

IDENTITÀ EUROPEA VS IDENTITÀ NAZIONALE. VERSO INESORABILI E NECESSARI MUTAMENTI COSTITUZIONALI*

di Andrea Napolitano**

Sommario. 1. Il «contrasto» tra identità europea ed identità nazionale quale causa dei mutamenti costituzionali. – 2. I mutamenti costituzionali della c.d. Costituzione economica. – 3. I mutamenti costituzionali della forma di governo nazionale. 4. Considerazioni conclusive.

21

1. Il «contrasto» tra identità europea ed identità nazionale quale causa dei mutamenti costituzionali. L'ordinamento costituzionale nazionale ha, come quello di tutti gli altri Stati membri, subito una straordinaria evoluzione dovuta al processo di integrazione europea¹ anche, e soprattutto, alla luce dell'affermazione del rapporto stretto tra identità nazionale ed identità europea.

Quest'ultimo è stato, ed è, come è noto, oggetto di un importante dibattito caratterizzato da aspetti politici, culturali e sociali vista la capacità, da parte di entrambe, di influenzarsi e, in casi particolari, entrare in conflitto².

Per quanto concerne la comprensione dei significati di entrambe la dottrina ha, nel corso del tempo, sviluppato due visioni.

Mentre la prima si basa sulla convinzione che identità europea ed identità nazionale debbano essere interpretati in modo unitario, immaginandone un'unica idea basata su eredità culturali collettive «passate»³, l'altra configura una identità europea costruita prescindendo da quella degli Stati, dovendosi proiettare nel «futuro»⁴.

Muovendo dalla convinzione che l'identità europea debba essere letta in simbiosi con le

* *Sottoposto a referaggio.*

** Ricercatore t.d., lett. b), di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli Parthenope.

¹ Cfr. B. Caravita, *Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 14, 2017.

² Come è stato ricordato il concetto di identità può essere considerato tanto in una dimensione individuale, da intendersi quale «nucleo unico che costituisce la personalità di ciascuno e, nel contempo, quella continuità della personalità che consente a ciascuno di poter dire che è se stesso nel corso di tutte le fasi dell'esistenza», quanto in una dimensione collettiva per definire quelle «caratteristiche che derivano al soggetto da un gruppo, con cui condivide determinate caratteristiche e in cui riconosce parte di sé». Cfr. I. Ruggiu, *Giudice antropologo*, Milano, 2012. Cfr. inoltre L. D'Andrea, *Identità culturali e governance europea*, in V. Baldini (a cura di), *Multiculturalismo*, Padova, 2012.

³ Cfr. sul punto Haberle, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano, 2006 secondo il quale «l'identità europea comprende ciò che tutte le culture giuridiche europee hanno in comune, ad esempio, i principi del diritto costituzionale europeo» ricordando, altresì, come «l'identità nazionale sia un concetto strettamente connesso con quello di identità europea» in quanto «l'Europa vive della pluralità delle sue nazioni».

⁴ Cfr. sul punto Ponzano, *Identità europea e cittadinanza dell'Unione*, in M.C. Baruffi, *Cittadinanza e diversità culturale nello spazio giuridico europeo*, Padova, 2010 il quale cita J. Habermas secondo il quale «bisogna ricondurre il principio democratico nazionale al livello sopranazionale, costruendo uno Stato federale europeo a partire da una nuova identità europea».

identità nazionali⁵, essendo il risultato dell'integrazione tra i diversi Stati membri chiamati a convivere in uno «spazio pubblico europeo»⁶, la stessa non può non essere considerata l'esito di un processo in continua evoluzione di natura interculturale che, basandosi su esperienze precedenti, si proietta verso il futuro⁷.

Il concetto di identità nazionale è stato, come è noto, introdotto con il Trattato di Maastricht grazie al quale, nonostante disposizioni volte a definire ed accrescere il processo di integrazione europea da un punto di vista politico in un'ottica di omogeneità costituzionale⁸, viene rispettata e garantita l'identità nazionale degli Stati membri nell'ambito di un governo democratico⁹.

Tale statuizione, modificata dal Trattato di Amsterdam¹⁰, ha interessato la dottrina¹¹ che, in un'ottica di analisi semantica¹² e di sistemizzazione fra i principi basilari dell'Unione, ha indagato la necessità di considerare le parole «identità» e «nazionale» singolarmente o congiuntamente¹³.

Nello specifico, infatti, ci si è interrogati in merito alla possibile interpretazione dell'espressione facendo riferimento alla sola sfera culturale e linguistica degli Stati membri o, anche, al sistema costituzionale dei singoli Stati membri¹⁴.

In particolare si è evidenziato come l'inserimento della clausola dell'identità nazionale potesse rispondere e cristallizzare quanto già previsto da alcune Corti Costituzionali che si erano

⁵ Cfr. A. Lo Giudice, *Logiche dell'identità*, in AA.VV., *Identità europea e politiche migratory*, 2008, secondo il quale l'identità europea presenta caratteristiche condivise tra persone fisiche e giuridiche il cui processo politico e sociale «conduce alla percezione diffusa, tra i membri di un gruppo, di far parte di un noi».

⁶ Cfr. sul punto L. D'Andrea, *Identità culturali e governance europea*, cit., 121.

⁷ Cfr. L. Degrassi, *Salvaguardia del pluralismo culturale e linguistico come parte dell'identità europea*, in *Federalismi.it*, 7, 2018.

⁸ Cfr. V. Atripaldi, R. Miccù (a cura di), *L'omogeneità costituzionale nell'Unione europea*, Padova, 2003.

⁹ Il riferimento è all'art. F, n. 1 del Trattato il quale stabilisce che «L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano su principi democratici».

¹⁰ Nello specifico, infatti, il Trattato di Amsterdam svincola il concetto di identità nazionale dal riferimento al sistema democratico. In modo particolare la prima parte della disposizione è stata dedicata ai principi, stabiliti comunemente dagli Stati membri, su cui si fonda l'Unione, mentre l'ultima all'affermazione del rispetto dell'identità nazionale.

¹¹ Cfr. T. Cerruti, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?*, in *Federalismi.it*, 24, 2014, 10. Al riguardo l'Autrice evidenzia come «la clausola sull'identità nazionale, prevista con una formula dapprima molto laconica, successivamente più estesa ma mai del tutto indicativa del suo reale significato, è stata individuata sin dall'inizio come una disposizione potenzialmente idonea a costituire un limite all'operatività del diritto dell'Unione, tanto che la sua introduzione è stata considerata come una forma di costituzionalizzazione europea dei controlimiti».

¹² Cfr. J.H. Reestaman, *The Franco-German constitutional divide: reflections on national and constitutional identity*, in *European Constitutional Law Review*, 2009, 377, «identità» ha un significato diacronico e uno sincronico mentre «nazionale» è usato a volte in riferimento a popolo, oltre a Stato. Secondo altri, il termine ha poi una duplice base data da elementi da un lato obiettivi e dall'altro soggettivi. M.C. Ponthoreau, *Constitution européenne et identités constitutionnelles nationales*, 2007, in *Droitconstitutionnel.org*, 4. Sui possibili diversi significati dell'espressione nel contesto dell'ordinamento costituzionale italiano, M. Dogliani, *Costituente e identità nazionale*, in V. Molaschi - C. Videtta (a cura di), *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 1088.

¹³ Cfr. A. Celotto, T. Groppi, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 2004, 1309.

¹⁴ Cfr. sul punto T. Cerruti, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?*, cit., 10. Al riguardo l'Autrice ricorda come «la prima lettura denota la volontà dell'Unione di rispettare le diverse tradizioni culturali dei popoli europei, astenendosi dal perseguirne l'omologazione e viene avvalorata dal fatto che, con Maastricht, la cultura comunica a trovare espressa menzione nei Trattati. Nella seconda accezione l'espressione allude invece al sistema costituzione degli Stati membri, implicando, in particolare, il divieto che la normativa europea possa contrastare con taluni aspetti dell'ordinamento giuridico statale considerati costitutivi dell'identità nazionale».

pronunciate sui c.d. controlimiti intesi quale limite all'applicazione del diritto europeo¹⁵.

Con l'evoluzione dei Trattati¹⁶ tale clausola ha subito, come è noto, una parziale trasformazione recepita nel Trattato di Lisbona grazie al quale la stessa è stata mantenuta a baluardo delle prerogative nazionali¹⁷ e del processo di integrazione europea¹⁸ ed immaginata nella «struttura fondamentale, politica e costituzionale» degli Stati membri, confermandone il suo ruolo di limite all'applicabilità del diritto dell'Unione¹⁹.

Nel predisporre, in un'ottica di integrazione e non di mera contrapposizione fra ordinamento interno ed ordinamento europeo²⁰ e, quindi, fra i diversi interpreti del diritto, l'articolo 4 TUE non ha, tuttavia, risolto definitivamente i dubbi sorti in merito agli elementi caratterizzanti l'identità nazionale e, nello specifico, alla possibilità di far coincidere quest'ultima con quella di identità costituzionale²¹.

Nel considerare quest'ultima quale insieme di quei principi costituzionali²² che costituiscono, allo stesso modo, «patrimonio genetico»²³ nonché limite alla revisione costituzionale ed all'integrazione europea, trovando espressione nei c.d. controlimiti le due espressioni non

¹⁵ Cf. sul punto A. Ruggeri, *Trattato costituzionale, europeizzazione dei controlimiti e tecniche di risoluzione delle antinomie tra diritto comunitario e diritto interno (profili problematici)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005; S. Gambino, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quaderni Costituzionali*, 2012, 538. Cfr. inoltre D. Simon, *L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne*, in L. Burgorgue-Larsen (a cura di), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, 2011, 29. L'Autore nell'evidenziare come la clausola sull'identità nazionale abbia chiarito i timori, suscitati da alcuni Stati in merito alla perdita della propria sovranità come effetto del processo di integrazione Europea, prende in prestito la metafora della “sindrome di Asterix” cioè del piccolo villaggio gallico che difende le sue tradizioni costituzionali dalle novità introdotte dalle legioni romane.

¹⁶ Il riferimento è alla Carta di Nizza, che considera l'identità nazionale come *tertium genus* rispetto alla dimensione culturale e politico-giuridica degli Stati membri, ed alla Costituzione europea nell'ambito della quale alla clausola viene garantita una definizione volta a ricomprenderne entrambi le dimensioni in quanto garantiva il rispetto da parte dell'Unione Europea dell'identità nazionale dei singoli Stati insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale.

¹⁷ In merito a questo aspetto si ricorda come il Trattato di Lisbona abbia affiancato al rispetto dell'identità nazionale anche il limite delle «funzioni essenziali dello Stato». Sulla clausola delle funzioni essenziali A. Cantaro, *Il rispetto delle funzioni essenziali dello Stato*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, 510, che ne sottolinea l'autonomia da quella sull'identità nazionale.

¹⁸ Il riferimento è alla scelta di non accogliere gli emendamenti che facevano riferimento alla sovranità. Cfr. sul punto A. Von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2011, 1425.

¹⁹ Cfr. sul punto Bilancia, *La ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri*, in Bilancia, M. D'Amico (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, 105.

²⁰ Cfr. sul punto A. Von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty*, cit., 1425, i quali ritengono che la disposizione costituisca, in particolare, un'attestazione di fiducia nella giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali.

²¹ Cfr. A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20, 2018 secondo il quale «identità europea e identità nazionale, con le relative competenze, danno luogo a un dualismo di esistenze sovrane che identificano l'european process, ma che, tuttavia, lo rendono distinguibile dal federalizing process di uno Stato federale, proprio perché quel conflitto è positivizzato in termini indecisi e rafforzato dalla presenza della teoria dei contro-limiti e del diritto di exit. È questo l'aspetto che caratterizza e distingue l'integrazione europea da qualsiasi altra esperienza politico-costituzionale occidentale».

²² Cfr. sul punto G. Cavaggion, *Nuove e vecchie sfide per i valori europei tra “promozione dello stile di vita europeo” e difesa delle identità culturali*, in *Centrostudisulfederalismo.it*, ottobre 2023, il quale ricorda come i principi costituzionali godano di un particolare *status* essendo «fondamentali (in quanto influenzano e determinano l'interpretazione dell'ordinamento giuridico nel suo complesso), immodificabili (in quanto la loro revisione, modifica o soppressione finirebbe per minare uno o più dei pilastri su cui il sistema costituzionale si regge) e interconnessi (in quanto devono funzionare secondo una dinamica sinergica, completandosi e definendosi reciprocamente attraverso la tecnica del bilanciamento)». Cfr. inoltre sul punto J. Luther, E. Malfatti, E. Rossi (a cura di), *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, Lezioni, Pisa, 2002.

²³ Cfr. Bilancia, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*, Milano, 2012.

possono essere considerate come sinonimi quanto, piuttosto, entità distinte e solo parzialmente sovrapponibili non potendo essere perfettamente coincidenti²⁴.

Il Trattato di Lisbona ha permesso, quindi, di valutare l'odierna versione della clausola non solo come garanzia dei diritti fondamentali e come tutela del pluralismo di cui si caratterizza l'ordinamento europeo ma anche, e soprattutto, come «forma di costituzionalizzazione europea dei controlimiti»²⁵, nonché strumento destinato ad avvalorare il dialogo tra Corte di Giustizia e Corti nazionali²⁶ in un'ottica di valorizzazione del processo di integrazione tra ordinamenti²⁷ «separati ma collegati»²⁸.

L'«embricazione costituzionale»²⁹ tra ordinamenti statali ed europeo è stata, inoltre, da tempo, considerata insieme al processo di unificazione europea ed al c.d. *federalizing process*³⁰, tra le cause più rilevanti dei mutamenti costituzionali che si sono verificati nel corso degli anni, dai quali è derivata una profonda evoluzione dell'ordinamento nazionale³¹.

E' noto, infatti, come i sistemi costituzionali siano sempre più assoggettati a incessanti mutamenti derivanti da una pluralità di elementi di natura politica, giuridica, economica e sociale, dai cui deriva una adeguata e spontanea evoluzione degli stessi nel rispetto del nucleo

²⁴ Cfr. sul punto T. Cerruti, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?*, cit., 10. Al riguardo l'Autrice ha evidenziato come «L'identità costituzionale può essere infatti considerata come l'insieme di quei principi costituzionali che costituiscono un limite sia all'integrazione europea, sia alla revisione costituzionale, trovando espressione nei c.d. controlimiti. La sua determinazione è rimessa alle Corti nazionali e può quindi presentare aspetti di netta differenziazione fra uno Stato membro e l'altro. L'identità nazionale è invece un concetto europeo. I suoi elementi costitutivi non coincidono necessariamente con i principi espressi dalla Costituzione ma si possono ricavare anche dalla giurisprudenza e dai Trattati. Si può supporre che vi siano ricomprese le funzioni essenziali dello Stato di cui all'art. 4 n. 2 TUE ma non è escluso che vi rientrino anche altri aspetti, perché ascrivibili ad un minimo comune denominatore europeo».

²⁵ Cfr. sul punto T. Cerruti, *Valori comuni e identità nazionali nell'Unione europea: continuità o rottura?*, cit., 10.

²⁶ Cfr. sul punto A. Von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon Treaty*, cit., 1447, che considerano il dialogo un'espressione del principio di leale collaborazione che, enunciato dallo stesso art. 4 TUE, deve trovare applicazione anche nei rapporti tra le Corti. Cfr. inoltre R. Caponi, *La tutela dell'identità costituzionale degli Stati membri dell'U.E. nella cooperazione tra le corti: addio ai "controlimiti"?*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, 924.

²⁷ Cfr. sul punto G. Caponi, V. Capuozzo, I. Del Vecchio, A. Simonetti, *Omogeneità costituzionale europea e identità nazionali: un processo di integrazione circolare tra valori costituzionali europei e teoria dei controlimiti*, *Federalismi.it*, 24, 2014.

²⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 183/73 e sent. N. 170/84.

²⁹ Cfr. A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *Federalismi.it*, 20, 2018.

³⁰ C. J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, 1952; B. Caravita, *Il federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, 17 febbraio 2004, 1.

³¹ Come è stato evidenziato in dottrina per mutamento costituzionale si intende, generalmente, la trasformazione di fatto di diritto di una Costituzione, muovendo da una differenziazione rilevante, da punto di vista giuridico, tra il testo scritto ed il contesto di riferimento in assenza di una legge di revisione costituzionale. Per una analisi più approfondita Cfr. tra i tanti C. Mortati, (voce) *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962, 197; V. Teotonico, *Riflessioni sulle transizioni. Contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, 3, 2014; S. Bartole, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, 1, 2019; R. Bin, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Dir. cost.*, 1, 2020, 23, il quale, parlando di mutamenti costituzionali fa riferimento a «quanto è avvenuto nelle interpretazioni, nell'applicazione e nell'attuazione della Costituzione» Cfr. inoltre V. Onida, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1994, 347, il quale, evidenziando come non tutti i mutamenti siano uguali, evidenzia come occorrerebbe distinguere tra quelli «che investono propriamente il tessuto costituzionale e quelli che riguardano altre variabili dell'assetto politico-istituzionale». Cfr. infine Cfr. A. Morrone, *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, cit., 20, 2018. Al riguardo l'Autore evidenzia come «questa meta può essere raggiunta non solo per mezzo di atti-fonte, come la legislazione ordinaria e financo quella di rango costituzionale, che della costituzione scritta riformulino i contenuti prescrittivi senza espressamente modificarli, ma anche mediante fatti giuridici o normativi, come le consuetudini o non normativi come la prassi o le convenzioni, che realizzino comportamenti disomogenei rispetto a quelli prefigurati nella Costituzione scritta».

dei principi fondamentali che danno identità agli ordinamenti stessi³².

2. I mutamenti costituzionali della c.d. Costituzione economica. Le parti della Costituzione che sono state, senza dubbio alcuno, oggetto dei più rilevanti mutamenti derivanti dal processo di integrazione europea sono quelle riguardanti la c.d. Costituzione economica e la forma di governo.

È pacifico infatti, come anche l'economia possa senza dubbio essere considerata un elemento imprescindibile dell'identità europea vista la possibile declinazione plurale del significato e la natura prettamente economica delle prime Comunità europee.

La presenza pubblica nell'economia accanto a quella privata, legittimata dagli articoli 41 e 43 Cost., considerata per molti anni del tutto naturale, ha subito, come è noto, un rilevante ridimensionamento in considerazione dell'impatto dei Trattati europei che si sono susseguiti e di una nuova visione di mercato, inteso quale motore della crescita economica e sociale di uno Stato.

La rinuncia alla sovranità economia ha comportato, di conseguenza, la scelta di rispecchiarsi nell'identità economica europea, il periodo delle privatizzazioni³³ e la formulazione di «nuove disposizioni costituzionali»³⁴ che hanno recepito il principio dell'economia sociale di mercato³⁵.

L'intervento delle disposizioni europee in materia è stato, infatti, finalizzato alla costruzione di un mercato unico ed alla necessità di arginare l'impostazione dei singoli Stati basate su un forte intervento pubblico e sul mantenimento di situazioni di forte interventismo statale, anche in ipotesi non strumentali alla realizzazione di finalità sociali³⁶.

La valorizzazione della libera concorrenza ha, quindi, messo fine alla figura dello Stato imprenditore facendo emergere, allo stesso tempo, una rinnovata visione di intervento pubblico nell'economia «in» modo «conforme» al mercato, ritenuto il prodotto della regolazione pro-concorrenziale o *market making*³⁷, regolando e promuovendo la concorrenza attraverso organismi pubblici indipendenti, dal Governo e dal settore economico regolato,

³² Cfr. sul punto S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione*, Bologna, 2004 il quale evidenzia come le modifiche tacite sviluppatasi nel Corso degli anni siano state costituzionalmente compatibili ricordando come «in linea di massima i risultati raggiunti sono andati ad incorporarsi nella Costituzione senza che ne risultasse compromessa la legittimazione». Cfr. inoltre M. Calamo Specchia, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 286, che fa riferimento ad una serie di trasformazioni costituzionali che possono tradursi in transizioni costituzionali intrasistemiche. Nello specifico, nell'accogliere una nozione «neutra» di transizione costituzionale l'Autrice parla di un «un concetto di transizione non correlato al trapianto di principi di matrice liberale in ordinamenti in corso di evoluzione, ma inteso come fenomeno di carattere procedurale che consente ai regimi impiantatisi in alcune esperienze costituzionali di subire trasformazioni e ibridazioni tanto da discostarsi dal modello originario, pur insistendo nell'ambito di una cornice statale non autocratica».

³³ Per un inquadramento generale delle privatizzazioni cfr. Marchetti, *Le privatizzazioni in Italia*, Milano, 1995; E. Bani, C. Carcelli, M. B. Pieraccini, *Privatizzare*, Padova, 1999; M. Clarich, A. Pisaneschi, (voce) *Privatizzazioni*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2000, 432; F. Bonelli, M. Roli, (voce) *Privatizzazioni*, in *Enc. dir.*, IV, agg. Milano, 2000, 994.

³⁴ Cfr. G. De Vergottini, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, cit., 339.

³⁵ Cfr. sul punto G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione economica*, Padova, 1997, 19; Damiani, *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, Roma, 2009, 17; F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, Catanzaro, 2009, 75.

³⁶ Cfr. sul punto G. Di Plinio, *La Costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2004. Sul punto l'Autore parte di un «work in progress» che parte da Roma e arriva a Maastricht ed oltre» per evidenziare l'evoluzione sovranazionale in materia che ha avuto, come è noto, come “spartiacque” proprio il Trattato di Maastricht.

³⁷ Cfr. N. Irti, *Legislazione e codificazione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, 1996, 232.

dotati di poteri autoritativi³⁸.

L'impostazione immaginata, in ambito economico, dai Costituenti del 1948 è stata, di fatto, aggiornata dall'inserimento nell'ordinamento nazionale della politica pro-concorrenziale, proveniente dal diritto europeo, che non ha trovato un limite esplicito nelle norme costituzionali in materia che tutelano in maniera imprescindibile le finalità sociali derivanti dalle attività economiche.

Sulla base di tali considerazioni, parte della dottrina³⁹ è arrivata a sostenere un mutamento radicale della Costituzione economica italiana, anche in assenza delle opportune modifiche costituzionali⁴⁰, quale conseguenza della sovrapposizione⁴¹ con la c.d. Costituzione economica europea⁴².

Si tratta di un modello caratterizzato dalla presunzione che le norme europee siano indirizzate verso un'economia di mercato basata sulla tutela della concorrenza nel mercato interno ed il perseguimento della «coesione economica europea» che deve essere costantemente aggiornato proprio in considerazione dell'integrazione europea, fondata sul primato del

³⁸ Per un'analisi più approfondita dello Stato regolatore si rinvia a titolo esemplificativo a S. Cassese, *Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 378; S. Cassese, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 579; V. Roppo, *Privatizzazioni e ruolo del "pubblico": lo Stato regolatore*, in *Pol. dir.*, 1997, 627; D. Piacentino, *Le autorità indipendenti di regolamentazione e l'organizzazione dell'intervento pubblico in economia*, in S. De Nardis (a cura di), *Le privatizzazioni italiane*, Bologna, 2000, 305; A. La Spina, G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, 27; F. Di Porto, *Regolazione di "prima" e "seconda" generazione. La liberalizzazione del mercato elettrico*, in *Mercato, regole, concorrenza*, 2003, 201.

³⁹ Cfr. G. Grottanelli De' Santi, *Qualche osservazione sull'evoluzione del valore costituzionale della libertà di iniziativa economica*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996; L. Azzena, *Le regole (mutevoli) della Costituzione economica*, in *Studi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, 151-150. Al riguardo deve però evidenziarsi come le norme della Costituzione economica siano comunque strettamente collegate alle finalità sociali di tutela dei diritti e di promozione sociale, cui l'intera Costituzione è orientata.

⁴⁰ Cfr. S. Cassese, *Dubbi e interrogativi sulla Costituzione economica*, in M. D'Antonio (a cura di), *La Costituzione economica, Ricerca dell'Isle*, 1985, 135, che tra le varie ipotesi di riforma della Costituzione economica già proponeva di prendere atto nella Costituzione formale dell'adesione italiana alla Comunità economica europea, di riconoscere costituzionalmente dei poteri pubblici ma neutrali, di sancire costituzionalmente regole sulle autorità antitrust.

⁴¹ La «possibile» sovrapposizione della Costituzione economica europea a quella nazionale parrebbe, quindi, compatibile con la formula flessibile, prevista dalla Costituzione economica nazionale, in merito alle forme di organizzazione, sulla base di una condivisione delle finalità sociali tra pubblici poteri nazionali e ordinamento interno, in quanto, in caso di contrasto, la normativa europea parrebbe esposta all'applicabilità della teoria dei controllimiti.

⁴² Sul punto è stato infatti evidenziato come «questa confusa nozione, priva di fondamento normativo espresso costituisce o può costituire soltanto il veicolo concettuale attraverso cui diffondere e rendere ovvia la tesi secondo cui vi sono regole fondamentali in economia: tali regole sono quelle proprie del mercato e della concorrenza». N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 28. Cfr. inoltre sul punto L. Torchia, *La nuova costituzione economica*, in *L'Amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, in S. Cassese, C. Franchini (a cura di), Bologna, 1994; G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economica*, Milano, 1998; S. Cassese, *La costituzione economica europea* in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, 6. Sul punto l'Autore ricorda come i principi e le prescrizioni previste dalla costituzione economica europea siano rivolti non solo ai cittadini europei ed alle istituzioni europee, ma anche agli Stati nazionali. Cfr. G. Di Plinio, *La Costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Dir. pubbl. com. eur.*, 4, 2003, 1790. Cfr. inoltre sul punto C. Joerges, *The market without the State? The economic constitution of the European community and the rebirth of regulatory politics*, *European Integration Online Papers*, I, n. 19, 1997; S. Ortino, *La Banca centrale nella Costituzione europea*, in *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova, 1995; G. Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 4, 2001; S. Cassese, *La Costituzione economica europea*, cit., 6. *Contra* N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 28, che nega a che a livello sovranazionale possa parlarsi di costituzione economica ma solo di «decisione di sistema», perché «non adottata nell'esercizio di potere costituente» che aprirebbe «un affascinante paradosso: una decisione di sistema, regolatrice di immane spazio, capace bensì di impedire l'applicazione del costituzionale art. 41, ma tuttavia inidonea, per intima debolezza di consenso, ad elevarsi a dignità di costituzione economica».

diritto europeo su quello interno⁴³.

I contrasti che si sono avuti nel corso degli anni tra «Costituzione economica italiana» e «Costituzione economica europea», risolti in un primo momento sulla base delle limitazioni della sovranità nazionale *ex art.11 Cost.*⁴⁴ temperata dai cd. controlimiti, devono oggi trovare definizione attraverso una proficua interazione tra forme di intervento sociale nazionale con quelle europee⁴⁵.

Al riguardo è stato opportunamente evidenziato come l'interazione tra gli ordinamenti nazionali e la sfera europea non si struttura semplicemente come limitazione della sovranità statale o comunque suddivisione delle competenze, ma tende a configurarsi come confronto sulla concezione dello Stato sociale e di una sua evoluzione verso la definitiva affermazione di un ordinamento sociale europeo⁴⁶.

Sulla base del principio dell'economia sociale di mercato introdotto, come è noto, dall'art. 2 TUE dal Trattato di Lisbona, è quindi possibile evidenziare come l'attuale Costituzione economica italiana debba ispirarsi a tale con la diretta conseguenza che i principi

⁴³ Per questo motivo parte della dottrina ha evidenziato come la nozione di costituzione economica europea non possa univocamente essere riferita ad una serie di disposizioni precise ma ad un complesso di norme e principi che permeano le costituzioni degli stati membri andando ad influenzare lo spazio costituzionale europeo. Cfr. G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996; E. Varani, *Giurisdizione e spesa pubblica. In margine all'attuazione dell'art. 81 cost.*, Padova, 1997; F. Sorrentino, *L'influenza del diritto comunitario sulla Costituzione italiana*, in L. Carlasse, (a cura di) *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in europa, Atti del Convegno di Ferrara 2-3 maggio 1997*, Padova, 1998; G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 15; A. D'Aloja, *Equilibrio finanziario e indirizzo politico nel diritto costituzionale comune (europeo e nazionale)*, in V. Tondi Della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio (a cura di) *Corte Costituzionale e processi di decisione politica, Atti del Seminario di Otranto – Lecce, 4-5 giugno 2004*, Torino, 2005; N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 25 ottobre 2011.

⁴⁴ Per un'analisi più approfondita della questione si rinvia a M. Cartabia, L. Chieffi, *Art.11*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 287; L. Mezzetti, *Costituzione economica e libertà di concorrenza in Italia*, in L. Mezzetti (a cura di), *Costituzione economica e libertà di concorrenza*, Torino, 1994, 221; V. Cocozza, *Riflessioni sulla nozione di costituzione economica*, in *Dir. econ.*, 1992, 412. Cfr. inoltre sul punto Corte cost., sentt. n. 284/2007, n. 349/2007 che ha affermato come «l'art. 11 cost., prevedendo che l'Italia 'consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni', ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento».

⁴⁵ Cfr. E. Cheli, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Scritti in onore di L. Mengoni, Le ragioni del diritto*, Milano, 1995.

⁴⁶ Cfr. F. Monceri, *Servizi pubblici e istanza sociali nella costituzione economica europea*, cit., 137. Cfr. inoltre G. Napolitano, *La Costituzione economica*, in *Percorsi Costituzionali*, 2, 2009, 45, secondo il quale «l'ordinamento comunitario ha dispiegato un'influenza profonda sulla costituzione economica italiana. Ha contribuito a proteggere la libertà di impresa anche dagli attentati privati alla concorrenza, ha impedito illegittime discriminazioni tra operatori economici da parte dello Stato, ha imposto o comunque incentivato la liberalizzazione di molti settori, a cominciare dai servizi a rete, determinando così un'interpretazione restrittiva delle condizioni che possono consentire l'introduzione di regimi di riserva. Più diretta è stata l'influenza sul sistema di welfare. L'ordinamento europeo ha comunque indotto lo Stato a preoccuparsi maggiormente della insostenibilità finanziaria di molte prestazioni pubbliche e delle disparità di trattamento tra uomini e donne e tra generazioni presente e generazioni future». *Contra* G. Di Plinio, *La Costituzione economica*, in *Percorsi Costituzionali*, 2, 2009, 43. Secondo l'Autore «La nuova Costituzione economica europea, muovendosi nella stessa direzione della irresistibile spallata che la globalizzazione ha dato alle costituzioni economico keynesiane, ha un doppio effetto sulla Costituzione italiana. Da un lato smantella il modello socio-interventista che essa originariamente accoglieva, trasformandolo in fiscal constitution, dall'altro introduce un framework con effetto di enforcement, rendono vincolanti per il governo, parlamento, regioni e autonomie locali le nuove regole, le quali sono giustiziabili davanti alle Corti, ai diversi livelli. Nella nuova costituzione economica le scelte politiche si misurano in termini quantitativi. Il PIL diventa un bene costituzionalmente protetto. Disavanzo, debito eccessivo e inflazione sono vietati e sanzionati. [...] Ancora: la presenza pubblica nelle attività economiche viene smontata come i pezzi di un meccano, ma la privatizzazione è un'arte e deve generare effetti economici virtuosi: peccato che nel nostro Paese, patria di artisti, manchino proprio quelli che sanno privatizzare».

costituzionali in materia economica debbano desumersi non più solo dalla Carta Costituzionale, ma anche e soprattutto dai Trattati europei⁴⁷.

Al riguardo si ricorda come la revisione costituzionale del 2001 abbia inciso profondamente sulla Costituzione economica nazionale, includendo «il mercato», prima assente, e facendo in modo che la tutela della concorrenza, sottoposta alla potestà esclusiva dello Stato, debba essere strettamente collegata alla giustizia sociale al fine di essere da essere considerata precisazione del principio dell'economia sociale di mercato, in virtù del quale la produzione di beni e servizi sia affidata a soggetti privati all'interno di un mercato aperto e concorrenziale, regolato, al tempo stesso, dai pubblici poteri, in modo da tutelare e promuovere il raggiungimento di finalità sociali⁴⁸.

Il mutamento sulla c.d. Costituzione economica, dal quale ne è derivata una trasformazione della forma di Stato sociale⁴⁹, concepita dai Costituenti quale modello volto a garantire il godimento dei diritti sociali ed il perseguimento dell'eguaglianza sostanziale in modo più ampio possibile, ha, quindi, trovato nel modello europeo basato sulla centralità del mercato concorrenziale e sulle politiche di *austerità*⁵⁰, un limite stringente al punto da rendere

⁴⁷ Come è stato sottolineato, infatti, tra Costituzione e Trattati si è nel tempo sviluppata una «feconda relazione di natura circolare caratterizzata da reciproche influenze e mutui condizionamenti in virtù dei quali, se da un lato, l'adesione dell'Italia all'attuale Unione Europea ha influenzato l'interpretazione e la revisione della Costituzione italiana, dall'altro lato, questa, congiuntamente alle costituzioni degli altri Stati membri, ha prodotto importanti innovazioni sul terreno dei valori sociali in seno all'ordinamento comunitario». Cfr. G. De Vergottini, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, cit., 341; Damiani, *Elementi di diritto pubblico dell'economia*, cit., 15.

⁴⁸ In questo modo può infatti essere letto il riferimento, contenuto nell'art. 117 Cost. alla «tutela della concorrenza» nelle materie riservate alla potestà esclusiva dello Stato al fine di attribuire, allo stesso, un potere legislativo orientato ad una uniformità sull'intero mercato nazionale. L'art. 117 Cost., avvalorando quell'interpretazione estensiva dell'articolo 11 Cost., secondo la quale la stessa norma costituzionale avrebbe costituito il varco per l'ingresso del principio concorrenziale nel nostro ordinamento dovrebbe quindi essere considerato la disposizione che legittimerebbe l'accesso, nel nostro modello costituzionale, di un'economia perfettamente concorrenziale. Cfr. C. Marzuoli, *Mercato e valore dell'intervento pubblico in Le Regioni*, 1993, 1593; G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, cit., 40; A. Perini, *Le trasformazioni in atto nel settore dei servizi di pubblica utilità: privatizzazione, concorrenza e regolazione*, in *Dir. e soc.*, 1997, 237; Bilancia, *Libertà economiche e situazioni giuridiche soggettive*, in *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea a cura di A. Catalani, S. Labriola*, Milano, 2011, 322. *Contra* A. Pace, *La Corte disconosce il valore costituzionale della libertà di concorrenza?* in *Giur. cost.*, 1999, 2968. Secondo l'Autore «se la Costituzione all'art. 41 non avesse riconosciuto o non avesse avuto le virtualità sufficienti per inglobare anche in un momento successivo la libertà di concorrenza, sarebbe mai stato possibile il recepimento del valore di tale libertà, nel nostro ordinamento, da parte dell'ordinamento comunitario, per il solo tramite dell'art. 11 Cost., il quale consente bensì reciproche possibili limitazioni della sovranità, ma non modifiche della forma di Stato?». Acquisita anche grazie ad interventi giurisprudenziali, tale previsione ha portato, secondo parte della dottrina, alla «reazione formale, attraverso la definitiva sostituzione della logica della separazione tra i due ordinamenti con la logica della integrazione, della *primauté* del diritto comunitario, il cui principio istituzionale di base è proprio il principio di un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza», derivandone da ciò, «una riconsiderazione più attenta della valenza costituzionale del principio della concorrenza aggiornata ai principi dell'ordinamento comunitario». L. Buffoni, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, cit., 371. Secondo l'Autrice, inoltre, la disposizione debba essere letta nell'ottica di una revisione della Costituzione riconducibile all'organizzazione dei pubblici poteri in una «rinnovata logica di *actio finum regundorum* tra Stato ed autonomie territoriali», non andando, di fatto, a pregiudicare quanto previsto dall'articolo 41 Cost. in materia.

⁴⁹ Cfr. Bilancia, *La nuova governance dell'Eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, 23, 2012; Bilancia, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 7.

⁵⁰ Cfr. sul punto A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, cit., 86. Secondo l'Autore il protrarsi della crisi economica e le politiche europee di *austerità* devono essere considerati un «mix terribile che, di fronte a un trend inarrestabile in crescita della spesa sociale in connessione al prolungamento della vita media e della bassa fertilità e alla diminuzione della popolazione in età lavorativa aggrava il problema

necessario l'intervento di alcune Corti Costituzionali, in particolare quella italiana⁵¹, chiamate a chiarire come i principi fondamentali che costituiscono il c.d. patto sociale debbano essere considerati irrinunciabili ed inviolabili⁵².

La difficilissima crisi dello Stato sociale⁵³ e l'affermazione di forze sentimenti antieuropei hanno, come è noto, reso necessario un ripensamento del modello di economia europea portando alla proposta di revisione dei Trattati basata sulla "costituzionalizzazione" della dimensione sociale proprio grazie all'attribuzione, all'Unione Europea, di competenze specifiche in materia di diritti sociali⁵⁴ e di perequazione proiettata verso una prospettiva di maggiore solidarietà tra Stati, ad un processo di integrazione politica e sociale e di attuazione effettiva del modello di economia sociale di mercato⁵⁵.

della sostenibilità del *Welfare State*. Cfr. inoltre sul punto Cfr. F. Scuto, *Il Governo dell'economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: L'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili "spunti" per una costruzione federale europea.*, cit., 304, secondo il quale gli interventi dell'Unione in materia di diritti sociali siano stati fondati «non già su una ratio sociale e solidaristica, bensì su un approccio individuale e consumeristico».

⁵¹ Cfr. sul punto F. Gabriele, *Conclusioni*, cit., 197. Secondo l'Autore la Costituzione italiana, in materia economica, delinea «la premessa e il contesto in cui tutto, di un ordinamento, e, quindi, anche il governo dell'economia è, o dovrebbe essere, svolgimento, sviluppo, ed attuazione dei suoi valori e dei suoi principi».

⁵² Cfr. F. Scuto, *Il Governo dell'economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: L'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili "spunti" per una costruzione federale europea.*, cit., 321.

⁵³ Come è stato sottolineato la crisi dello Stato sociale non rappresenta «solo il fallimento di un modello politico dell'economia che vanta il merito storico di aver consentito l'equilibrio sociale in regime capitalistico, ma rappresenta anche l'appannamento di un'idea di Stato costituzionale che, assumendo la dignità dell'uomo come suo fondamento storico-culturale, ne ha demandato la promozione e il relativo sviluppo all'effettività di una scala di valori e di principi irrinunciabili». Cfr. S. Gambino, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, cit. Cfr. inoltre M. Luciani, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'Unità nazionale*, in *Rivista Aic*, 2, 2011; L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*. In senso analogo anche G. Luchena, *La socialità comunitaria e i "valori-base" della Costituzione nel prisma dell'economia sociale di mercato: spunti di riflessione*, cit., 604, il quale sottolinea come l'attuale modello economico europeo, caratterizzato da una sorta di precarietà in quanto «affidato, almeno in parte, ad intese e accordi da raggiungere, di volta in volta, specie in momento di situazioni particolari, e caso per caso», si è caratterizzato, nel corso di questi ultimi anni, per una eccessiva attenzione agli aspetti finanziari a discapito di istanze sociali, condannando, altresì, gli Stati membri a rinunciare al loro compito di promotore dell'uguaglianza e di diritti sociali. Cfr. infine sul punto A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato Costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea. Quad. Rass. Dir. pubbl., eur.*, 2009, 299, che sottolinea «un deficit genetico alla base di diritti sociali e del diritto sociale europeo che risente dell'incertezza del modello organizzativo e funzionale del potere».

⁵⁴ F. Scuto, *Il Governo dell'economia nello Stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: L'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali. Possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, cit., 300. Secondo l'Autore «l'intervento dell'Unione si potrebbe inizialmente configurare come un intervento armonizzante, volto ad individuare una soglia minima di tutela di determinati diritti sociali al di sotto della quale non sarebbe consentito agli Stati membri di comprimere detti diritti, indipendentemente dalla congiuntura economica più o meno favorevole». Cfr. inoltre sul punto Cfr. A. Patroni Griffi, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, in *Diritto pubblico europeo Rass. On line*, 1, 2015, secondo il quale «la ripresa del processo costituente europeo non può non passare anche dalla costituzionalizzazione dell'Europa sociale», in quanto «proprio nella congiuntura della crisi economica il salto di qualità dell'integrazione politica e sociale è ancora più necessario dal momento che unità economica ed unità politico-sociale costituiscono un'endiadi poiché non possono reggere l'una senza l'altra».

⁵⁵ Cfr. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit. 46. Secondo l'Autrice l'economia sociale di mercato va inteso come un modello economico che si propone di obbligare gli Stati a «operare per una giustizia sociale ed un avanzamento dei ceti più deboli, anche attraverso possibili forme di programmazione economica, che salvaguardino, tuttavia, l'esercizio della libertà d'impresa». Sul punto cfr., altresì, D.U. Galetta, *La tutela dei diritti fondamentali nel diritto U.E.*, in E. Castorina (a cura di) *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, 2016, 130. Secondo l'Autrice l'economia sociale di mercato «non è una formula vuota, ma

In questa prospettiva l'approvazione del c.d. Pilastro europeo aveva costituito un fondamentale punto di partenza per immaginare un nuovo modello capace di «colmare il gap sociale accresciuto dalla crisi economica e perforato dai fenomeni ormai strutturali della globalizzazione»⁵⁶.

Lo scoppio della pandemia da Covid-19 ha, come è noto, rallentato tale processo ma, al tempo stesso, obbligato l'Unione europea ad intervenire, legittimando, seppur in via temporanea, interventi straordinari, non pienamente conformi alle «leggi del mercato»⁵⁷, destinati a sostenere i singoli Stati nell'affrontare le attuali difficoltà.

Lo spirito solidaristico dimostrato dall'Unione europea, chiamata ad agire quale attore geopolitico comune⁵⁸ ha quindi permesso ad ogni Stato membro di intervenire, anche in maniera autoritativa, e valorizzare il «proprio ruolo politico e storico di promotore dell'uguaglianza, di garante dei diritti sociali e di attore dello sviluppo»⁵⁹.

L'irrompere della pandemia ha, quindi, accelerato tale condizione e radicalmente mutato lo scenario di riferimento alla luce delle misure introdotte dall'Unione europea⁶⁰ che sembrerebbero superare, definitivamente, quel modello basato su politiche europee di austerità che hanno impattato, in maniera negativa, sui sistemi di welfare e protezione sociale dei singoli Stati⁶¹.

Si tratta di scelte cruciali che hanno permesso agli Stati membri di fornire sostegni alle imprese colpite dalla crisi anche in un'ottica di tutela dell'occupazione e dei diritti sociali che sono stati considerati preminenti rispetto alle logiche di bilancio.

Ad avvalorare e rendere maggiormente visibile questo cambio di paradigma improntato verso un intervento pubblico nell'economia connesso a finalità di carattere sociale è stata, però, l'approvazione del Piano *Next Generation EU* che può senza dubbio considerarsi lo strumento più innovativo e ricco di potenzialità e dalla cui applicazione su scala nazionale può evincersi un importante nesso con i principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale della nostra

l'enunciazione di un principio che dovrà essere tradotto in regole applicative concrete. Con questa formula, certamente si riconoscono i meriti dell'economia di mercato nel favorire lo sviluppo, ma la concorrenza, che mai è stata affermata come un valore, è qui confermata nella sua natura di mero strumento». Cfr. inoltre sul punto G. Vettori, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione fra due crisi*, in *Europa e Diritto privato*, 2011, 3, secondo il quale la concorrenza, in precedenza, rappresentava un valore.

⁵⁶ Cfr. P. Bilancia, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in P. Bilancia (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, 10.

⁵⁷ Cfr. sul punto F. Merusi, *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, 2002, 7.

⁵⁸ Cfr. D. Ceccarelli Morolli, *Appunti di geopolitica*, Roma, 2018, 211.

⁵⁹ Cfr. A. Papa, *Passato e (incerto) futuro delle "nazionalizzazioni" tra dettato costituzionale e principi europei*, in Bilancia, *Costituzione economica, integrazione sovranazionale effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, 5, 2019, 165.

⁶⁰ Il riferimento è, come è noto, alla sospensione temporanea del Patto di stabilità e crescita ed all'allentamento dei vincoli esistenti in ambito europeo derivanti dalla scelta di derogare alla rigida disciplina dell'Unione sugli aiuti di Stato. Per un'analisi più approfondita si rinvia, tra i tanti, a Bilancia, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia, Consulta on line*, 2020; C. Marchese, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista Aic*, 1, 2021.

⁶¹ La sempre maggiore rilevanza e centralità del mercato quale caratteristica di un nuovo modello di costituzionalismo ha «svilito», come è noto, quelle norme costituzionali poste a fondamento dello Stato sociale. Cfr. tra i tanti Bilancia, *Il governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 7; F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio*, cit., 25 il quale ricorda come «il nascente governo comune dell'eurozona si è affermato all'insegna dell'introduzione di rigide regole di bilancio, peraltro, non scarsamente legittimate da un punto di vista democratico che hanno imposto politiche nazionali di rigore che a loro volta hanno impattato negativamente sui sistemi di welfare e protezione sociale nazionale».

Costituzione⁶².

Dall'applicazione dello stesso su scala nazionale ad opera del c.d. PNRR⁶³ può infatti derivare un nuovo approccio (basato sulla transizione verde e quella digitale, l'occupazione e la crescita sostenibile, la coesione sociale e territoriale, la salute, la resilienza economica e sociale e le politiche per la «prossima generazione»⁶⁴) dell'Unione europea indirizzato al sostenimento ed al rafforzamento della tutela dei diritti sociali in una dimensione sovranazionale⁶⁵.

Si tratta, di una nuova logica innovativa di intervento dello Stato (e, di fatto, dell'Unione) nell'economia basata non solo sull'erogazione di prestiti a condizioni favorevoli ma, soprattutto, su fondi e convenzioni in un'ottica di solidarietà tra Stati e di riequilibrio delle risorse interne nell'ambito dell'intera Europa⁶⁶.

Tale condizione può, infatti, essere considerata perno fondamentale di un nuovo modello di crescita e sviluppo di lungo periodo capace di permettere agli Stati membri una ripresa duratura ed attenta all'utilità sociale, all'eguaglianza sostanziale ed alle esigenze delle istanze e delle prospettive di futuro dei cittadini europei.

3. I mutamenti costituzionali della forma di governo nazionale. L'attuazione del PNRR si innesta, inoltre, nell'ambito dell'altro mutamento costituzionale, la sempre maggiore verticalizzazione della forma di governo parlamentare, circostanza che ha generato un conseguente rafforzamento dell'esecutivo, in modo particolare del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'economia a discapito degli organi rappresentativi nazionali⁶⁷,

⁶² Cfr. F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio*, cit., 30. Cfr. inoltre E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in campo di crisi*, Napoli, 2022, 30, che al riguardo parla di «modello proto-federale di governance dell'economia» nonché di «modello costituzionale inedito nel processo d'integrazione europea in materia economica e finanziaria».

⁶³ Per una analisi approfondita dell'impatto del PNRR in riferimento all'inclusione sociale, ed in modo particolare alla parità di genere, alla protezione ed alla valorizzazione dei giovani ed al superamento dei diversi territoriali cfr. A. Poggi, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-sud)*, in *Le Regioni*, 1, 2, 2021, 199.

⁶⁴ Per un'analisi più approfondita si rinvia a R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008. Al riguardo l'Autore immagina la responsabilità intergenerazionale come «le possibili forme di tutela giuridica, azionabili dagli uomini appartenenti alla generazione vivente, a favore degli interessi degli uomini ancora non esistenti si noti come la problematica della tutela dei diritti delle generazioni ancora non esistenti». Cfr. inoltre sul punto F. Balaguer, *La dimensione costituzionale dello Stato sociale di Diritto*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016; A. Papa, G. Palombino, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in L. Carpentieri (a cura di), *L'abuso del diritto. Evoluzione del principio e contesto normativo*, Torino, 2018.

⁶⁵ Cfr. sul punto L. Pasqui, *Un'altra emergenza per l'Unione europea: tra intervento pubblico e governance*, in *Dir. Pubbl. europeo Rassegna on line*, 2, 2020; M. Mazzuccato, *Missione economica. Una guida per cambiare il capitalismo*, Bari-Roma, 2021. Al riguardo l'Autore auspica lo sviluppo di una nuova economia politica fondata su un ruolo di protagonista dello Stato nella «co-creazione» e nell'orientamento dei mercati, andando oltre l'idea di poter solo porre rimedio ai loro fallimenti.

⁶⁶ Cfr. F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio*, cit., 120 secondo il quale «questo cambio di paradigma rappresenta un'occasione epocale per ripensare il ruolo dello Stato (e dell'UE) nell'economia e per rendere strutturale un nuovo approccio dell'Unione che non sia più orientato prevalentemente (se non esclusivamente) al mercato e alla tutela delle quattro libertà ma che leghi l'intervento pubblico alle esigenze di equità sociali e a tutela dei diritti sociali. Se si andasse effettivamente in questa direzione si tratterebbe di una nuova, fondamentale, tappa del processo di integrazione europea che avvicinerrebbe, peraltro, i principi fondanti della nostra Costituzione economica orientati al progresso sociale a quelli della Costituzione economica europea in cui l'impianto dell'economia sociale di mercato delineato dai Trattati acquisirebbe una centralità che sino ad oggi non è stata riconosciuta».

⁶⁷ Cfr. S. Fabbri, *Introduzione. L'uropeizzazione: teorie, comparazioni e implicazioni per l'Italia*, in S. Fabbri (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, 2003, 3,

rendendo il Parlamento nazionale colpevolmente marginalizzato e considerato mero esecutore della volontà dell'esecutivo⁶⁸.

Si tratta di un tema, quello degli effetti del processo di integrazione europea sulla forma di governo parlamentare che è da sempre⁶⁹ oggetto di attenzione della dottrina che si è occupata della «europeizzazione» della forma di governo nazionale⁷⁰ parlando di intreccio stretto tra forma di governo italiana ed europea, di Costituzione composita dei poteri⁷¹, di sovranità condivisa⁷².

Nello specifico, infatti, i governi nazionali sono chiamati a rappresentare «ufficialmente» l'interesse nazionale, facendo in modo che lo stesso sia tenuto in adeguata considerazione nell'ambito del processo decisionale dell'Unione Europea⁷³.

secondo il quale «le dinamiche interne alla UE sono divenute parte della logica organizzativa degli ambiti che costituiscono la struttura istituzionale nazionale». Cfr. inoltre sul punto A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; T.E. Frosini, C. Bassu, L. Petrillo (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, 2009; N. Lupo, G. Rivosecchi, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. Cerreto (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Roma, 2010, 288; S. Fabbrini, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Il Filangieri, Quaderno, 2010. Governare le democrazie*, 29. Cfr. inoltre N. Lupo, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 120, secondo il quale «a loro volta, le cause di questa tendenza sono state attribuite a una serie di macrofenomeni di carattere strutturale: in primo luogo, la globalizzazione dell'economia, con la crescita della dimensione sopranazionale; in secondo luogo, la crisi dei partiti e delle ideologie, e con essi dei *cleavages* politici tradizionali; in terzo e ultimo luogo, la trasformazione dei mass media, in particolare legata soprattutto al peso giocato dal mezzo televisivo». Cfr. infine E. Catelani, *Poteri e organizzazione del governo, nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, 242, che ha evidenziato come «al Governo nel suo complesso ed in particolare al Presidente del Consiglio sia riconosciuta una posizione di prevalenza, di capacità decisoria e d'impegno dello Stato nel raggiungimento degli obiettivi europei»; R. Ibrido, *L'evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell'esperienza costituzionale dei sei stati fondatori*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 78.

⁶⁸ A ciò si aggiunga come la marginalizzazione del ruolo parlamentar in favore dell'organo esecutivo sia stata, per di più, avvalorata dal ricorso a strumenti (quali la questione di fiducia accompagnata quasi sempre dalla presentazione di maxi emendamenti) che hanno smarrito il proprio scopo originario, per trasformarsi in meccanismi volti a comprimere i tempi di discussione del dibattito, il potere emendativo delle Camere e la libertà

di voto dei singoli parlamentari. Cfr. sul punto R. Manfellotti, «*Quindici uomini sulla cassa del morto*». *Questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 aprile 2019, il quale ricorda come «l'assenza di una disciplina costituzionale non favorisce la definizione di una linea di confine precisa dell'utilizzo legittimo della questione di fiducia. Le norme contenute nei regolamenti parlamentari, infatti, in ragione del loro carattere disponibile da parte dell'Assemblea appaiono capaci di una regolamentazione solo tendenziale e, in definitiva, inefficace, lasciando la fenomenologia dell'istituto al concreto atteggiarsi dei rapporti tra le forze politiche rappresentate in Parlamento». Secondo l'Autore, inoltre, «attraverso la questione di fiducia, il Governo ha concentrato in se stesso la titolarità di fatto della scelta normativa, mortificando il dialogo compromissorio volto alla sintesi degli interessi politici in conflitto che è la ragion d'essere del procedimento parlamentare. In particolare, l'abominevole prassi dei c.d. 'maxiemendamenti' ha reso il Parlamento una sorta di 'jukebox costituzionale' capace soltanto di rispondere diligentemente alle sollecitazioni del Governo». Cfr. G. Zanfarino, *Il ruolo dei tecnici nell'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Nomos le attualità del diritto*, 3, 2021, che propone la possibile «costituzionalizzazione della questione di fiducia, con una disciplina delle modalità di presentazione finalizzate ad evitare un utilizzo abusivo».

⁶⁹ Cfr. M. Luciani, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. Dir.*, 1992, 557.

⁷⁰ N. Lupo, *L'europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019, 175.

⁷¹ N. Lupo, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione "composita"*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo, A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Napoli, 2020, 162.

⁷² N. Lupo, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione "composita"*, cit., 162.

⁷³ Si tratta di un aspetto presente sin dall'inizio del processo di integrazione europea che, nel corso del tempo, ha influito in maniera sempre maggiore, visto l'ampliamento delle competenze delle Istituzioni europee e della

Si tratta di un modello che rispecchia, appieno, le dinamiche che si sono sviluppate in questi anni, in ambito nazionale ed europeo e che hanno portato a legittimare il riconoscimento di un Governo che agisce, contemporaneamente, in due contesti istituzionali diversi⁷⁴, al punto da immaginare un sistema parlamentare euro-nazionale basato su un nesso indissolubile tra forme di governo nazionali ed europee⁷⁵.

Il rafforzamento del potere esecutivo derivante dal processo di integrazione europea ha, infine, impattato in maniera determinante anche sulla fase di formazione dello stesso Governo⁷⁶ e, soprattutto, sulla determinazione dell'indirizzo politico, che sempre più risulta il frutto di scelte assunte da istituzioni debolmente legate ai canali tradizionali della rappresentanza e della responsabilità politica nazionale⁷⁷.

La fortissima valorizzazione del ruolo dell'esecutivo nel processo decisionale europeo ha, inoltre, impattato negativamente sul rapporto tra Governo e Parlamento che risulta sempre più limitato nell'esercizio delle proprie prerogative non solo in termini di rappresentatività,

dimensione intergovernativa. Come è noto, infatti, a partire dal Trattato di Maastricht, il Consiglio (dei Ministri) dell'Unione Europea e il Consiglio europeo hanno acquisito sempre maggiore rilevanza a scapito di quella dimensione rappresentata dalla Commissione Europea. Cfr. Perez Tremps, *Il rafforzamento dell'esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in G. Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Milano, 1991, 93; M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, N. Lupo, G. Rivosecchi, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, cit., 288. Cfr. infine N. Lupo, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 175. Sul punto l'Autore sottolinea è che «i Governi degli Stati membri dell'Unione europea, lungi dall'essere "bypassati", come talvolta si crede, sono in realtà i protagonisti del processo di integrazione europea e dei circuiti decisionali che in ambito europeo si sviluppano», evidenziando, altresì, come «nella forma di governo dell'Unione europea il potere esecutivo finisce, infatti, per essere "frammentato", distribuito cioè tra una molteplicità di istituzioni, tra le quali i governi nazionali, e quindi difficile da unificare intorno ad un unico indirizzo politico, ma al tempo stesso difficilissimo da controllare per i Parlamenti e le opinioni pubbliche, sia nazionali, sia europea».

⁷⁴ Significativa al riguardo è la considerazione di Federica Mogherini, Ministro degli Affari esteri del Governo Renzi, secondo la quale «L'Italia ha due capitali, in qualche modo, Roma e Bruxelles, e quello che facciamo a Roma deve essere coerente con quanto facciamo nell'altra capitale». Cfr. Intervento di Federica Mogherini alla direzione del PD del 27 febbraio 2014.

⁷⁵ Cfr. sul punto A. Manzella- N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014; N. Lupo, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" dell'UE: le diverse letture possibili*, cit., 365; A. Manzella, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista Aic*, 2015, 1. Cfr. infine Cfr. N. Lupo, *Il governo italiano settant'anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 175, secondo il quale, una volta «europeizzato» il Governo può essere considerata un'istituzione più rilevante e più potente, ma «al tempo stesso, ancora più sfuggente e proteiforme di quanto non fosse».

⁷⁶ Per un'analisi approfondita si rinvia a G. Cavaglion, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020.

⁷⁷ Il riferimento è, ad esempio, alla circostanza secondo la quale il Consiglio Europeo, chiamato a svolgere un ruolo fondamentale e strategico nella definizione delle politiche sovranazionali non sia sottoposto al controllo del Parlamento Europeo. Cfr. sul punto N. Lupo, *L'europeizzazione delle forme di governo degli stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 201 il quale ricorda come «il Consiglio europeo, come istituzione presa nel suo complesso, non è posta sotto il controllo di nessuno: sono solo i suoi membri, ossia i Capi di Stato o di Governo a essere- entro certi limiti, dipendenti dal diritto costituzionale nazionale- assoggettati a meccanismi di controllo, anzitutto parlamentare, previsti nella forma di Governo di ciascuno Stato membro». Cfr. E. Griglio, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione Europea*, in *Dinamiche delle forme di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019, 218, che al riguardo parla di «paradigma policentrico del controllo parlamentare dell'esecutivo frammentato europeo che si fonda su di una concezione modulare della funzione di controllo, declinata in un sistema policentrico di circuiti di interazione tra i Parlamenti che operano a livello europeo, nazionale e subnazionale e l'esecutivo frammentato europeo».

ma anche sul piano normativo⁷⁸ e decisionale⁷⁹.

La condivisione dell'indirizzo politico con il Governo ha, quindi, portato alla perdita di autonomia nella organizzazione della forma di governo⁸⁰ ed alla «confusione» dei poteri tra legislativo ed esecutivo⁸¹, facendo emergere, di conseguenza, un *favor* nei confronti dell'esecutivo considerato l'organo «direzionale» dello Stato⁸², non solo da un punto di vista amministrativo ma anche per quanto concerne il versante normativo e l'attività legislativa⁸³.

⁷⁸ È altresì opinione consolidata come, ancora prima del periodo pandemico, l'utilizzo sempre più incisivo della decretazione d'urgenza avesse portato ad una riduzione dei contenuti della stessa legislazione ordinaria. Nel corso degli ultimi anni lo strumento del decreto-legge è stato, infatti, utilizzato per consentire l'adempimento degli obblighi europei in maniera tempestiva e garantire l'effettivo perseguimento degli obiettivi economici al punto da «svuotare di contenuto le manovre finanziarie autunnali e gli istituti della decisione di bilancio in Parlamento». Cfr. G. Rivosecchi, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto tra Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019, 384. Cfr. M.G. Rodomonte, *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?* In *Nomos*, 3, 2021, 10, che al riguardo fa riferimento ad un modello in cui «all'ipertrofia normativa si accompagna la frantumazione legislativa». Cfr. inoltre sul punto W. Tocci, *Dal troppo al niente della mediazione politica*, in www.costituzionalismo.it, 2, 2017, secondo il quale le leggi approvate dal Parlamento sono caratterizzate dalla eterogeneità di contenuti essendo, nella maggior parte dei casi, contenitori zeppi «di coriandoli normativi di diverso colore, taglia e materiale nel quale si affastellano gli argomenti più disparati. Ma l'eterogeneità è tale anche nel tempo perché prediligono l'intervento a breve termini così come nelle motivazioni perché rispondono suggestioni occasionali o peggio ancora a emergenze spesso costruite ad arte dallo stesso Governo».

⁷⁹ Come è noto, infatti, il dibattito parlamentare sia proiettato sempre più verso l'esterno delle aule parlamentari. Cfr. E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 180, secondo il quale «Il Parlamento è ancora una sede nella quale si adottano decisioni prese altrove e non la stanza in cui si forma l'indirizzo politico, mediante la libera dialettica maggioranza-governo-opposizione secondo l'immagine liberale».

⁸⁰ Cfr. S. Sicardi, *Il Parlamento ed il suo futuro. Una lunga storia alla prova del XXI secolo. Relazione introduttiva*, in M. Cavino, L. Conte (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico di divisione del lavoro. Atti del Convegno di Vercelli del Gruppo di Pisa tenutosi il 25 novembre 2016*, Napoli, 2017, 13.

⁸¹ Cfr. R. Bin, *Lo Stato di diritto*, cit., 72. Nell'analizzare la definizione dell'indirizzo politico l'Autore evidenzia come, in questa occasione, «trionfa il principio della collaborazione (e della confusione) piuttosto che quello della separazione (e delle forme legali di produzione degli atti pubblici)». Per un'analisi approfondita della operatività attenuata del principio della separazione dei poteri nei regimi parlamentari cfr. sul punto F. Modugno, (voce) *Poteri (divisione dei)* in *Novissimo Digesto*, XIII, Torino, 1966, XIII, 484, il quale osserva che, per effetto del principio maggioritario, sono «i partiti politici costituenti la maggioranza a saldare insieme in una unità indissolubile (di indirizzo) Parlamento e Governo, che, nell'effettiva esplicazione delle loro attività rappresentano la negazione più perentoria della 'divisione dei poteri' sia sotto l'aspetto propriamente formale-organizzativo sia sotto quello funzionale». Cfr. inoltre S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998; A. Cerri, *Poteri (divisione dei)*, *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1990, XXXIII; C. Chimenti, *Anatomia della XIV legislatura. Cronache di un quinquennio tra innovazione e continuità*, Torino, 2006, 9. Cfr. infine L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e democrazia*, Roma, 2007, 871, il quale evidenzia come nella forma di governo parlamentare si può più correttamente parlare di una condivisione del potere, sia organica che funzionale, tra il legislativo e l'esecutivo.

⁸² Cfr. E. Cheli, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, cit., 20, che giustifica tale circostanza «in ragione della sua struttura limitata e tendenzialmente omogenea, del sostegno diretto che ottiene da parte dei partiti di maggioranza, della disponibilità degli strumenti propri della pubblica amministrazione». Cfr. inoltre M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., 27, il quale evidenzia come si tratti di una primazia solo politica che «non contraddice la centralità giuridica e strutturale del Parlamento, l'unico organo a elezione popolare diretta e come tale i solo a poter validamente inverare il principio della democrazia (parlamentare)».

⁸³ Cfr. sul punto M. Cartabia, *Legislazione e funzione di Governo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, 86. Al riguardo l'Autrice, riflettendo sul primato del Governo nell'elaborazione dell'indirizzo politico e sugli effetti che tale considerazione potrebbe avere sull'assetto delle fonti normative ed in particolare sulla crescita dei poteri normativi dell'esecutivo che ricomprendono anche la funzione legislativa, evidenzia come «non sia indifferente, ai fini della realizzazione dell'indirizzo politico» poiché, anche in presenza di maggioranze forti e coese, sono comunque diverse «le dinamiche di integrazione politica che si realizzano in sede parlamentare e quelle che si

Tale condizione è stata altresì rafforzata dalla fase di attuazione del PNRR.

Nello specifico, infatti, lo svolgersi dell'azione politica entro un programma ben definitivo, dove i margini per la negoziazione sono ridotti e assoggettati ad una rigorosa tempistica, ha portato parte della dottrina a propendere verso una declinazione dell'indirizzo politico in chiave normativa⁸⁴.

Se, quindi, nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale un ruolo decisivo spetta a quanto deciso al livello sovranazionale⁸⁵, in un'ottica di «indirizzo politico europeo di sistema⁸⁶», con il PNRR sembrerebbe aver impegnato l'indirizzo politico anche di Parlamento e Governi futuri.

È noto, infatti, come l'attività di indirizzo politico per i prossimi anni sarà vincolata al conseguimento di obiettivi stabiliti nell'ambito di un sistema complesso e connesso tra indirizzo politico, insieme di norme giuridiche e struttura organizzativa.

Da un'analisi più approfondita può tuttavia evidenziarsi come, seppur parzialmente vincolato ad obiettivi e scadenze, l'indirizzo politico risulterebbe il frutto della libera interpretazione del Presidente del Consiglio il quale, se supportato da una ampia e decisa maggioranza parlamentare, potrebbe essere in grado di ridefinire, in maniera discrezionale, l'attuazione del PNRR tenendo conto delle priorità immaginate.

Al tempo stesso, tenendo conto dei poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione del PNRR, e degli interventi legislativi adottati, tale circostanza sembrerebbe aver cristallizzato un altro mutamento a lungo taciuto per esigenze di carattere politico riscontrabile nel primato del Presidente del Consiglio nell'ambito della compagine governativa.

4. Considerazioni conclusive. Come si è avuto modo di evidenziare il processo di integrazione europea ha impattato in maniera determinante portando a mutamenti inesorabili di alcuni pilastri dell'ordinamento costituzionale nazionale quali sono la Costituzione economica e la forma di governo.

Si tratta di un processo che ha subito, e continua a subire, delle importanti evoluzioni dovute agli eventi storici, politici e sociali che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni e che hanno reso sempre più evidente come, indipendentemente dalla forma di governo adottata, la verticalizzazione appaia una certezza.

Per quanto concerne il governo dell'economia, anche alla luce delle scelte compiute in occasione dello scoppio della pandemia da Covid-19, la verticalizzazione della decisione deve senza dubbio essere considerata un elemento imprescindibile ed inesorabile e, soprattutto, un elemento caratterizzante l'identità europea.

L'approvazione di misure destinate a sostenere i singoli Stati nell'affrontare le difficoltà del momento e, soprattutto, l'approvazione del c.d. *Next Generation Eu* sembrerebbero, altresì, prefigurare un cambio di paradigma delle politiche europee che hanno impattato sui sistemi di *welfare* e protezione sociale dei singoli Stati, in favore di un intervento pubblico

compongono in sede governativa».

⁸⁴ Cfr. A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi.it*, 18, 2021.

⁸⁵ Cfr. A. Sciortino, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. Grasso (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2015. Al riguardo l'autrice rileva come «da sfera più squisitamente politica, quella in cui si esprime massimamente l'indirizzo politico del governo nazionale e quindi quella in cui vengono fissate le priorità tra le diverse politiche pubbliche e viene definita la politica redistributiva, coincide proprio con quella che più viene maggiormente condizionata da imperativi apparentemente tecnici elaborati in sede sovranazionale».

⁸⁶ Cfr. A. Manzella, *Postfazione: Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, in R. Ibrido, N. Lupo (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione Europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 120. M. Luciani, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, 113.

nell'economia connesso a finalità di carattere sociale.

Pur essendo necessario ed inevitabile legittimare una verticalizzazione della decisione politica, soprattutto in una dimensione multilivello del governo dell'economia, appare al tempo stesso imprescindibile interrogarsi sugli effetti, in termini di democraticità, dell'integrazione europea⁸⁷.

La crisi pandemica e tutti i provvedimenti emanati per superarla si innestano, come è noto, in una edizione della crisi del parlamentarismo, circostanza che impone una necessaria resilienza delle assemblee chiamate a rispondere a una inesorabile e necessaria esecutivizzazione della forma di governo derivante dall'esigenza di rapidità ed efficienza della decisione politica.

Nello specifico, come è noto, nonostante Parlamento Europeo⁸⁸ e Consiglio regionale⁸⁹ siano fortemente vincolati ad una dimensione verticistica della forma di governo, entrambi gli organi rappresentativi hanno mostrato, tuttavia, un migliore adattamento a tale processo, a differenza del Parlamento che ha invece risentito, in maniera determinante, di tale esecutivizzazione del modello di governo.⁹⁰

⁸⁷ È noto, infatti, come la questione inerente il c.d. *deficit* democratico dell'Unione Europea abbia da sempre caratterizzato il processo di integrazione europea nonostante, da un punto di vista formale, la stessa Unione consideri il principio democratico un elemento fondamentale (art. 2 TUE) imponendolo, altresì, quale requisito di adesione (art. 49 TUE). Per un'analisi più approfondita D. Marquand, *Parliament for Europe*, cit., 64. G. Majone, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, in *Osservatorio AIC*, 2010; T. Russo, *Deficit e anti-deficit democratico nell'ordinamento dell'Unione Europea*, Roma, 2011; A. Von Bogdandy, M. Ionannidis, *Il deficit sistemico dell'Unione Europea*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 3, 2014, 593.

⁸⁸ Come è noto, il Parlamento europeo ha, con il consolidamento del processo di integrazione dell'Unione europea, acquisito sempre maggior peso politico, utile a conseguire autorevolezza e a rivedere nuovi spazi e poteri. Nonostante la difficoltà di imprimere il proprio indirizzo politico nella fase decisionale fortemente sbilanciata in favore dell'esecutivo, derivante dalla natura intergovernativa che caratterizza le dinamiche politiche europee, deve tuttavia ricordarsi il peculiare ruolo di co-legislatore ricoperto dallo stesso organo che ha cercato, nel corso del tempo, di svolgere quella funzione di "istituzione portavoce dell'opinione pubblica europeista" al punto da potersi considerare assemblea rappresentativa dei cittadini europei unitariamente immaginati. Cfr. N. Lupo, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 7, 2012, 356. Cfr. A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, cit., 170.

⁸⁹ Per quanto concerne, l'ambito regionale, l'applicazione del principio simul simul e la riforma della forma di governo hanno permesso di riconoscere a Consiglio e Presidente la stessa legittimazione popolare, in un'ottica di bilanciamento tra l'esigenza di un chiaro indirizzo politico-legislativo e quella di una effettiva rappresentanza politica. Nonostante la dimensione regionale risulti fortemente caratterizzata da una verticalizzazione della forma di governo, i Consigli regionali rivestono, come ricordato in precedenza, un ruolo imprescindibile in quel sistema di pesi e contrappesi che l'attuale modello rende necessario risultando, come precedentemente ricordato, gli unici detentori del potere legislativo in ambito regionale. Tale circostanza, presuppone, di conseguenza, che nonostante la straordinaria rilevanza assegnata al vertice dell'esecutivo, quest'ultimo possa legiferare solo attraverso il Consiglio regionale che, di conseguenza, resta organo imprescindibile per l'attuazione dell'indirizzo politico. Da ciò ne deriva, quindi, come, proprio grazie alla verticalizzazione della forma di governo ed allo strettissimo legame tra Presidente della Giunta e maggioranza, le stesse regioni abbiano acquisito una maggiore efficienza normativa. Cfr. sul punto tra i tanti Bilancia, *Potere legislativo e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*, cit.; F. Marangoni, *Organizzazione delle assemblee e processo legislativo*, cit., 135.

⁹⁰ Tale circostanza ha, come è noto, generato un'importante marginalizzazione dello stesso in termini di rappresentatività che è stata sacrificata, in alcune occasioni, in favore della c.d. stabilità dell'azione politica. Sul punto parte della dottrina ha evidenziato come sia possibile utilizzare il termine stabilità facendo riferimento alla stabilità della democrazia di un Paese, al sistema politico in generale, all'indirizzo politico espresso dal Governo e, infine, alla «mera» permanenza in carica di un organo. Per un'analisi approfondita cfr. sul punto F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, 1981, 184; G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1994; D. Casanova, *Spunti critici sulla possibilità di bilanciare la rappresentatività delle Camere con la stabilità del Governo*, in *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale. Atti del seminario Brescia*, 5 aprile 2019, Napoli, 2020, 83. Al riguardo la Corte Costituzionale è intervenuta sul punto delineando con

Muovendo, quindi, da una chiara perdita di funzionalità del Parlamento e da una evidente volontà politica proiettata verso un decisivo rafforzamento del potere esecutivo reso sempre più inevitabile e necessario, in un'ottica di conservazione dell'attuale assetto costituzionale strumentale ad assicurare il mantenimento della forma di Stato democratico, risulta necessario interrogarsi sulla possibilità di immaginare una nuova organizzazione della forma di governo nonché dell'attuale composizione e delle funzioni del Parlamento evitando che la stessa diventi terreno di scontro tra opposte fazioni.

Nello specifico, infatti, la necessità di intraprendere un percorso di rinnovamento del modello di democrazia parlamentare attraverso una decisa revisione delle disposizioni costituzionale, suggerirebbe il mutamento della struttura e delle competenze dell'intero apparato organizzativo dell'organo assembleare con l'obiettivo di attribuire funzioni politiche alla sola Camera dei deputati rendendola, di fatto, titolare esclusiva della relazione fiduciaria con il Governo.

Tale ipotesi, imprescindibile per qualsiasi tipo di modifica della forma di governo, si legherebbe, inoltre, ad una razionalizzazione della struttura parlamentare capace di definire un nuovo equilibrio nei rapporti del Parlamento con il Governo non inficiando, al tempo stesso, il funzionamento e le prerogative degli organi di garanzia.

Nel favorire un ammodernamento della struttura, superando un modello di rappresentanza basata sul controllo e non sulla condivisione dell'indirizzo politico, il superamento del bicameralismo perfetto, da considerarsi tra le cause di un appesantimento del procedimento legislativo e dell'instabilità del sistema fiduciario, risulterebbe, altresì, lineare ed attuabile anche alla luce della riduzione del numero dei parlamentari e del riconoscimento del diritto di voto per il Senato al raggiungimento del diciottesimo anno d'età.

Si tratta di un'ipotesi che andrebbe, inoltre, finalmente, a superare il nodo irrisolto del bicameralismo paritario, a cristallizzare, in Costituzione, un «monocameralismo di fatto» che caratterizza sempre più i lavori parlamentari e, infine, a garantire una «migliore funzionalità dello Stato regionale».

Nello specifico, infatti, la scelta di attribuire ad una Assemblea la funzione di esercitare un ruolo di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica porterebbe quest'ultima ad agire sulla base di meccanismi, giuridici e politici, capaci di consentire, effettivamente, una rappresentanza territoriale di tipo istituzionale anche, e soprattutto alla luce della possibile implementazione dei percorsi di autonomia differenziata.

A ciò si aggiunga, inoltre, come tale ipotesi, oltre a propendere verso una maggiore stabilità governativa, risulterebbe altresì funzionale ad una integrazione dinamica tra livelli di governo al fine di addivenire, tenuto conto anche dell'esperienza pandemica, alla definizione di un efficiente modello di composizione di interessi nazionali e regionali in un'ottica di regionalismo cooperativo, capace di evitare fenomeni distorsivi e lesivi di quanto previsto dall'art. 5 Cost.

chiarezza come la stabilità sia elemento imprescindibile per “assicurare la governabilità” ed “evitare la frammentazione politico-partitica”. Cfr. inoltre sul punto Corte cost., sent. n. 239/2018. Secondo i giudici si tratta di «due esigenze non sono sovrapponibili ma attengono a profili diversi della funzione del Parlamento: l'una ha riguardo alla dialettica Parlamento-Governo, e mira a rendere proficua l'interlocuzione tra questi due organi, l'altra tende a garantire l'efficienza dei meccanismi decisionali dell'assemblea parlamentare, prescindendo dal rapporto con l'esecutivo o quanto meno ponendolo in secondo piano». Cfr. infine A. D'Andrea, *Rappresentatività del Parlamento e principio maggioritario*, in *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale. Atti del seminario Brescia*, 5 aprile 2019, Napoli, 2020, 27 secondo il quale «la difficoltà nella quale si trova oggi la democrazia occidentale risiede principalmente nella tensione tra due opposte esigenze che sono, da un lato, quella di consentire la piena affermazione politica e fattuale della maggioranza, esigenza talora declinata nella scivolosa categoria della governabilità e dall'altro, quella di limitare gli effetti al fine di preservare il diritto delle minoranze di esistere e di potersi esprimere nel gioco democratico».

Tale scelta, oltre a rafforzare il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento e a propendere verso un ammodernamento delle istituzioni, attraverso una maggiore omogeneità fra le forme di governo dei vari livelli potrebbe, senza dubbio, considerarsi strumentale per addivenire alla risoluzione di quelle patologie derivanti dal sistema partitico che hanno influenzato, negativamente, gli stessi processi decisionali.

Si tratta di un modello che renderebbe necessario ed inevitabile la definizione di un confronto effettivo e puntuale tra le forze politiche facilitando la stabilità del rapporto tra Parlamento e Governo attraverso l'utilizzo di strumenti razionalizzati, ma pur sempre rappresentativi, capaci di produrre, nell'ambito di un processo democratico, decisioni unitarie idonee a dimostrare che rappresentatività e governabilità possano essere considerati elementi interdipendenti tra loro.

Per questo motivo, a prescindere da considerazioni ideologiche e politiche e con la consapevolezza della inesorabile, ed in alcuni casi, imprescindibile verticalizzazione della decisione politica, è necessario immaginare una nuova struttura istituzionale idonea a migliorare e rendere più efficiente la funzionalità dell'assemblea rappresentativa, invertendo, in modo particolare, quel processo di persistente marginalizzazione del Parlamento che caratterizza ormai da troppi anni, senza una soluzione concreta di risoluzione, la nostra forma di governo e che non trova più alcuna giustificazione.

Deve quindi considerarsi consolidata l'opinione secondo la quale i nuovi scenari geopolitici e l'impatto della c.d. *digital democracy* sulle dinamiche sociali impongano un processo riformatore che sia in grado di ridurre quella divaricazione tra il testo costituzionale e l'effettivo cambiamento storico-politico permettendo al sistema istituzionale di essere al passo con le trasformazioni degli ultimi anni e scongiurare, di conseguenza, l'uso di tali mutamenti costituzionali come strumento politico.

Abstract. Tra gli aspetti più determinanti del processo di integrazione europea rientra, senza dubbio, l'affermazione del principio del primato strettamente connesso al rapporto tra identità nazionale ed identità europea. Quest'ultimo è stato, ed è, come è noto, oggetto di un importante dibattito caratterizzato da aspetti politici, culturali e sociali vista la capacità, da parte di entrambe, di influenzarsi e, in casi particolari, entrare in conflitto. A ciò si aggiunga, inoltre, come la «commistione» tra ordinamenti statali ed europeo sia stata, inoltre, da tempo, considerata, tra le cause più rilevanti dei mutamenti costituzionali che si sono verificati nel corso degli anni, dai quali è derivata una profonda evoluzione dell'ordinamento nazionale. E' noto, infatti, come i sistemi costituzionali siano sempre più assoggettati a incessanti mutamenti derivanti da una pluralità di elementi di natura politica, giuridica, economica e sociale, dai cui deriva una adeguata e spontanea evoluzione degli stessi nel rispetto del nucleo dei principi fondamentali che danno identità agli ordinamenti stessi. Le parti della Costituzione che sono state, senza dubbio alcuno, oggetto dei più rilevanti mutamenti derivanti dal processo di integrazione europea sono quelle riguardanti la c.d. Costituzione economica e la forma di governo. Si tratta di un processo che ha subito, e continua a subire, delle importanti evoluzioni dovute agli eventi storici, politici e sociali che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni e che hanno reso sempre più evidente come, indipendentemente dalla forma di governo adottata, la verticalizzazione appaia una certezza. Muovendo da tale considerazione, secondo la quale la verticalizzazione della decisione deve senza dubbio essere considerata un elemento imprescindibile ed inesorabile e, soprattutto, un elemento caratterizzante l'identità europea, il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di interrogarsi sul necessario processo riformatore che sia in grado di ridurre quella divaricazione tra il testo costituzionale e l'effettivo cambiamento storico-politico permettendo al sistema istituzionale di essere al passo con le trasformazioni degli ultimi anni e scongiurare, di conseguenza, l'uso

di tali mutamenti costituzionali come strumento politico.

Abstract. One of the most crucial aspects of the process of European integration is, without doubt, the affirmation of the principle of primacy closely linked to the relationship between national identity and European identity.

The latter has been, and is, as is well known, the subject of an important debate characterised by political, cultural and social aspects, given the ability of both sides to influence each other and, in particular cases, to enter into conflict.

In addition, the «mixture» of state and European systems has long been considered one of the most important causes of the constitutional changes that have occurred over the years, which have resulted in a profound evolution of the national legal system.

It is well known, in fact, that constitutional systems are increasingly subject to incessant changes deriving from a plurality of elements of a political, juridical, economic and social nature, from which derives an adequate and spontaneous evolution of the same in respect of the core of the fundamental principles that give identity to the systems themselves.

The parts of the Constitution that have been, without a doubt, the subject of the most significant changes resulting from the process of European integration are those concerning the so-called economic Constitution and form of government.

It is a process that has undergone, and continues to undergo, important evolutions due to the historical, political and social events that have taken place over the last few years and that have made it increasingly evident that, regardless of the form of government adopted, verticalization appears to be a certainty.

Starting from this consideration, according to which the verticalization of the decision must undoubtedly be considered an essential and inexorable element and, above all, a characterizing element of the European identity, the present work aims to question the necessary reform process that is able to reduce the gap between the constitutional text and the actual historical-political change, allowing the institutional system to be up to date with the changes of recent years and, consequently, avoid the use of these constitutional changes as a political instrument.

Parole chiave. Identità Europa – integrazione europea – mutamenti costituzionali – democraticità dell'ordinamento.

Key words. European identity – European integration – constitutional changes – democratic nature of the legal system.