



L. FERRARO, *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo. Un'analisi comparata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 286\*.

**N**egli ultimi due mesi del 2019, la tenuta dell'eterogenea maggioranza a sostegno del secondo Esecutivo guidato da Giuseppe Conte è stata messa a dura prova dalle divisioni emerse a proposito di alcune rilevanti questioni afferenti alla sfera economico-finanziaria. Il riferimento è sia alla determinazione dei contenuti della legge di bilancio 2020, approvata in via definitiva il 24 dicembre 2019, sia alla riforma del trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES). Pur vertendo su aspetti di particolare complessità tecnica, quest'ultima ha finito per innescare laceranti polemiche e strumentalizzazioni esasperate, all'insegna di una retorica sovranista condivisa non solo dai partiti nazional-populisti di opposizione (Lega e Fratelli d'Italia), ma anche dal Movimento 5 Stelle, che costituisce la principale forza politica dell'attuale maggioranza c.d. «giallorossa». Tali episodi, tratti dalla cronaca politica più recente, sono soltanto gli ultimi esempi della valenza condizionante che il perdurante contesto di emergenza economica e finanziaria continua a esercitare sulle dinamiche politico-partitiche e in definitiva sul concreto funzionamento della forma di governo, nonostante possa ritenersi ormai da tempo superata la fase più drammatica dell'emergenza che ha investito l'Italia e altri Paesi dell'eurozona a partire dall'inizio del decennio appena concluso.

Allo studio degli effetti di questo problematico contesto sui rapporti che si vengono a stabilire tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico è dedicato il volume di Luigi Ferraro dal titolo *Crisi economica ed evoluzione delle forme di governo. Un'analisi comparata* (Edizioni Scientifiche Italiane, 2019). In esso, l'Autore sviluppa una riflessione lucida e di ampio respiro teorico attorno alle più significative vicende politico-istituzionali degli ultimi anni, al precipuo fine di verificare la pervasività delle categorie economiche rispetto alle dinamiche di funzionamento dei diversi assetti organizzativi. Nel compiere tale operazione, egli prende espressamente le mosse da una prospettiva valoriale che lo induce a interpretare tale pervasività in termini assolutamente

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

critici, quale il riflesso di una tendenza «paneconomicista» la cui egemonia imporrebbe il primato dell'efficientismo economico sulla decisione politica nell'ambito dei processi di produzione giuridica. L'indagine, primariamente rivolta all'inquadramento di questo presunto cambio di paradigma nell'ordinamento italiano, è stata opportunamente condotta attraverso il metodo della comparazione, la cui necessità è stata avvertita «sia in ragione del tema, come le forme di governo che non possono prescindere dalle esperienze straniere, sia in ragione della crisi economica, dato il suo carattere internazionale» (p. 16). Parimenti appropriata appare la scelta di restringere la prospettiva comparata a due specifici ordinamenti: da una parte, la Spagna, accumulata con l'Italia dal sistema parlamentare, benché diversamente razionalizzato, e da un'esperienza della crisi per molti versi analoga; dall'altra, la Francia, il cui assetto dei poteri fornisce all'Autore un valido parametro per verificare la tesi, sostenuta da una parte della dottrina, secondo cui il protagonismo del Presidente della Repubblica italiano nelle fasi più acute dell'emergenza avrebbe impresso una trasformazione della forma di governo in senso semipresidenziale. In aggiunta, costituisce un profilo di comparazione che unisce tutti e tre gli ordinamenti la dirompente ascesa di un forte sentimento *anti-establishment*.

Nel primo capitolo, l'Autore prende in esame l'articolata risposta politica e normativa approntata dalle istituzioni dell'Unione europea per affrontare lo stato di difficoltà attraversato dall'eurozona a partire dal 2010, allorché gli Stati membri afflitti da gravi squilibri di finanza pubblica si sono trovati seriamente esposti al rischio di *default*, suscitando il timore di un possibile fallimento della moneta unica. Tale reazione si è strutturata, da un lato, nella messa in campo di misure non convenzionali da parte della Banca centrale europea (BCE) e, dall'altro, nella costruzione di una nuova *governance* economica europea, culminata nell'adozione del trattato sul c.d. *Fiscal Compact* (2012), la quale ha definitivamente individuato nella *golden rule* del pareggio strutturale di bilancio il principale strumento normativo per risolvere l'emergenza in corso. Lo studio, oltre a far emergere «un generale indirizzo giurisprudenziale di sostanziale allineamento al principio dell'equilibrio di bilancio» (p. 32) da parte dei giudici costituzionali europei, ad ogni modo attenti nell'assicurarne il dovuto contemperamento con il rispetto del contenuto essenziale dei diritti sociali, si sofferma sulle diverse modalità con cui gli ordinamenti presi in considerazione hanno ottemperato alla disposizione del *Fiscal Compact* che obbliga gli Stati contraenti all'incorporazione del suddetto principio «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (art. 3.2): mentre l'Italia e la Spagna, gravemente colpite dalla crisi, hanno ritenuto di dover adempiere adottando apposite riforme costituzionali (rispettivamente, la legge costituzionale n. 1/2012 e la revisione dell'art. 135 CE), per meglio rassicurare i mercati e i *partner* europei sulla serietà del proprio impegno a risanare i conti pubblici, la Francia, diversamente, trovandosi in una congiuntura meno avversa ed avendo già

provveduto nel 2008 a introdurre in Costituzione il principio dell'*équilibre des comptes* (art. 34, comma 6), ha reputato sufficiente ricorrere a una *Loi organique* (n. 2012-1403). In questa sede, l'Autore mette altresì a confronto collocazione, composizione e attribuzioni degli organismi ai quali, in ciascun ordinamento, nel rispetto della normativa europea, è stato assegnato il compito di monitorare il rispetto delle regole di bilancio, misurando l'effettività delle garanzie di indipendenza stabilite in loro favore: ciò, nella consapevolezza dell'importanza cruciale che quest'ultimo tema riveste sotto il profilo della forma di governo, posto che quanto più viene assicurata l'autonomia organica e funzionale di tali enti, tanto più il controllo tecnico da essi esercitato sugli indirizzi di politica economica e finanziaria del Governo si rivela idoneo ad attivare efficacemente la responsabilità politica di quest'ultimo nei confronti Parlamento e del corpo elettorale. Parallelamente, l'Autore offre un nitido ritratto della tendenza alla destrutturazione dei sistemi partitici tradizionali che attraversa tutte le esperienze ordinamentali oggetto dell'indagine, i cui effetti sulle dinamiche interne alle forme di governo appaiono certamente differenziati, ma parimenti problematici in considerazione della loro portata destabilizzante.

Nel secondo capitolo, l'Autore denuncia lo stato di sofferenza in cui versano le istituzioni parlamentari in Italia e in Spagna, il quale, sebbene affondi le proprie radici nella crisi che da lungo tempo affligge la rappresentanza e i partiti politici, è stato ulteriormente aggravato dallo stato d'emergenza instaurato dalla più recente crisi economica e finanziaria. A suo giudizio, la menomazione delle prerogative funzionali del Parlamento risulterebbe comprovata anzitutto dal contenuto delle missive che la BCE ha indirizzato agli Esecutivi italiano e spagnolo nella drammatica estate del 2011, nelle quali veniva suggerita, al fine di alleggerire la posizione debitoria dei due Paesi, la tempestiva adozione di alcune misure di notevole impatto, tra cui persino – nella lettera all'Italia – una revisione costituzionale che avrebbe dovuto rendere più stringenti i vincoli di bilancio: in queste indicazioni, in larga parte recepite, l'Autore, aderendo a un indirizzo culturale fortemente avverso al neoliberalismo, non intravede la sola via d'uscita possibile per sottrarre quei Paesi al ricatto dei mercati, cui si sarebbero deliberatamente esposti attraverso una condotta finanziaria irresponsabile, bensì il tentativo di un organo tecnico di interferire sulle dinamiche della forma di governo allo scopo di assicurare la prevalenza delle esigenze economico-finanziarie sul principio democratico. A ulteriore conferma dell'avvenuta mortificazione del ruolo dei Parlamenti, egli ricorda in secondo luogo la straordinaria rapidità con cui le Camere dei due Paesi hanno approvato l'introduzione del pareggio di bilancio nelle rispettive Costituzioni, la quale, oltre a tradire un preoccupante «uso congiunturale» della revisione costituzionale per risolvere un problema finanziario del momento, appare «nella sostanza incompatibile con la ponderatezza e la serenità di valutazione che richiede una revisione della Carta fondamentale» (p. 85). Un simile arretramento delle assemblee parlamentari, tale da aver

determinato uno spostamento dell'asse della forma di governo a favore degli Esecutivi ancora più marcato che in passato, mentre in Spagna ha ricevuto l'avallo del *Tribunal Constitucional* (ATC 9/2012), in Italia sembrerebbe prossimo a un'inversione di tendenza, alla luce delle possibilità aperte dalla nota ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale, e comunque non sarebbe stato tale da produrre «una lacerazione dei profili organizzativi», dal momento che quanto accaduto «si possa ancora far rientrare nelle dinamiche elastiche della forma di governo, seppure sottoposte a tensione» (p. 118).

Dopo aver esaminato le trasformazioni occorse sul versante parlamentare, nel terzo capitolo l'Autore analizza quelle intervenute sul versante degli Esecutivi, mantenendo come angolo di visuale il confronto tra i casi italiano e spagnolo. A proposito dell'Italia, egli constata innanzitutto come l'ordinamento, a partire dai primi anni novanta, abbia individuato nel c.d. Governo tecnico la soluzione al periodico verificarsi di quel «perverso intreccio tra crisi economica e incapacità/delegittimazione della classe politica» che finisce per rendere «meno decisivo il rapporto fiduciario tra Esecutivo e Parlamento [...] a favore invece di una fiducia sempre più significativa da parte delle istituzioni europee e dei mercati finanziari» (p. 137). All'Autore preme soprattutto sottolineare la natura eccezionale e pertanto necessariamente provvisoria di questo tipo di soluzione, la quale, pur costituzionalmente legittima, costituisce una deroga al principio democratico-rappresentativo: l'Esecutivo tecnico, infatti, essendo sprovvisto di qualunque collegamento con i cittadini, interrompe «il rapporto circolare tra il corpo elettorale, il Parlamento e lo stesso Governo» (p. 139) che quello stesso principio presuppone. Nel prosieguo della trattazione, l'Autore esamina altresì la prassi di affidare il Ministero dell'economia a personalità di estrazione tecnica, a garanzia «non solo di soluzioni tecnicamente appropriate, ma anche di fedele attuazione di una politica economica preventivamente concordata in sede di Unione europea» (p. 146), nonché l'evoluzione della modalità con cui Giuseppe Conte – un accademico alla guida di due Esecutivi politici – ha interpretato il ruolo di Presidente del Consiglio, passando da un'iniziale subalternità al «sostanziale “duumvirato”» (p. 153) Salvini-Di Maio a una successiva centralità, manifestatasi soprattutto nell'interlocuzione con le istituzioni europee. La Spagna, diversamente dal nostro Paese, non si è orientata verso soluzioni di tipo tecnico, ma al pari dell'Italia ha assistito a un ricorso abusivo alla decretazione d'urgenza: quest'ultima, infatti, «per la celerità della sua efficacia, è stata individuata quale strumento più vantaggioso per rassicurare i mercati finanziari e l'Unione europea sull'effettiva volontà politica di un Governo e della sua maggioranza parlamentare nel perseguire i propri obiettivi» (p. 159), talora prescindendo, tuttavia, da una corretta valutazione dei presupposti che ne giustificano l'adozione, con esiti preoccupanti sotto il profilo della legittimazione democratica dei provvedimenti adottati. Nella parte finale del capitolo, l'Autore torna sugli effetti della crisi sulle dinamiche partitiche, facendo emergere in particolare le somiglianze e le differenze tra due movimenti politici – il Movimento 5

Stelle e *Podemos* – espressione di un fenomeno, il populismo, «particolarmente rilevante per gli sviluppi della forma di governo parlamentare, proprio per la sua radicale contestazione delle regole di una democrazia rappresentativa e dei suoi elementi costitutivi (innanzitutto partiti e Parlamento)» (p. 186).

Nel quarto ed ultimo capitolo, l'Autore mette a fuoco l'operato del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano a partire dall'estate del 2011, quando la grave situazione economico-finanziaria e la contestuale debolezza del sistema partitico hanno richiesto in più occasioni una significativa espansione dei poteri del Capo dello Stato, tale da indurre una parte della dottrina a rilevare un mutamento della forma di governo in direzione di un semipresidenzialismo. Muovendo da una puntuale ricostruzione della funzione costituzionale del Presidente della Repubblica quale rappresentante dell'unità nazionale *ex art. 87, comma I, Cost.*, l'Autore difende con solidi argomenti la tesi secondo cui le scelte di Napolitano non hanno in alcun modo interferito con l'indirizzo politico, dovendosi piuttosto considerare un'estrinsecazione di quei poteri di stimolo, di moderazione e di persuasione che, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale in una celebre pronuncia, costituiscono «il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana» (Corte cost., sent. n. 1/2013, p. 8.3 *cons. dir.*). Come noto, si tratta di poteri che, in virtù dell'elasticità delle disposizioni costituzionali relative al Capo dello Stato, tendono «ad espandersi in via sussidiaria rispetto alle inerzie – se non addirittura alle assenze – degli attori politici» (p. 201), senza che ciò determini una fuoriuscita dal perimetro della forma di governo parlamentare. Questa tesi appare avvalorata dall'esame del mandato di Sergio Mattarella, il quale, coincidendo con una congiuntura meno turbolenta, ha segnato un ritorno alla fisiologia istituzionale, benché non siano mancati momenti di tensione che «trovano sempre nella ragione economica una delle sue fonti» (p. 216), a partire dal c.d. «caso Savona». La stessa trova infine definitiva conferma nell'analisi dei caratteri propri della forma di governo semipresidenziale nel modello incarnato dalla Quinta Repubblica francese, la quale peraltro sembra evoluta in direzione di una presidenzializzazione ancora più accentuata che in passato, per effetto dell'introduzione del quinquennato (2000) e dell'inversione del calendario elettorale (2001), nonché di alcune delle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale del 2008. Il richiamo alla Francia offre infine all'Autore l'occasione per soppesare gli effetti della crisi economica sulle dinamiche politiche d'Oltralpe, soffermandosi in particolare sulla crisi dei partiti politici tradizionali, sul nuovo bipolarismo incentrato sul confronto tra *La République En Marche* e il populismo nazionalista del *Rassemblement National*, e sull'impronta fortemente presidenzialistica che il nuovo Presidente Macron ha inteso dare al suo mandato, la quale, tuttavia, negli ultimi mesi pare essere andata incontro a un sensibile ridimensionamento (in tal senso, si rinvia a P. Piciacchia, *Nel solco della democrazia rappresentativa: il tandem tra le due teste dell'Esecutivo, il necessario rinsaldarsi del rapporto*

*Parlamento/Governo e il rilancio delle riforme istituzionali (con qualche concessione alla democrazia diretta e partecipativa)*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 2/2019).

In conclusione, questa pregevole opera annovera tra i suoi principali meriti quello di trattare in termini problematici il carattere emergenziale dell'approccio adottato dai diversi ordinamenti esaminati in risposta a una crisi economica e finanziaria ormai ultradecennale, nonché quello di valutare l'entità delle tensioni che ne sono derivate non soltanto sul piano dei mutevoli rapporti tra gli organi costituzionali, ma anche su quello della tutela dei diritti fondamentali. Con specifico riferimento al contesto italiano, un filo rosso che unisce le distinte parti del volume sembra potersi identificare nell'apprezzabile tentativo di tracciare i limiti entro cui siffatte tensioni possono essere contenute e assorbite, superati i quali possono prodursi insanabili rotture della trama costituzionale: essi, secondo l'Autore, debbono rinvenirsi «nella peculiarità di un rimedio emergenziale, cioè la sua provvisorietà», considerato che qualora «lo stato di crisi dovesse perdurare per lungo tempo, senza alcuna sua regressione, allora dovrebbe effettivamente porsi il problema di uno slittamento in via di prassi della forma di governo, poiché i rimedi in questo caso non sarebbero più eccezionali, ma duraturi o costantemente utilizzati» (pp. 254-255). Un altro importante pregio del volume può senza dubbio rinvenirsi nell'invito dell'Autore a non affidare la tutela del principio democratico e la tenuta dei capisaldi della forma di governo esclusivamente alla giustizia costituzionale: al fine di arginare il ricorso incontrollato ai rimedi emergenziali e il diffondersi di una visione leaderistica e populista della politica, appare infatti essenziale anche un recupero del «ruolo dei partiti politici costituzionalmente ispirati, nel senso, tanto di una partecipazione democratica [...] che sia finalmente regolamentata nelle dinamiche e negli effetti vincolanti, quanto di una linea politica che sia il frutto di un'elaborazione partecipata tra la base, la diversa organizzazione territoriale dei partiti e la loro direzione nazionale» (pp. 259-260). Il confronto con la cruda realtà, tuttavia, suscita in chi scrive il timore che, *rebus sic stantibus*, un simile appello – per quanto nobile e ispirato – sia purtroppo destinato a rimanere inascoltato.

Andrea Fiorentino