

Presentazione

Fenomenologia delle fonti ed evoluzione dell'ordinamento, nel suo rapporto con la dimensione europea

di *Federica Fabrizzi e Giovanni Piccirilli*

Questo *Volume* raccoglie gli atti di due convegni che – nati dalla condivisione di interessi di ricerca e dal confronto, sempre fecondo, sviluppato nelle riunioni di redazione della rivista *Federalismi.it* – sono stati organizzati nel 2024 in Sapienza e alla Luiss Guido Carli¹. I due momenti di riflessione, benché distinti, sono stati progettati congiuntamente, nella convinzione che vi sia un filo rosso che unisce le sollecitazioni e le tensioni cui è soggetto il sistema di produzione normativa tra Stato e Unione europea. Inoltre, sono stati l'occasione per combinare piste di ricerca nate autonomamente, ma che hanno finito per segnalare esigenze condivise di confronto: una relativamente all'evoluzione della forma di governo italiana successivamente alla riforma costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari²; l'altra sulla lettura del rapporto tra ordinamenti, nel prisma metodologico della interlegalità³.

¹ Si tratta, nel dettaglio delle due giornate di studio dal titolo «Fonti primarie statali e Corte costituzionale: I procedimenti legislativi tra teoria, prassi, vizi rilevati e criticità irrisolte» e «Fonti del diritto europee e ordinamento interno. Influenze e circolarità», rispettivamente svoltesi il 29 gennaio 2024 in Sapienza e il 6 maggio 2024 in Luiss.

² Ricerca di Ateneo Sapienza 2022 dal titolo: «Following Constitutional Law No. 1/2020, which Parliament? Asymmetries and convergences between chambers in the Italian evolving form of government. A diachronic and synchronic perspective», coordinato da Federica Fabrizzi.

³ Progetto PRIN 2017 «The challenge of Interlegality: A new perspective on Law», coordinato dal prof. Gianluigi Palombella (Scuola di Studi Superiori Sant'Anna di Pisa) e partecipato dalle università di Milano Bicocca, della Tuscia e della Luiss, con una unità locale di cui è stato responsabile Giovanni Piccirilli.

Nel primo seminario si erano assunte come oggetto di studio le fonti primarie statali, alla luce dei rispettivi procedimenti di adozione. L'idea era quella di valutare i modi e i metodi di produzione normativa tra teoria e prassi, mettendo in luce i vizi – alcuni dei quali, peraltro, già molto noti – e le criticità irrisolte, in una prospettiva volta a indagare anche l'evoluzione del sindacato della Corte costituzionale su tali aspetti procedurali⁴.

Lo stesso saggiare lo “stato di salute” delle fonti primarie statali (segnatamente la legge ordinaria, la legge di bilancio, i processi duali di decretazione d'urgenza/conversione parlamentare e delegazione legislativa/adozione dei decreti legislativi) in qualche modo stava già a certificare che i sintomi percepibili fossero tali da non far presagire una diagnosi particolarmente fausta. E, in effetti, il quadro che è emerso nella discussione – e che emerge, con ancor maggior dettaglio, dagli scritti – risulta per più profili sconcertante. A preoccupare non è tanto e solo l'ennesima conferma della “crisi della legge” – fenomeno noto e consolidato, seppure la residualità quantitativa e qualitativa delle leggi formali ordinarie rispetto agli atti aventi forza di legge abbia raggiunto nel periodo più recente picchi mai toccati in precedenza⁵ – quanto, piuttosto, lo scollamento, la divaricazione tra l'essere ed il dover essere. Solo per richiamare gli esempi più macroscopici: l'irrompere della tendenza a concentrare in un solo del Parlamento la discussione dei disegni di legge rappresenta indubbiamente un elemento se non di rottura, quantomeno di profonda modifica nell'interpretazione di quel «collettivamente» che, nell'art. 70 Cost., descrive la modalità di esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere; allo stesso modo, la pratica dei maxi-emendamenti scardina, ormai da decenni, quell'«articolo per articolo» prescritto dall'art. 72; per non dire di ciò che accade per la procedura di bilancio.

Ad essere messo in discussione, sembra quasi essere l'esistenza stessa di un «esame» previsto dall'art. 72, almeno nel suo senso tradizionale richiamato da Antonio Cervati che, nel commento all'art. 72 Cost., ricordava come dalla Costituzione si debba desumere «una concezione del Parlamento che non sia quella di un organo di registrazione di decisioni prese in altre sedi, ma di effettiva elaborazione dei testi legislativi», da cui deriva la stessa «esigenza di un procedimento articolato in fasi e momenti non eliminabili»⁶.

⁴ Su questa specifica prospettiva si concentrano i contributi di A. CIANCIO, F. BILANCIA, G.E. VIGEVANI e R. DI MARIA, in questo *Volume*.

⁵ V. il contributo di G. PICCIRILLI, in questo *Volume*.

⁶ A.A. CERVATI, *Art. 72*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 108 s.

Allargando lo sguardo, tuttavia, si coglie che ad essere messo in discussione, più che questa o quella regola puntuale del procedimento di discussione della legge, risulta, in verità, lo stesso ruolo del Parlamento. Alessandro Pizzorusso nel 1994 notava che «tra le funzioni proprie dei parlamenti contemporanei, quella che consiste nell'approvazione di nuove norme giuridiche destinate a regolare la vita sociale nell'ambito dello stato di cui trattasi ha assunto un ruolo nettamente preminente sulle altre»⁷. Già allora, tuttavia, Pizzorusso metteva in guardia sulla perdita di centralità della legge statale quale fonte del diritto per eccellenza e citava i frequenti casi di attività normativa di enti territoriali (nell'ambito di stati federali, regionali, o semplicemente decentrati), l'importanza sempre maggiore assunta dall'attività normativa dell'esecutivo, l'esistenza di altre forme di produzione normativa che si sviluppano spesso anche a livello internazionale. Inquadra tutti questi fenomeni come erosivi della centralità della legge statale, nel quadro di uno studio focalizzato sul ruolo del Parlamento nel sistema costituzionale.

A trent'anni di distanza, quelle riflessioni risultano attualissime e possono essere analizzate a partire dalle prassi sviluppatesi nel frattempo: la crisi della legge è non solo conclamata, ma può essere compresa proprio alla luce del consolidarsi di quelle tendenze erosive, che hanno ulteriormente ampliato la loro sfera di incidenza. In primo luogo, è opportuno sottolineare come a mancare non sia la decisione *tout court*, ma il fatto che ad assumerla sia sostanzialmente il Parlamento. Lo testimonia l'evidente squilibrio – ormai irrecuperabile – nella decisione di bilancio⁸, «la dominanza» governativa anche nella gestione del procedimento di conversione del decreto-legge (che avrebbe un ruolo equilibratore rispetto alla decretazione da cui scaturisce l'atto)⁹, la ricostruzione polifasica (e non soltanto bifasica) del procedimento di delegazione legislativa, da cui emerge un ruolo governativo più che esorbitante rispetto al modello costituzionale¹⁰.

In più, quelle che all'epoca delle riflessioni di Pizzorusso erano solo indicazioni, oggi sono ampiamente individuate in dottrina come assetti stabili e probabilmente irreversibili. È così per l'espansione della produzione normativa del Governo, per l'ascesa del ruolo delle *authorities*, per lo spostamento a livello sovranazionale della normazione incidente in ambiti sempre più rilevanti per la vita dei cittadini¹¹.

⁷ A. PIZZORUSSO, *Recenti tendenze del parlamentarismo*, in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1994, p. 43 s., spec. p. 60.

⁸ V. il contributo di C. BERGONZINI, in questo *Volume*.

⁹ V. il contributo di C. DOMENICALI, in questo *Volume*.

¹⁰ V. il contributo di M. RUBECCHI, in questo *Volume*.

¹¹ Resta sotto questo profilo insuperata la riflessione di B. CARAVITA, *Quanta Europa*

Da qui il legame con il secondo appuntamento, tenutosi a maggio 2024 alla Luiss Guido Carli, dedicato questa volta alle fonti del diritto europee e alle influenze di queste rispetto agli ordinamenti nazionali.

È evidente che la produzione del diritto sia uno degli ambiti nel quale, più che in altri, si concretizzano le «limitazioni» all'esercizio della sovranità e la trasformazione profonda del modello dello Stato nazionale rispetto alla *membership* europea¹².

Un simile approccio è percorso anche nei contributi che qui si raccolgono, come in quello di Corrado Caruso¹³, il quale, riferendosi al processo di integrazione europea, segnala come esso non costituisca «una pressione esogena che comprime l'ordinamento sino a sconvolgerne i rapporti istituzionali e, di conseguenza, le modalità di produzione del diritto disciplinate dalla Costituzione»; piuttosto è vero che l'integrazione europea «ha contribuito invece a disegnare un *nuovo* ordine costituzionale delle fonti». Ma che anche rispetto a questo «nuovo ordine» si parli di crisi è assai significativo. L'obiettivo di sistematizzazione perseguito con il trattato di Lisbona¹⁴, dopo il fallimento del Trattato costituzionale, non può considerarsi pienamente raggiunto, specie perché non è stata risolta «l'endemica anomia sistemica delle fonti comunitarie» che tutt'ora caratterizza il sistema. Sistema che, per altro, va ulteriormente complicandosi e stratificandosi, alla luce della esistenza, oggi, di una Carta dei diritti – i cui contenuti devono essere oggetto di bilanciamento rispetto al resto del diritto primario¹⁵ –, dell'emergenza, al contempo, di un ruolo sempre più pervasivo del *soft law*¹⁶, nonché della componente ibrida della condizionalità propria dei piani nazionali relativi al Dispositivo per la ripresa e la resilienza¹⁷.

Così, «crisi», «sommovimento», «sollecitazione», «disordine» sono i termini maggiormente ricorrenti, per rappresentare le dinamiche in atto a

c'è in Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2020.

¹² Antesignana in questo è la riflessione di A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 273 s. Tra gli studi più recenti, seppur muovendo da diverse premesse teoriche, v. l'ampio e approfondito studio di A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna University Press, Bologna, 2024, che valorizza il c.d. «*Member State paradigm*» proposto negli studi di C.J. BICKERTON, *European Integration: from Nation-State to Member State*, Oxford University Press, Oxford, 2012, spec. p. 51 s.

¹³ In questo *Volume*.

¹⁴ Su cui il contributo di M.E. GENNUSA, in questo *Volume*.

¹⁵ V. il contributo di R. BARATTA, in questo *Volume*.

¹⁶ Cfr. i contributi di V. DESANTIS e G. DELLEDONNE, in questo *Volume*.

¹⁷ Sul tema, i due contributi di G. MENEGUS e S. SILEONI, in questo *Volume*.

livello nazionale e per descrivere la circolarità e le influenze tra l'ordinamento sovranazionale e quello nazionale.

Un quadro con poche certezze formalizzate e molti *fatti*, sullo sfondo del quale campeggia la questione fondamentale: poiché le fonti normative sono un altro modo di essere delle forme del potere, «la forma delle fonti»¹⁸ richiama il tema della legittimazione del potere.

Sta qui, nella connessione indissolubile indicata dal costituzionalismo tra fonte e potere, che si può identificare il *fil rouge* che tiene insieme i due convegni.

Guardando a questioni strettamente nazionali, la Corte costituzionale nella sent. n. 146/2024 ha chiarito molto nettamente questo collegamento: quando vengono manipolate o violate le regole sul processo legislativo parlamentare la conseguenza è l'eliminazione dei vincoli procedurali imposti alle forze politiche al potere per impedire l'esercizio arbitrario dello stesso. Si tratta dunque di preservare, attraverso il sistema delle fonti, la forma di governo.

Ma se dalla dimensione nazionale ci si sposta in quella sovrastatale, quello dell'ordinamento delle fonti rispetto alla descrizione della “forma di governo” – pur con tutti i *caveat* sull'utilizzo di questa categoria con riferimento all'Unione europea¹⁹ – resta un tema di organizzazione del potere e di base legittimante sulla quale quel potere si fonda.

Di nuovo, è la Corte costituzionale che offre anche su questo profilo una chiave di lettura decisiva, con le recenti pronunce in tema di doppia pregiudizialità. Si legge nella sent. n. 15/2024 (ripresa poi testualmente nella successiva sent. n. 181 dello stesso anno): «La dichiarazione di illegittimità costituzionale offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione – sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione – può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la pos-

¹⁸ V., in particolare, il contributo di A. MORRONE, in questo *Volume*.

¹⁹ Sul tema v. le riflessioni contenute nel volume di R. IBRIDO e N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018 (e, spec. l'introduzione dei curatori, «*Forma di governo*» e «*indirizzo politico*»: *la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, p. 9 s.).

sibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea».

Questa tendenza della giurisprudenza costituzionale (italiana, ma non solo) che viene definita genericamente come «riaccentramento»²⁰, può e deve essere letta non in chiave oppositiva del processo di integrazione, ma al contrario funzionale a dare a quest'ultimo una copertura costituzionale e anzi, usando le parole già citate della Corte, un «*surplus* di garanzia». La Corte costituzionale italiana sembra muoversi secondo quella logica – descritta da Nicola Lupo – di «una Costituzione europea come Costituzione “composita”, che si fonda cioè su disposizioni presenti sia nei Trattati istitutivi, sia nelle Costituzioni dei singoli Stati membri»²¹.

Ecco, dunque, che dalle Corti occorre passare alle Carte.

I contributi raccolti nel corso della prima giornata di studi, dedicata alle fonti normative interne, ci dicono chiaramente che, ancor prima della crisi sui modi di produzione delle fonti primarie, esiste un allarmante problema di perdita di normatività del dettato costituzionale nella parte in cui li disciplina. La crisi della legislazione parlamentare e la distorsione dei modelli costituzionali denuncia l'ineffettività delle regole e questa alterazione del quadro costituzionale deve senza dubbio essere oggetto di sindacato di costituzionalità, ma deve essere valutato altresì con riferimento alla forza performativa della Costituzione. Ci si deve in altre parole domandare se sia tollerabile che le disposizioni costituzionali siano sistematicamente violate o, ribaltando la prospettiva, che le disposizioni costituzionali non siano più in linea con l'equilibrio tra i poteri che i fatti ci presentano.

Ma poiché una parte delle cause di questo processo è data proprio dalla condizione dell'Italia di Stato membro, ecco che allora inevitabilmente ci si deve domandare: quale sia (se vi sia) la struttura delle fonti europee; quale ne sia il fondamento; se vi sia un *ordo ordinans* nella costruzione europea (e, nel caso, dove e come rinvenirlo).

Quesiti capitali che spingono a interrogarsi, infine, su quel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea che passa attraverso gli atti, i fatti e le Corti.

Da ultimo, una battuta conclusiva sull'esito del confronto. Pur nella varietà delle prospettive e nel pluralismo delle posizioni, tutti i contributi

²⁰ Cfr. B. CARAVITA, *Il “riaccentramento” del giudizio costituzionale italiano all'alba del secondo decennio del ventunesimo secolo*, di introduzione al volume *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del Giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, a cura dello stesso A., Giappichelli, Torino, 2021, p. 1 s.

²¹ In questo *Volume*.

pubblicati sono accomunati da un forte richiamo al metodo, che deve essere, e non può che essere, il metodo del diritto costituzionale. Questo nella consapevolezza che esiste un nesso inscindibile tra potere, rappresentanza politica e responsabilità e che «alla destrutturazione e deformazione dei processi decisionali e normativi corrisponde una diluizione della responsabilità del potere»²² la cui analisi non può non spettare ai costituzionalisti.

Questo si era inteso fare quando si sono immaginati i due incontri e questo ci si augura di essere, almeno in parte, riusciti a fare.

In chiusura di questo lavoro sentiamo il dovere di rivolgere un ringraziamento a Francesco Severa e Federico Micari, per l'attento lavoro che ha consentito al *Volume* di assumere la forma attuale.

²² Così il contributo di M.P. IADICICCO, in questo *Volume*.

