



29 LUGLIO 2026

La crisi del parlamentarismo tra
integrazione europea e trasformazioni
della rappresentanza

di Antonella Sciortino

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

La crisi del parlamentarismo tra integrazione europea e trasformazioni della rappresentanza *

di Antonella Sciortino

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: Il tema della crisi del parlamentarismo è troppo ampio e stratificato per poter essere affrontato compiutamente nello spazio di questo contributo. Le pagine che seguono si limitano pertanto a sviluppare alcune osservazioni, suggerite dalla rilettura di alcuni scritti di Beniamino Caravita, intorno a tre profili tra loro strettamente intrecciati: il processo di integrazione europea, le trasformazioni della produzione normativa e le difficoltà che oggi investono i tradizionali meccanismi della rappresentanza politica. Muovendo dalla tesi della fragilità originaria del modello parlamentare delineato dalla Costituzione del 1948, l'analisi evidenzia come il processo di integrazione europea abbia progressivamente ridislocato i luoghi della decisione politica, rafforzando il ruolo degli esecutivi nazionali e sovranazionali a scapito delle assemblee rappresentative. In tale prospettiva vengono esaminati il metodo comunitario, il metodo intergovernativo e il più recente metodo euro-nazionale, con particolare attenzione agli effetti prodotti sulla funzione di indirizzo politico e di controllo del Parlamento. La riflessione si estende alle trasformazioni della produzione normativa interna, caratterizzata dalla crescente centralità del Governo e dall'espansione della decretazione d'urgenza, nonché alla crisi della rappresentanza, determinata dall'indebolimento dei partiti politici e dei tradizionali meccanismi di mediazione. Il saggio sostiene che la crisi del Parlamento non possa essere interpretata come un fenomeno contingente o esclusivamente nazionale, ma come l'esito di dinamiche strutturali proprie della *governance* multilivello contemporanea. In questa prospettiva vengono avanzate alcune proposte volte a rafforzare il ruolo delle assemblee parlamentari nella fase ascendente dei processi decisionali europei, nella funzione di controllo e nella costruzione di un'autonoma capacità conoscitiva e valutativa. Il recupero della centralità parlamentare non è dunque concepito come restaurazione di modelli del passato, ma come ridefinizione delle funzioni rappresentative e deliberative del Parlamento entro il costituzionalismo europeo contemporaneo.

Title: The Crisis of Parliamentarism amid European Integration and the Transformation of Political Representation

Abstract [En]: The crisis of parliamentarism is far too broad and complex a subject to be exhaustively examined within the limits of this contribution. The analysis that follows therefore develops a number of reflections inspired by a re-reading of selected writings by Beniamino Caravita, concentrating on three closely intertwined dimensions: European integration, the transformation of law-making processes, and the difficulties currently affecting the traditional mechanisms of political representation. Starting from the assumption that the parliamentary model established by the 1948 Constitution displayed structural weaknesses from its inception, the analysis shows how European integration has progressively relocated the main arenas of political decision-making, strengthening national and supranational executives at the expense of representative assemblies. Within this framework, the article examines the Community method, the intergovernmental method, and the more recent Euro-national method, focusing on their impact on parliamentary functions of political direction and governmental oversight. The discussion also addresses the transformation of domestic law-making processes, marked by the growing predominance of the executive and the extensive use of emergency legislation, as well as the crisis of political representation resulting from the weakening of political parties and traditional mechanisms of mediation. The article argues that the crisis of Parliament should not be understood as a contingent or exclusively national phenomenon, but rather as the outcome of structural dynamics inherent in contemporary multilevel governance. Against this background, several proposals are advanced to strengthen parliamentary involvement in the European decision-making process, enhance oversight functions, and develop autonomous parliamentary capacities for

* Articolo sottoposto a referaggio. Relazione riveduta presentata in occasione della Giornata di studi in memoria di Beniamino Caravita di Toritto svoltasi alla Sapienza Università di Roma, 21 aprile 2026.

analysis and evaluation. The recovery of parliamentary centrality is therefore conceived not as a restoration of past institutional models, but as a redefinition of representative and deliberative functions within contemporary European constitutionalism.

Parole chiave: Parlamentarismo, Integrazione europea, rappresentanza politica, Governance multilivello, Forma di governo

Keywords: Parliamentarism, European Integration, Political Representation, Multilevel Governance, Form of Government

Sommario: 1. Introduzione. 2. La fragilità genetica del parlamentarismo italiano: “una crisi” che precede “le crisi”. 3. Il *federalizing process* e la ridislocazione dei luoghi della decisione. 4. La normazione interna tra patologia e inveroamento sistemico. 5. Legittimità formale e legittimità sostanziale: la duplice crisi della rappresentanza. 6. Il nodo della governance economica europea: dove la crisi diventa misurabile. 7. Qualche considerazione conclusiva.

1. Introduzione

«Il parlamentarismo nella stagione delle crisi»¹ è il titolo della giornata di studio dedicata alla memoria di Beniamino Caravita; una formula particolarmente felice che richiama immediatamente la complessità delle trasformazioni che interessano oggi le istituzioni rappresentative. Non una crisi, dunque, ma le crisi - perché il Parlamento non è attraversato da una sola linea di frattura, ma da una pluralità di tensioni che si sovrappongono, si intrecciano e, talvolta, si rafforzano reciprocamente. C'è una crisi istituzionale, che riguarda il rapporto con il Governo e con gli altri centri di decisione; una crisi funzionale, legata alla trasformazione dei procedimenti normativi e alla pressione dell'urgenza; e una crisi più profonda, che investe la rappresentanza e, con essa, la stessa idea di mediazione politica - una crisi cui va ascritta in larga misura anche la dissoluzione dei partiti come soggetti capaci di radicarsi nel territorio e di tradurre in indirizzi coerenti le istanze diffuse della società. Negli scritti di Beniamino Caravita la crisi non è mai semplicemente sintomo di declino: è piuttosto un luogo di trasformazione, in cui si ridefiniscono i rapporti tra rappresentanza, decisione e responsabilità, in cui si rielaborano gli equilibri tra poteri, tra livelli di governo, tra diritto e politica. Rileggere oggi quelle pagine significa accorgersi che molte delle domande che le attraversano sono ancora attuali. Quale spazio resta al Parlamento in sistemi sempre più segnati dall'urgenza decisionale? Quale rapporto si costruisce tra circuito rappresentativo e altri luoghi della produzione normativa? E come si conserva una dimensione propriamente politica della decisione dentro contesti sempre più complessi e stratificati? Beniamino Caravita era un giurista che leggeva le istituzioni dentro la storia, e che della crisi aveva fatto uno stimolo permanente alla riflessione e alla proposta. Rileggere i suoi scritti oggi significa riaprire un dialogo che lui stesso aveva impostato come volutamente incompiuto, consapevolmente esposto alle smentite del tempo. Il tratto più riconoscibile del suo pensiero risiedeva nella qualità della domanda: la capacità di individuare il punto esatto in cui un problema smette di essere una questione tecnica e diventa una questione di sistema, e di starci sopra,

¹ Questo il titolo della Giornata di studi in memoria di Beniamino Caravita.

senza scorciatoie, con quella pazienza analitica che caratterizza il metodo della ricerca scientifica. È a partire da queste premesse che si intende sviluppare alcune riflessioni. Il tema del «parlamentarismo nella stagione delle crisi» appartiene a quella categoria di oggetti di studio che il dibattito pubblico tende a saturare di evidenze apparenti². I sintomi sono visibili a tutti: la progressiva emarginazione del Parlamento nel processo di produzione normativa, la concentrazione delle leve decisionali nell'esecutivo, la crescente distanza tra chi è eletto e chi vota. Ma i sintomi, si sa, possono essere letti in modi molto diversi. Diagnosticare correttamente i fenomeni e sbagliare la diagnosi è un rischio reale, forse il rischio maggiore, nel dibattito istituzionale contemporaneo. E la scelta tra le possibili diagnosi non è mai neutrale: ha conseguenze dirette sui rimedi che si propongono, sulle retoriche che si alimentano, sulle riforme che si perseguono e su quelle che si escludono. La struttura dell'analisi si articola su tre piani corrispondenti a tre dimensioni della medesima crisi. Il primo è strutturale e di lungo periodo: come il processo di integrazione europea abbia progressivamente ridislocato i luoghi della decisione, marginalizzando il Parlamento nazionale non per effetto di una scelta consapevole, ma come conseguenza quasi meccanica di dinamiche istituzionali che nessuno ha del tutto governato. Il secondo è funzionale: come questa marginalizzazione europea si sia combinata, sul piano interno, con una deriva della produzione normativa che ha svuotato il Parlamento del suo ruolo di centro propulsore dell'attività legislativa. Il terzo è prospettico e volutamente aperto: se il Parlamento non possa tornare a essere ciò che non è mai stato del tutto, che cosa può invece diventare, e a quali condizioni il suo recupero è ancora pensabile³. Il filo conduttore sembra essere quello che emerge da molte riflessioni di Caravita: interrogarsi non tanto sul Parlamento che le trasformazioni in atto avrebbero progressivamente indebolito, quanto sulle forme che l'istituzione parlamentare è chiamata ad assumere per continuare a svolgere efficacemente le proprie funzioni in un contesto profondamente mutato.

² È nota la tendenza del dibattito pubblico a trattare come dimostrate proposizioni che sono invece ancora bisognose di verifica e di interpretazione. Nel caso del parlamentarismo, le «evidenze» che saturano il dibattito - i dati sulla sfiducia nelle istituzioni rilevati dalle indagini demoscopiche, il calo tendenziale della partecipazione elettorale, la proliferazione dei governi tecnici o di unità nazionale, la progressiva compressione del potere emendativo delle assemblee - non sono peregrine: sono reali e documentabili. Il problema è che la loro mera enunciazione non costituisce ancora un argomento: un'evidenza non interpretata, e non collocata entro un quadro concettuale esplicito, rimane un dato incapace di rispondere alle domande sul punto. In che senso preciso il Parlamento è in crisi? Rispetto a quale modello di riferimento la crisi viene misurata? Con quali cause, e con quali conseguenze sul piano della legittimazione democratica? Sul piano metodologico, cfr. le considerazioni sulla distinzione tra «concetti empirici» e «pseudo-evidenze» nel linguaggio politico di G. SARTORI, *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*, SugarCo Edizioni, Milano, 1979, p. 67 ss., nonché, in prospettiva più recente, C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2009, che individua proprio nella percezione diffusa e non analizzata del declino parlamentare uno degli ostacoli principali alla sua comprensione scientifica.

³ Sul tema v. F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decadente». Il ruolo della Camere oggi*, Laterza, Bari-Roma, 2024.

2. La fragilità genetica del parlamentarismo italiano: “una crisi” che precede “le crisi”

Prima di accostarsi alle trasformazioni indotte dall'integrazione sovranazionale, conviene fare un passo indietro. La crisi parlamentare contemporanea non è un evento esogeno che irrompe in un assetto altrimenti equilibrato; essa interessa una struttura che presentava sin dalla fase costituente alcune ambiguità irrisolte. Le trasformazioni riconducibili alla globalizzazione, all'integrazione sovranazionale e all'innovazione tecnologica hanno certamente inciso su tale quadro, ma si innestano su tensioni che precedono tali fenomeni e che contribuiscono a spiegare la persistenza del dibattito sul ruolo del Parlamento nell'ordinamento repubblicano. Dai lavori dell'Assemblea costituente emerge come la struttura del parlamentarismo italiano sia il portato non di una scelta organica, bensì di un compromesso difensivo. Il 5 settembre 1946 la seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente approvò un ordine del giorno che invocava meccanismi idonei a garantire stabilità governativa e a prevenire derive assembleariste. Fu allora vagliata, tra l'altro, l'introduzione di istituti come la sfiducia costruttiva - di cui il *Grundgesetz* tedesco avrebbe offerto di lì a poco la versione paradigmatica - e di clausole di scioglimento automatico in caso di reiterate crisi parlamentari. Nessuna di queste soluzioni trovò trasposizione nel testo definitivo. Tale rinuncia non appare riconducibile né a un limite del disegno costituzionale né a una disattenzione del legislatore costituente, ma costituisce l'esito di una consapevole opzione di equilibrio istituzionale; essa rappresentò piuttosto la conseguenza politicamente coerente del clima di sospetto reciproco che si instaurò dopo il maggio 1947 quando l'uscita delle forze socialcomuniste dal Governo di unità nazionale rese evidente che la futura cornice istituzionale avrebbe dovuto operare in un contesto di alternanza solo virtualmente possibile, di fatto non praticabile per decenni. Il bicameralismo perfetto e paritario, il pluralismo partitico e una razionalizzazione del rapporto fiduciario limitata a pochi istituti essenziali divennero così, ad un tempo, garanzie reciproche e vincoli sistemici. Il modello si reggeva sulla logica del veto incrociato: nessun blocco politico poteva prevalere in modo definitivo sull'altro, e la stessa frammentazione che garantiva questa protezione reciproca rendeva strutturalmente precaria qualsiasi maggioranza di governo. È questo il senso più profondo della formula con cui Caravita aveva qualificato il sistema: «*poco potere per molti uomini per molto tempo*»⁴, antitetica alla logica dei modelli maggioritari, riassumibile nella formula speculare «*molto potere per pochi uomini per poco tempo*»⁵. La critica che ci si potrebbe

⁴ Così, B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1993, 14.

⁵ Come è noto, la contrapposizione concettuale sottesa alle due formule rinvia alla classica distinzione tra democrazia consociativa e democrazia maggioritaria elaborata da A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven-London, 1984, trad. it. *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 1988, spec. 3 ss.: la prima distribuisce il potere decisionale tra una pluralità di attori, privilegiando la rappresentatività sulla capacità decisionale; la seconda lo concentra in una maggioranza ristretta, privilegiando l'efficacia di governo sulla rappresentatività. Il modello italiano della Prima Repubblica costituisce nella letteratura comparata uno degli esempi più citati di democrazia consociativa in condizioni di polarizzazione ideologica: cfr. G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bononia University Press, Bologna, 2006, p. 47 ss.

muovere - quella di applicare retroattivamente al testo del 1948 categorie maturate in epoca successiva - può essere parzialmente disinnescata facendo ricorso alla nozione di costituzione materiale: ciò che la Carta non disciplinava esplicitamente trovava regolazione nel sistema dei partiti, secondo una grammatica convenzionale che funzionava finché i partiti restavano soggetti dotati di radicamento sociale e capacità di organizzazione del consenso. Quando questa cornice si dissolve, sotto la triplice pressione della caduta del Muro di Berlino, della crisi finanziaria del 1992 e di Tangentopoli, il sistema rivela tutta la sua fragilità. Questa non era stata causata dalle crisi, ma da esse semplicemente rivelata. Nelle parole di Caravita, il sistema si presentò impreparato: i partiti non erano stati regolati, le procedure di formazione della volontà politica non erano state codificate, l'intero apparato della rappresentanza poggiava su convenzioni implicite che, una volta venute meno le condizioni del loro funzionamento, lasciarono in eredità una vacuità normativa che i decenni successivi non hanno saputo colmare⁶. Si potrebbe obiettare che ogni costituzione è, in qualche misura, scritta a partire dalle ansie di un'epoca; e che non è dato attribuire ai Costituenti la responsabilità di non aver previsto trasformazioni - la fine della Guerra Fredda, il primato del diritto europeo, l'ascesa del costituzionalismo multilivello - che non potevano ragionevolmente essere immaginate. L'osservazione è corretta, ma non esonera dalla domanda inversa: perché, nei decenni in cui quelle trasformazioni si sono manifestate con crescente evidenza, il sistema non è stato in grado di adeguarvisi? Qui la risposta diventa più complessa, e rinvia a una *path dependency*⁷ delle istituzioni che il *new institutionalism*⁸ ha analizzato con strumenti raffinati: le architetture istituzionali, una volta cristallizzate, generano interessi e attese che ostacolano il loro stesso aggiornamento. La «via italiana» alle riforme costituzionali⁹, costellata di tentativi falliti e di referendum respinti, è il sintomo plastico di questa rigidità adattativa. Tutto ciò evidenzia che la crisi del Parlamento è, almeno in parte, l'inveramento ritardato di problemi originari. Una simile chiave di lettura consente di problematizzare una duplice rappresentazione ricorrente nel dibattito pubblico: quella che proietta retrospettivamente l'immagine di un parlamentarismo storico privo delle tensioni che ne hanno accompagnato l'evoluzione e quella che imputa alle trasformazioni più recenti¹⁰ criticità riconducibili, almeno in parte, a elementi strutturali già presenti nelle fasi precedenti della vicenda repubblicana.

⁶ Sul punto v. pure G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari-Roma, 1998.

⁷ *Ex multis* v., LIEBOWITZ, MARGOLIS, *Path Dependence, Lock-in, and History*, in *Journal of Law & Economics*, vol.11, n.1, 1995, pp. 205-226.

⁸ Sulla teoria delle organizzazioni dal punto di vista sociologico v. il fondamentale volume di RONALD L. JEPPEPERSON, JOHN.W. MEYER, *Institutional Theory. The Cultural Construction of Organizations, States, and Identities*, Cambridge University Press, 2021.

⁹ Sul punto la letteratura è vastissima. In questa sede è sufficiente rinviare a A. M. POGGI, *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Giappichelli, Torino, 2024.

¹⁰ Sul progressivo ridimensionamento della funzione rappresentativa del Parlamento nel contesto delle più recenti riforme istituzionali, v. anche F. BLANDO, *Interrogativi e dubbi sulla riforma costituzionale del Parlamento del 2020*, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 277 ss.

3. Il *federalizing process* e la ridislocazione dei luoghi della decisione

Su questo substrato di debolezze istituzionali si innesta, con un effetto di amplificazione, il processo di integrazione europea. Caravita¹¹ lo aveva interpretato attraverso la categoria, mutuata da Carl Joachim Friedrich, del *federalizing process*¹²: una formula che si caratterizza per l'enfasi posta sulla dimensione processuale e sulla non determinazione teleologica dell'esito¹³. Non si tratta di uno sviluppo progressivo e lineare verso uno Stato federale compiuto, secondo l'impostazione che il funzionalismo di Jean Monnet lasciava intravedere; si tratta, piuttosto, di un processo dinamico in cui la progressiva attribuzione di competenze al livello sovranazionale produce effetti costituzionali sostanziali sugli ordinamenti nazionali, indipendentemente dal raggiungimento di un assetto definitivo. La nozione, in altri termini, smaschera l'illusione che si possa giudicare la trasformazione costituzionale solo a processo concluso: ogni stadio intermedio è già, in sé, una nuova configurazione. L'effetto sistemicamente più rilevante riguarda quella che si può definire la *ridislocazione spaziale dei luoghi della decisione*. Le scelte cruciali per l'ordinamento italiano si compiono ormai in una pluralità di sedi sovranazionali in cui il protagonista istituzionale è invariabilmente il potere esecutivo. È il Governo che siede nel Consiglio europeo e nelle diverse formazioni del Consiglio; è il Governo che partecipa, attraverso la Rappresentanza permanente, alla fase preparatoria delle decisioni; è il Governo che intrattiene il dialogo politico con la Commissione. In tutto questo, il Parlamento nazionale occupa una posizione non decisiva. Caravita aveva sintetizzato questa configurazione descrivendo il Consiglio come una *camera degli esecutivi nazionali* nel sistema duale di rappresentanza dell'Unione, formula che, nella sua semplicità descrittiva, restituisce con precisione la stratificazione asimmetrica del processo decisionale europeo. Invero, il Trattato di Lisbona ha introdotto strumenti formali di coinvolgimento delle assemblee nazionali nella fase ascendente del processo decisionale europeo: l'obbligo di trasmissione tempestiva dei progetti di atti legislativi, la possibilità di formulare entro otto settimane pareri motivati sul rispetto del principio di sussidiarietà e il meccanismo del cosiddetto «cartellino giallo», che impone il riesame della proposta qualora i pareri motivati raggiungano almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (art. 6 Prot.2). Il Protocollo n.1 e il Protocollo n.2 allegati al Trattato configurano, almeno sulla carta, un'architettura partecipativa non trascurabile. Il problema, tuttavia, è che la realtà empirica di tale partecipazione è quantitativamente e qualitativamente modesta. Dieter Grimm ha messo in luce con efficacia le ragioni strutturali di questa anemia partecipativa¹⁴: il flusso documentale proveniente da Bruxelles eccede le capacità istruttorie anche dei parlamenti meglio attrezzati; i pareri effettivamente trasmessi rappresentano una frazione marginale

¹¹ B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 87 e ss.

¹² V. J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in Theory and Practice*, Pall Mall Press, Londra, 1969.

¹³ B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *federalismi.it*, n. spec. 1/2017).

¹⁴ D. GRIMM, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos*, n. 2/2015

delle proposte ricevute; il principio di sussidiarietà rimane troppo indeterminato per fondare contestazioni giurisdizionali efficaci dinanzi alla Corte di giustizia; e, circostanza forse decisiva, i partiti che sostengono il Governo nazionale hanno scarsissimo incentivo politico a contestare proposte che i loro stessi esecutivi hanno concorso a definire in sede di Consiglio. Vi è, nella diagnosi di Grimm, un punto teorico di particolare densità che merita di essere richiamato. La perdita di centralità delle assemblee nazionali non si risolve, contrariamente a quanto un certo europeismo costituzionale ha sostenuto, in un trasferimento di potere al Parlamento europeo, che resta strutturalmente debole rispetto al binomio Commissione-Consiglio: essa ridonda invece a vantaggio dei governi nazionali in quanto tali, che recuperano sul piano sovranazionale ciò che cedono sul piano domestico¹⁵. Si tratta di una circostanza che andrebbe enfatizzata con maggior nettezza nel dibattito pubblico, perché smentisce la rappresentazione, divenuta quasi luogo comune, secondo cui l'integrazione europea avrebbe sottratto sovranità agli Stati nazionali *tout court*. Più correttamente, l'integrazione ha ridistribuito la sovranità all'interno degli Stati, spostandone il baricentro dalle assemblee rappresentative agli esecutivi, e da questi ai loro vertici politici. La questione non si lascia ridurre, benché questa sia la formulazione più frequente, a un *deficit* di strumenti formali. Gli strumenti, almeno in parte, esistono. Quello che manca è una cultura parlamentare della fase ascendente, una postura cognitiva che porti le assemblee a percepirsi come componenti attive di un sistema decisionale multilivello, e non come soggetti meramente domestici cui spetterebbe il compito residuale di gestire le ricadute di scelte assunte altrove. Il salto di qualità che si rende necessario è di natura politico-culturale prima ancora che procedurale: occorre che i Parlamenti nazionali¹⁶ investano sistematicamente nella costruzione di posizioni coordinate con altre assemblee —

¹⁵ Più in particolare Grimm sostiene che l'integrazione europea produca una sistematica perdita di rilevanza dei parlamenti nazionali, e che questa perdita avvenga non il Parlamento europeo, ma i governi nazionali e il potere esecutivo. Si tratta di un trasferimento di potere orizzontale, dai legislativi agli esecutivi, più che verticale dagli Stati all'Unione. Ciò dipende da cause strutturali. La deparlamentarizzazione non è un fenomeno specificamente europeo: nasce già all'interno degli Stati, dove il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale ha sostituito la logica deliberativa con quella negoziale. I parlamenti si trovano sempre più spesso nella posizione di chi può solo ratificare accordi già definiti altrove, non di chi determina il contenuto delle decisioni. Il secondo argomento riguarda i tre livelli attraverso cui l'integrazione europea aggrava questa tendenza: il trasferimento di competenze agli organi dell'Unione, dove i parlamenti nazionali possono solo ratificare i trattati senza modificarne il contenuto; l'esercizio di quelle competenze a livello europeo, dove i parlamenti nazionali possono influire solo indirettamente attraverso i propri governi; e l'attuazione del diritto dell'Unione a livello nazionale, dove una quota crescente della legislazione è già predeterminata da Bruxelles. Il terzo argomento — quello più originale e provocatorio — è che i tentativi di compensazione sono strutturalmente insufficienti. Gli strumenti introdotti dal Trattato di Lisbona — pareri motivati, cartellino giallo, controllo di sussidiarietà — non restituiscono ai parlamenti il potere di decidere autonomamente: li inseriscono al più nella fase ascendente di decisioni assunte da altri. E il Parlamento europeo non può compensare questa perdita perché mancano le condizioni strutturali — partiti europei radicati nella società, media europei, spazio pubblico comune — per una democrazia parlamentare a livello sovranazionale. L'Unione dipende quindi ancora, e dipenderà a lungo, dalla legittimazione che le viene dagli Stati membri: una piena parlamentarizzazione europea taglierebbe fuori proprio quella fonte di legittimazione.

¹⁶ Sul punto, se si vuole, cfr. A. SCIORTINO, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2015, 199 e ss.

attraverso la COSAC, attraverso i raccordi bilaterali, attraverso la cooperazione strutturata in seno alla *Interparliamentary Conference on Stability, Economic Coordination and Governance* e che obblighino i rispettivi governi a rendere conto del mandato negoziale tanto nella fase preparatoria quanto nella fase di chiusura di ciascuna sessione rilevante del Consiglio. Non un adempimento informativo formale, ma un confronto effettivo che orienti l'azione esecutiva prima che essa cristallizzi impegni difficilmente reversibili. Sarebbe certamente riduttivo ricondurre il fenomeno della verticalizzazione dell'esecutivo al solo processo di integrazione europea, essendo esso il risultato di trasformazioni più ampie che investono le forme della rappresentanza e della decisione politica nelle democrazie contemporanee. Nondimeno, la dimensione europea ha contribuito a rafforzarne alcune manifestazioni, poiché la logica della negoziazione multilaterale tende a valorizzare gli attori istituzionali capaci di operare secondo tempi e modalità difficilmente compatibili con quelli della deliberazione assembleare¹⁷. Per essere un interlocutore credibile in sede europea, il Governo deve potersi presentare con una posizione stabile, non continuamente rimessa in discussione dalle dinamiche della maggioranza interna. Si tratta di una tensione strutturale, che Caravita aveva colto con particolare lucidità¹⁸. L'emersione di sedi decisionali sempre più articolate e interdipendenti accentua infatti la distanza tra i tempi della rappresentanza e quelli della decisione, ponendo un problema che non può essere risolto mediante la semplice trasposizione delle categorie elaborate per il circuito politico-statale. La questione diviene allora quella di costruire meccanismi di raccordo idonei a mantenere aperto il circuito della responsabilità democratica anche in contesti caratterizzati da elevata complessità decisionale. Una parte della letteratura ha efficacemente mostrato come le trasformazioni indotte dall'integrazione europea non possano essere descritte esclusivamente nei termini di un trasferimento verticale di competenze. Più che a uno spostamento lineare della decisione dal livello nazionale a quello sovranazionale, si assiste alla progressiva emersione di procedimenti decisionali compositi, nei quali attori nazionali ed europei concorrono alla formazione di decisioni che difficilmente possono essere attribuite in via esclusiva a uno solo dei livelli coinvolti¹⁹. In questa prospettiva, la questione non riguarda soltanto la perdita di centralità del Parlamento nazionale, ma la sua

¹⁷ Sul fatto che nel metodo euro-nazionale il ruolo del Governo di ciascuno Stato membro tende a crescere in particolare con riferimento alla presentazione dei piani pluriennali v. N. LUPO, *Dinamiche delle fonti e metodi di governo tra Unione europea e Italia*, Editoriale scientifica, 2026, 113.

¹⁸ V. B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *www.federalismi.it*, 2/10/2017

¹⁹ P. CARETTI, *Qualche considerazione di sintesi*, in AA.VV., *La crisi del Parlamento nelle regole della sua pervezione*, (a cura di G.L. CONTI, P. MILAZZO), Pisa University Press, Pisa, 2019, 345, dove l'Autore osserva che la marginalizzazione progressiva del Parlamento nel sistema costituzionale italiano non è il prodotto di un disegno deliberato, ma l'esito sedimentato di scelte adattive che, prese singolarmente, appaiono ragionevoli e che soltanto nella loro combinazione rivelano la portata strutturale della trasformazione in atto.

capacità di collocarsi all'interno di processi decisionali che si sviluppano simultaneamente in una pluralità di sedi istituzionali²⁰.

4. La normazione interna tra patologia e inveroamento sistemico

La marginalizzazione europea del Parlamento nazionale si combina, sul piano interno, con un processo di trasformazione della produzione normativa che la dottrina ha evidenziato con grande nettezza: l'emergenza, il policentrismo e la fuga dai modelli costituzionali²¹. Sarebbe però metodologicamente fuorviante trattare questi fenomeni come anomalie italiane: come Grimm ha mostrato con altrettanta chiarezza, ci troviamo dinnanzi a tendenze strutturali comuni alle democrazie contemporanee, di cui l'esperienza italiana costituisce semmai una versione amplificata, non un'eccezione qualitativa. Le radici di questa trasformazione vanno cercate, secondo l'analisi di Grimm, in due mutamenti di lungo periodo che si rinforzano reciprocamente. Il primo è interno agli ordinamenti: il passaggio dallo Stato liberale, garante di un ordine sociale precostituito, allo Stato sociale, costruttore dell'ordine attraverso un'attività normativa permanente, ha reso necessaria la cooperazione strutturale con i corpi intermedi organizzati della società civile. Questi ultimi, divenendo interlocutori indispensabili dell'attività regolativa, hanno acquisito una posizione di veto che inclina inevitabilmente il processo decisionale verso la negoziazione, anziché verso la deliberazione. La negoziazione, tuttavia, mal si concilia con i ritmi del procedimento parlamentare: l'assemblea interviene quando il contenuto della scelta è ormai definito, e si trova davanti all'alternativa secca tra ratifica e rigetto, alternativa il cui costo politico, in caso di rigetto, è quasi sempre proibitivo, attese le implicazioni in termini di stabilità della maggioranza e di credibilità dell'esecutivo. Il secondo mutamento è esterno: la cessione progressiva di competenze a organizzazioni sovranazionali sottrae al Parlamento materie che prima costituivano il nucleo della funzione legislativa, generando l'effetto distributivo già ricordato - il rafforzamento dei governi a scapito delle assemblee, sia in sede europea sia in sede domestica. I dati che emergono da questa e dalla precedente legislatura sono eloquenti.

²⁰ Sul punto cfr. N. LUPO, *Dinamiche delle fonti e metodi di governo tra Unione europea e Italia*, op. ult. cit. spec. pp. 69-72 e 85-86, ove si osserva che i procedimenti euro-nazionali, a partire dal modello del *Recovery and Resilience Facility*, poi progressivamente esteso ad altri strumenti, danno luogo a politiche «co-definite dalle istituzioni europee e nazionali» (p. 72), nelle quali oggetti, contenuti e tempistiche delle fonti nazionali riflettono il frutto di un costante dialogo bilaterale tra Commissione europea e Governo di ciascuno Stato membro. In questa prospettiva, il vincolo che ne deriva «non può più qualificarsi come propriamente esterno», atteso che «il suo carattere eteronomo si attenua decisamente, ed esso si configura in modo sempre più chiaro come un "auto-vincolo"» (p. 86): un vincolo scaturente, cioè, da impegni «espressamente, e per larga parte "liberamente", assunti da ciascuno Stato membro, seppure nell'ambito di procedimenti prevalentemente o esclusivamente disciplinati dal diritto dell'Unione». La tesi pone un problema sistematico: se la decisione è coesenziale al negoziato bilaterale, la distinzione tra volontà statale e volontà dell'Unione si rivela, sul piano strutturale, assai meno netta di quanto il paradigma dualista abbia tradizionalmente supposto.

Cfr. N. LUPO, *Dinamiche delle fonti e metodi di governo tra Unione europea e Italia*, op. ult. cit.

²¹ La letteratura sul punto è sterminata. In questa sede è sufficiente rinviare a A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, 2023; A. MORRONE, *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, Il Mulino, 2022; N. LUPO, *ult. cit.* con particolare riferimento ai «metodi di governo» propri dell'Unione europea a cui corrispondono altrettanti «metodi di produzione normativa».

Più dell'ottanta per cento della produzione legislativa è stata approvata in regime di monocameralismo di fatto²², con uno dei due rami trasformato in mero organo di ratifica. La gran parte di questa produzione è transitata attraverso la decretazione d'urgenza, secondo modalità che hanno consolidato il fenomeno, già denunciato da Predieri molti decenni or sono, e ripreso più recentemente da Lupo, dell'inserimento, nei decreti convertiti, di disposizioni del tutto eterogenee rispetto al testo originario, di modo che il decreto-legge è divenuto, di fatto, un disegno di legge governativo dotato di una corsia preferenziale e di un termine di conversione che funge da clausola di pressione politica sulla maggioranza. La questione di fiducia è stata trasformata in procedura ordinaria. Le maxi-deleghe, gli emendamenti sostitutivi presentati dal Governo all'ultimo momento, l'uso ricorrente del voto bloccato - pratica formalmente inesistente nel nostro ordinamento, ma ottenibile attraverso la combinazione di fiducia e maxi-emendamento²³ - completano un quadro che la Corte costituzionale ha più volte censurato senza riuscire, evidentemente, a invertirne la traiettoria. Come leggere questi fenomeni? La risposta non può essere unica. Sarebbe ingenuo attribuirli soltanto a una volontà deliberata di aggiramento del modello costituzionale: essi rappresentano, almeno in parte, la risposta - certo patologica, ma comprensibile - a pressioni strutturali oggettivamente esistenti, quali la velocità dei mercati finanziari, la complessità tecnica crescente delle materie da regolare, l'urgenza imposta dalle crisi sistemiche. Ma questa spiegazione, per quanto parzialmente vera, non può essere assunta come giustificazione: il riconoscimento della pressione strutturale serve a comprendere il fenomeno, non a normalizzarlo. E qui la riflessione di Caravita aggiunge una dimensione che l'analisi puramente funzionale rischia di non cogliere: le disfunzioni interne del processo normativo non sono indipendenti dalla marginalizzazione europea del Parlamento, ma con essa intrecciate in una dinamica circolare. Quando il Governo è chiamato a rispettare scadenze e vincoli

²² È questo un fenomeno che si è manifestato già da tempo. Pur in assenza di modifiche costituzionali formali, il funzionamento concreto della forma di governo ha progressivamente dato luogo a una sorta di «monocameralismo di fatto». In tale prospettiva, il bicameralismo paritario sopravviverebbe sul piano normativo, mentre sul piano sostanziale la concentrazione della decisione nella Camera di prima lettura e la frequente riduzione della seconda lettura a mera ratifica del testo già definito determinerebbero una significativa attenuazione della funzione deliberativa del secondo ramo del Parlamento. G. STEGHER, *Dal bicameralismo "in teoria" al monocameralismo "in pratica"*, in *www.federalismi.it*, 2025; S. STAIANO, *Nel margine del caos. Trasformazione e conservazione dell'ordinamento costituzionale*, in *Lettere AIC 2021-2024*, Editoriale scientifica, 2024. Il tema non è nuovo. Nel dibattito sviluppatosi attorno alla riforma costituzionale del 2016, poi respinta dal corpo elettorale in sede referendaria, è stato autorevolmente osservato come la contrapposizione tra leggi monocamerali e leggi bicamerali fosse, in larga misura, concettualmente imprecisa. Secondo Staiano, infatti, il modello delineato dalla revisione Renzi-Boschi non avrebbe infatti realizzato un autentico monocameralismo legislativo, poiché anche nelle ipotesi in cui la decisione finale fosse attribuita alla Camera dei deputati il Senato avrebbe continuato a partecipare, sia pure con intensità variabile, al procedimento di formazione della legge. Più che di monocameralismo, sarebbe stato pertanto corretto parlare di un sistema di bicameralismo asimmetrico, caratterizzato da forme differenziate di compartecipazione senatoriale e da una conseguente articolazione dei procedimenti legislativi. In tale prospettiva, la riforma non avrebbe eliminato la dimensione bicamerale della funzione legislativa, ma ne avrebbe piuttosto ridefinito modalità ed equilibri. V. S. STAIANO, *Le leggi bicamerali (o più esattamente bicamerali asimmetriche)*, *Rivista AIC*, 1/2016.

²³ Sulla conseguente riduzione del potere emendativo delle camere v. pure le considerazioni di G. DI COSIMO, *La debolezza del parlamento*, Editoriale, in *Diritto costituzionale*, 3/2022, 5 e ss.

concordati a Bruxelles, la pressione verso strumenti normativi straordinari – decreti-legge, deleghe in bianco, voti di fiducia ripetuti – si intensifica strutturalmente. Si configura un *circolo vizioso* in cui le due dimensioni si alimentano reciprocamente, e che non può essere interrotto intervenendo su una sola di esse. Si apre qui lo spazio per una seconda osservazione: se il Parlamento non può più aspirare a essere l'epicentro propulsivo della produzione normativa, dovrebbe quantomeno valorizzare integralmente gli spazi che l'ordinamento gli riconosce per esercitare un controllo critico su quanto l'esecutivo produce. L'istruttoria legislativa va dunque ripensata non come adempimento procedurale, ma come sede in cui l'assemblea esercita una capacità valutativa autonoma: verifica i presupposti fattuali su cui si fondano le scelte normative del Governo, mette in luce le incongruenze tecniche, costruisce un sapere istituzionale autonomo che non può essere sostituito né dal personale tecnico dell'esecutivo né dalle autorità indipendenti.

5. Legittimità formale e legittimità sostanziale: la duplice crisi della rappresentanza

L'analisi condotta fin qui ha riguardato soprattutto il Parlamento nella sua proiezione legislativa. La crisi del Parlamento contemporaneo, tuttavia, non è soltanto, e forse neppure principalmente, una crisi funzionale: è anche una crisi della rappresentanza nel suo significato più profondo²⁴. Conviene pertanto introdurre una distinzione che, per quanto consolidata nella teoria politica, ha ancora oggi un grande rilievo: quella tra legittimità di un organo costituzionale – la sua conformità formale alle norme che ne regolano la costituzione e il funzionamento – e legittimazione, ovvero il suo essere socialmente riconosciuto come depositario autentico della funzione che gli è attribuita²⁵. La distinzione, di matrice

²⁴ Cfr. N. LUPO, *Alcune tendenze della rappresentanza politica nei Parlamenti contemporanei*, in AA.VV., *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, (a cura di G.L. CONTI, P. MILAZZO), PISA University Press, 2017, 37 e ss.; G. RIZZONI, *“Percezione” del Parlamento nella sfera pubblica e cambiamento di paradigma della rappresentanza politica*, *ivi*, 91 e ss.

²⁵ La distinzione tra legittimità e legittimazione che emerge dall'architettura teorica di Beetham non è quella, comune in molta letteratura, tra una condizione oggettiva e una percezione soggettiva. La legittimità designa il complesso delle condizioni strutturali che rendono un potere giustificabile: la sua conformità alle regole, la giustificabilità di tali regole in termini di credenze condivise, la capacità di suscitare il consenso dei soggetti coinvolti. Si tratta di un insieme di criteri che possono essere valutati dall'esterno, indipendentemente da ciò che i singoli credono: non è necessario chiedere alle persone se ritengano legittimo un regime per valutarne la legittimità, è sufficiente esaminare i dati pubblicamente disponibili sulla conformità alle regole, sulla coerenza tra norme e valori sociali, sull'espressione del consenso. La legittimazione, invece, designa specificamente il processo attraverso cui il consenso viene espresso e pubblicamente manifestato vale a dire le azioni concrete che contribuiscono a costruire e a mantenere la legittimità del potere. Ne discende una conseguenza analitica rilevante: un'istituzione può essere formalmente legittima, conforme alle regole, istituita secondo procedure riconosciute e tuttavia trovarsi in una condizione di *deficit di legittimità*, se le regole che la fondano hanno perso il loro radicamento nelle credenze condivise, oppure in una condizione di *delegittimazione*, se i soggetti che dovrebbero esprimere il consenso si astengono o lo ritirano attivamente. Il deficit di legittimità e la delegittimazione possono coesistere con la legittimità formale, e questa coesistenza è la condizione più insidiosa per le istituzioni democratiche contemporanee: non la crisi dichiarata e visibile, ma l'erosione silenziosa del terreno su cui la legittimità formale si regge.

weberiana ma rielaborata dalla teoria contemporanea²⁶ non è priva di implicazioni pratiche di prima grandezza: un'istituzione formalmente legittima, ma priva di radicamento nel consenso sociale è strutturalmente fragile, esposta nel medio periodo a pressioni che ne minacciano la stessa tenuta giuridica. La crisi di legittimazione, in altri termini, anticipa la crisi di legittimità, e ne costituisce un sintomo precoce. Il Parlamento italiano, come del resto la generalità dei parlamenti delle democrazie consolidate, attraversa una crisi di legittimazione i cui dati comparativi sono incontestabili. I rilevamenti dell'Eurobarometro²⁷, restituiscono un quadro in cui le assemblee parlamentari risultano essere le istituzioni verso cui i cittadini europei manifestano gli atteggiamenti più critici, con punte di particolare acutezza nel caso italiano. Il dato non è episodico: si è consolidato lungo l'ultimo trentennio con una linearità che esclude di poterlo trattare come effetto congiunturale di uno o di un altro evento politico. Occorre tuttavia introdurre un ulteriore elemento che modifica radicalmente i termini entro cui qualsiasi soluzione può essere pensata. La crisi del Parlamento non è soltanto una crisi del rappresentante: è anche, e forse più profondamente, una crisi del rappresentato²⁸. Se il cittadino non si percepisce più come soggetto politicamente attivo, se la sua capacità di impegno civico è erosa dal progressivo indebolimento delle appartenenze collettive e dalla crescente disintermediazione del processo informativo, allora la possibilità stessa che egli riconosca come pieno e vitale il rapporto rappresentativo diventa strutturalmente problematica. Non si tratta di un difetto delle istituzioni emendabile attraverso interventi di ingegneria costituzionale: si tratta di un problema che investe la qualità del legame democratico, e che rinvia, come Caravita²⁹ aveva, con crescente preoccupazione segnalato, alla progressiva dissoluzione dei partiti come soggetti capaci di radicarsi nel territorio e di tradurre, in indirizzi politici coerenti, le istanze diffuse della società³⁰. Vi è tuttavia un profilo che le proposte di riforma tendono sistematicamente a trascurare, forse perché il suo riconoscimento

²⁶ Qui basta il rinvio agli studi di D. BEETHAM, *The Legitimation of Power*, Macmillan, Londra, 1991, p. 15 e ss. in cui l'Autore distingue tra legittimità come conformità alle regole, giustificabilità delle regole in base a credenze condivise e consenso espresso: una tripartizione che consente di misurare il deficit di legittimazione indipendentemente dalla validità formale dell'istituzione. L'A. prende le mosse da una critica radicale alla tesi di Weber secondo cui il potere è legittimo se coloro che vi sono sottoposti lo credono tale (v. in part. p.11-14)

²⁷ Le rilevazioni Eurobarometro confermano il diffuso fenomeno della sfiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative e della politica, pur con significative differenze tra gli Stati membri e nel corso del tempo che la dottrina riconduce alla più generale crisi della rappresentanza politica e dei tradizionali canali di intermediazione democratica, evidenziando livelli di fiducia nei confronti delle assemblee rappresentative sistematicamente inferiori a quelli registrati in altre istituzioni nazionali ed europee. Per una verifica empirica delle percezioni dei cittadini europei nei confronti delle istituzioni politiche e rappresentative cfr. *European Commission, Standard Eurobarometer 102, Autumn 2024, Public Opinion in the European Union*, Bruxelles, 2025.

²⁸ M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Pervorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, 2001, 109 e da ultimo ID., *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, 2023, 229.

²⁹ B. CARAVITA, *Le recenti vicende sociali e istituzionali del paese, le trasformazioni del Pd e il futuro della democrazia italiana*, in *www.federalismi.it*, Editoriale, gennaio 2017.

³⁰ Sulla crisi dei partiti e sul venir meno di quella rete territoriale che offriva un terreno di comune incontro che era la matrice di identità collettive oltre che individuali v. la bella introduzione di G. AMATO, in F. BASSANINI, T. TREU, G. VITTADINI (a cura di), *Comunità intermedie, occasione per la politica*, Il Mulino, Bologna, 2024. Sul ruolo dei corpi intermedi nel novecento v. M. LUCIANI, *Il mondo vuoto. L'ordine sociale nel crepuscolo del soggetto*, Laterza, Bari-Roma, 2026.

mette in tensione le stesse strategie di rilegittimazione comunemente invocate. Le assemblee rappresentative sono strutturalmente svantaggiate in un ambiente comunicativo che premia l'assertività e la semplificazione narrativa: per loro natura costituzionale esse rendono visibile il conflitto anziché la concordia, la molteplicità delle posizioni anziché l'unità della decisione. Il Parlamento non può, per sua stessa natura, esprimersi con voce univoca: la pluralità che lo costituisce è la condizione del suo funzionamento democratico, non una sua disfunzione. Ne deriva un paradosso strutturale che nessuna riforma procedurale è in grado di dissolvere: quanto più il Parlamento si apre alla pubblicità, rendendo visibili i propri dissensi, le proprie esitazioni, le proprie negoziazioni, tanto più rischia di alimentare quella sfiducia nei confronti dell'istituzione che vorrebbe invece contrastare. È un paradosso che evoca, *mutatis mutandis*, ciò che Walter Bagehot aveva intuito a proposito della distinzione tra parte *dignified* e parte *efficient* delle istituzioni³¹: la trasparenza radicale sulla parte efficiente può minare la riserva simbolica che alimenta il riconoscimento sociale dell'istituzione. Bernard Manin ha analizzato questa tensione con strumenti raffinati, mostrando come il successo di lungo periodo della democrazia rappresentativa sia stato in parte dovuto alla capacità di gestire il delicato equilibrio tra visibilità del conflitto e tenuta del consenso³². Quel delicato equilibrio oggi si è rotto e non sarà semplice ricomporlo. Caravita aveva segnalato con crescente apprensione che la crisi dei mediatori sociali, partiti, organizzazioni intermedie, corpi collettivi, non costituisce affatto, contrariamente a una vulgata diffusa, la premessa per una democrazia più diretta e autentica: ne rappresenta, semmai, la premessa per una democrazia più vulnerabile alle pressioni dei poteri economici concentrati e alle semplificazioni demagogiche³³. Qualunque percorso di recupero del Parlamento deve dunque passare attraverso una riflessione sostanziale sul rafforzamento dei soggetti che strutturano la partecipazione politica. Non si tratta di rianimare un sistema partitico ormai estinto, né di immaginare forme di tutela artificiale delle organizzazioni esistenti, che condurrebbero verosimilmente al loro irrigidimento burocratico. Si tratta, più radicalmente, di riconoscere che istituzioni rappresentative robuste richiedono come condizione di possibilità l'esistenza di soggetti capaci di aggregare preferenze diffuse e di tradurle in indirizzi collettivi coerenti.

³¹ W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), OUP, Oxford, ed. 2009, p. 95. La distinzione tra *dignified parts* — quelle che suscitano riverenza e consenso emotivo e *efficient parts*, quelle che effettivamente governano, è il cuore dell'analisi di Bagehot: le prime legittimano le seconde, ma la loro efficacia simbolica dipende da una certa opacità sul funzionamento reale dell'istituzione.

³² B. MANIN, *Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997. Manin individua nell'equilibrio tra principio di distinzione (i rappresentanti devono distinguersi dai rappresentati) e principio di responsabilità la tensione costitutiva della democrazia rappresentativa moderna, che le sue trasformazioni contemporanee hanno reso sempre più difficile da gestire.

³³ B. CARAVITA, *Le recenti vicende sociali e istituzionali del paese, le trasformazioni del Pd e il futuro della democrazia italiana*, cit.; P. CARETTI, *Qualche considerazione di sintesi*, in AA.VV., *La crisi del Parlamento nelle regole della sua percezione*, cit., p. 345.

6. Il nodo della *governance* economica europea: dove la crisi diventa misurabile

C'è un terreno su cui la dissociazione tra sede della decisione e sede della legittimazione democratica cessa di essere una categoria analitica generale e diventa verificabile in termini empirici: quello della *governance* economica europea. La nuova architettura regolativa definita dagli atti normativi adottati nell'aprile 2024, che si impernia sul Piano strutturale di bilancio a medio termine (PSB) come strumento cardine del coordinamento multilaterale, ha introdotto una discontinuità di rilievo rispetto al quadro previgente del *Six-pack* e del *Two-pack*³⁴. Il mutamento non è soltanto tecnico: esso riflette una scelta di metodo che sostituisce la sorveglianza imperniata sul saldo strutturale con un indicatore operativo costruito sull'andamento della spesa pubblica primaria netta, depurata ai sensi dell'art. 2.2 del regolamento (UE) 2024/1263 delle componenti cicliche, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa finanziata dai fondi dell'Unione e delle misure *una tantum*. Si tratta di un mutamento di paradigma che evoca, con qualche fondamento, la categoria foucaultiana della *gouvernementalité*³⁵: il bilancio pubblico cessa di essere un atto sovrano³⁶ di determinazione politica delle priorità allocative per diventare l'esito di una procedura standardizzata di calibrazione tecnica governata da parametri definiti in sede sovranazionale e suscettibili di revisione soltanto attraverso il canale negoziale inter-esecutivo. Le implicazioni per la posizione costituzionale delle assemblee parlamentari nazionali sono dirette e di non

³⁴R. DICKMANN, *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in www.federalismi.it, 29/2024; se si vuole, cfr. anche A. SCIORTINO, *Le proposte del Patto di stabilità e crescita: il profilo della sostenibilità del debito pubblico*, in *Diritto dell'economia*, 3/2023, 359 ss.; ID., *Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*, in www.federalismi.it, n.29/2024; L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea tra "metodo PNRR" e costituzionalismo numerico di bilancio*, in www.federalismi.it, 24, 1, 2025; ID., *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo avanti rispetto al "vecchio Patto)*, in *Diritti comparati*, 2024.

³⁵M. FOUCAULT, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, 2015.

³⁶L'affermazione merita di essere precisata perché rischia, altrimenti, di apparire come una diagnosi più radicale di quanto i dati normativi effettivamente autorizzino. La qualificazione del bilancio come «atto sovrano di determinazione politica delle priorità allocative» non è naturalmente una descrizione della realtà storica del processo di bilancio, che è sempre stato il risultato di vincoli multipli, negoziazioni interne e condizionamenti strutturali di varia natura, ma è la qualificazione che la teoria costituzionale classica ha elaborato per fondare la riserva parlamentare sulla decisione di bilancio e che il diritto positivo ha recepito, in forme diverse, nelle previsioni degli articoli 81 e 119 Cost. e nella disciplina procedurale della legge n. 196 del 2009. È rispetto a questa qualificazione e, alla funzione di legittimazione democratica che essa esprime, che il mutamento introdotto dalla nuova governance economica europea acquista rilievo costituzionale. Il punto non è che il bilancio fosse in precedenza sottratto a ogni condizionamento esterno: il Patto di stabilità e crescita nella sua versione originaria, il *Fiscal compact*, il *six-pack* e il *two-pack* avevano già progressivamente eroso la discrezionalità nazionale nella decisione di bilancio. Il punto è che il passaggio al PSB e all'indicatore della spesa primaria netta introduce una forma di condizionamento qualitativamente diversa da quella precedente, perché non si limita a porre un tetto quantitativo al disavanzo o al debito, lasciando all'assemblea parlamentare la libertà di determinare come distribuire le risorse disponibili entro quel tetto, ma predetermina il profilo temporale e il ritmo dell'aggiustamento attraverso un percorso concordato in sede europea prima che il Parlamento abbia potuto pronunciarsi, e lo presidia con un meccanismo di monitoraggio cumulativo che trasforma ogni scostamento in una posizione debitoria di natura tecnica, non politicamente negoziabile nelle sedi parlamentari ordinarie. In questo senso specifico -e soltanto in questo senso- la decisione di bilancio tende a spostarsi dal piano della determinazione politica delle priorità al piano della gestione tecnica di una traiettoria predefinita: non perché la politica scompaia dal processo, ma perché il suo spazio effettivo si concentra nella fase ascendente della negoziazione tra Governo e Commissione, sottratta per struttura alla partecipazione delle assemblee rappresentative.

trascurabile gravità sistematica³⁷. Il PSB viene definito e trasmesso alle istituzioni europee entro il 30 aprile dell'anno di scadenza del piano precedente; la legge di bilancio perviene al Parlamento soltanto nel periodo autunnale. Il perimetro sostanziale della manovra risulta pertanto già vincolato da un impegno assunto unilateralmente dall'esecutivo verso le istituzioni dell'Unione prima che le assemblee abbiano avuto modo di pronunciarsi. La configurazione che ne risulta è riconducibile, sul piano della teoria delle fonti e della forma di governo, a una progressiva eterodeterminazione del contenuto essenziale della legge di bilancio³⁸: l'atto parlamentare che dovrebbe costituire l'espressione più diretta della funzione di indirizzo politico delle assemblee vede predeterminate le proprie grandezze fondamentali in una sede sovranazionale che le assemblee stesse non presidiano, e rispetto alla quale il loro potere di influenza è strutturalmente mediato dall'esecutivo. Il dibattito parlamentare del 2024, segnatamente nell'ambito dell'indagine conoscitiva condotta dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato, ha prefigurato una direzione di riforma meritevole di sviluppo: lo schema del PSB dovrebbe essere trasmesso alle Camere prima del suo inoltro alle istituzioni europee, in modo da consentire una deliberazione parlamentare preventiva idonea a orientare il mandato negoziale del Governo senza comprometterne la flessibilità operativa³⁹. Perché tale deliberazione abbia effettiva valenza costituzionale e non si riduca a un adempimento meramente formale, è necessario che le Camere possano approvare indirizzi politici dotati di efficacia vincolante per il Governo nella fase di formazione del Piano: non un potere di veto, incompatibile con la struttura del negoziato multilaterale europeo, ma un mandato politico circoscritto che definisca le priorità allocative entro cui l'esecutivo deve operare. La separazione tra questo momento, l'indirizzo politico parlamentare nella fase ascendente, e la responsabilità negoziale governativa nella sede sovranazionale è concettualmente analoga alla distinzione tra indirizzo e gestione elaborata dalla dottrina amministrativistica, ed è la condizione di praticabilità istituzionale della proposta. La percorribilità della via indicata è tuttavia condizionata, oltre che all'adeguamento della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e della legge rinforzata n. 243 del 2012, le cui definizioni degli istituti di riferimento sono costruite sulla *governance* previgente, alla volontà politica di investire nelle capacità conoscitive autonome delle assemblee come

³⁷ Cfr. N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2024, 170 ss.; ID., *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo patto di stabilità e crescita*, paper di *Diritti comparati*, 2024; S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, 298 ss.

³⁸ La nozione di eterodeterminazione del contenuto normativo come categoria descrittiva degli effetti del vincolo europeo sulla produzione legislativa nazionale è elaborata, in prospettiva generale, da N. LUPO, *Dinamiche delle fonti e metodi di governo tra Unione europea e Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2026, 113 ss., con specifico riguardo al metodo euro-nazionale e alla sua incidenza sull'autonomia decisionale delle assemblee.

³⁹ Il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato nella XIX legislatura, approvato il 25 settembre 2024, costituisce la sede istituzionale di prima elaborazione delle proposte ricordate nel testo. Sul tema cfr. anche R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, in *www.federalismi.it*, editoriale, 31/2023.

precondizione dell'esercizio effettivo della funzione di indirizzo. Un atto parlamentare di indirizzo assume rilievo giuridico-istituzionale effettivo soltanto a condizione che sia fondato su una base conoscitiva non dipendente in via esclusiva dall'apparato informativo dell'esecutivo: la capacità istruttoria delle Commissioni parlamentari risulta strutturalmente asimmetrica rispetto a quella di cui dispone il Governo nel negoziato europeo, e tale asimmetria non è colmabile attraverso la sola riforma dei regolamenti parlamentari. Non si ravvisa, su questo profilo, la necessità di una revisione del tessuto costituzionale⁴⁰: la clausola di rinvio mobile contenuta nell'art. 97, primo comma, Cost., letta in connessione sistematica con l'art. 117, primo comma, Cost., consente di ricevere nell'ordinamento interno le modifiche prodotte dalla *governance* europea senza che sia necessario intervenire sulle previsioni degli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost. In tale prospettiva, l'Ufficio parlamentare di bilancio⁴¹ potrebbe assumere una funzione significativamente più incisiva di quella attualmente svolta⁴², transitando dalla funzione di analisi e valutazione *ex post* - quale risulta dalla disciplina vigente dell'art. 18 della legge n. 243 del 2012 - a quella di supporto tecnico-istruttorio nella fase ascendente del ciclo di bilancio europeo. Questa ridefinizione non pone problemi di compatibilità costituzionale: le disposizioni degli articoli 5, comma 1, lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012 e 16 e 18 della legge n. 243 del 2012 non ostano a un'estensione in senso propulsivo del mandato dell'Ufficio, purché essa rimanga coerente con i caratteri di indipendenza e di autonomia di giudizio che ne qualificano la natura istituzionale. Ciò che essa presuppone è piuttosto una riforma legislativa coordinata che intervenga sulla legge n. 243 del 2012, ridisegnando il perimetro delle competenze dell'Ufficio nella fase ascendente, sui regolamenti parlamentari, strutturando canali procedurali che consentano alle Commissioni di tradurre in atti di indirizzo vincolanti le valutazioni dell'Ufficio prima della trasmissione del Piano alle istituzioni dell'Unione, e sui rapporti organizzativi tra l'Ufficio e le Commissioni competenti, superando l'attuale modello di interlocuzione prevalentemente *ex post*. In assenza di questa precondizione conoscitiva, la partecipazione parlamentare al ciclo di bilancio rimane una partecipazione di forma, priva di incidenza sostanziale sulla determinazione del contenuto del Piano strutturale e degli impegni che da esso derivano per l'ordinamento interno. Le considerazioni che

⁴⁰ La clausola di rinvio mobile contenuta nell'art. 97, primo comma, Cost. è stata valorizzata, tra altri, da N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 175 ss., come strumento di recezione delle nuove regole europee senza necessità di revisione costituzionale. Il dibattito parlamentare (Doc. conclusivo cit.) ha condiviso tale lettura, rilevando che le disposizioni degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. appaiono sufficientemente elastiche da accogliere il nuovo quadro normativo europeo mediante interpretazione sistematica. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia cfr. le sentt. nn. 17/2022, 226/2021, 115/2020, 4/2020 della Corte cost., richiamate analiticamente da R. DICKMANN, *ult.cit.*

⁴¹ V. l'art. 5, comma 1, lett. f), della legge costituzionale n. 1 del 2012 e nella disciplina organica di cui all'art. 16 della legge n. 243 del 2012

⁴² Sulla distinzione tra funzione di referto e funzione di indirizzo politico parlamentare nelle istituzioni di bilancio indipendenti cfr. C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quad. cost.*, 2/2024, 442 ss.; B. MAZZOTTA, *Le prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, in *Astrid Rassegna*, 8/2024.

precedono acquistano rilievo ulteriore alla luce della congiuntura geopolitica ed energetica corrente. Le clausole di salvaguardia previste dal regolamento 2024/1263, tanto quella attivabile a livello europeo in caso di grave recessione nella zona euro (art. 25), quanto quella attivabile a livello nazionale in presenza di circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro (art. 26), sono congegnate in modo tale da riattribuire la discrezionalità decisionale agli esecutivi⁴³, escludendo formalmente le assemblee parlamentari dal processo. Il precedente del marzo 2020, quando la pandemia indusse la Commissione ad attivare per la prima volta la *general escape clause* del previgente Patto di stabilità, ha reso empiricamente verificabile una dinamica che la letteratura sullo stato di eccezione, da Schmitt ad Agamben⁴⁴, aveva tematizzato in termini teorici: è nell'eccezione che le assemblee rappresentative tendono a essere sistematicamente marginalizzate, con effetti che si prolungano strutturalmente oltre la durata della crisi che li ha determinati. Ciò che quella letteratura non aveva pienamente anticipato, perché elaborata in un contesto di piena sovranità statale, è la specificità della compressione parlamentare nelle democrazie integrate nel sistema europeo: la marginalizzazione assembleare nell'emergenza non segue lo schema della decisione sovrana che sospende l'ordinamento giuridico, ma quello, più insidioso, della deroga tecnica concordata in sede inter-esecutiva sovranazionale, che produce gli stessi effetti redistributivi a vantaggio degli esecutivi senza attivare i meccanismi di reazione che il costituzionalismo classico aveva predisposto per lo stato di eccezione dichiarato. Il problema istituzionale da affrontare non è pertanto soltanto quello della tutela delle prerogative parlamentari nella fase ordinaria, ma quello, più complesso, della costruzione preventiva delle condizioni organizzative, procedurali e conoscitive che consentano alle assemblee di esercitare una funzione effettiva di indirizzo e di controllo anche nelle fasi di crisi, prima che l'urgenza trasformi la marginalizzazione di fatto in un assetto consolidato difficilmente reversibile nelle sedi ordinarie.

7. Considerazioni conclusive

Vi è un'osservazione di Beniamino Caravita che può fungere da filo conduttore per le riflessioni che precedono: la tenuta democratica di un sistema istituzionale non si misura soltanto dall'esito delle decisioni assunte, ma dalla struttura dei processi attraverso cui esse vengono formate e sottoposte a contestazione, e dalla capacità di quei processi di mantenere aperta la pluralità dei circuiti della

⁴³ L'esperienza del marzo 2020, quando la Commissione attivò la *general escape clause* del previgente Patto di stabilità, ha documentato questo spostamento del baricentro decisionale verso gli esecutivi con una nettezza che ha sorpreso anche gli osservatori più avvertiti. Cfr. F. PISAURO, *La riforma del Patto di stabilità e le sue implicazioni per l'Italia*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2024; C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023, 222 ss.

⁴⁴ C. SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Laterza, Roma-Bari, 1975 (ed. or. 1921); ID., *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna, 1972 (ed. or. 1922), spec. 33 ss.; G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, spec. 7 ss. e 44 ss.

rappresentanza anche quando la pressione verso la semplificazione decisionale è più intensa⁴⁵. L'affermazione ha l'apparenza di un principio metodologico generale⁴⁶, ma nella prospettiva di questo saggio assume una valenza più specifica: essa identifica con precisione il piano su cui si colloca la crisi del parlamentarismo contemporaneo. Non si tratta solamente, come la narrazione pubblica inclina a sostenere, di una “crisi di risultati”, di un Parlamento che produce norme di scarsa qualità o che non riesce a governare la complessità, ma di una “crisi di processo”: la progressiva erosione delle condizioni strutturali che rendono possibile l'esercizio effettivo della funzione rappresentativa, tanto sul piano della produzione dell'indirizzo politico quanto su quello della costruzione della legittimazione democratica delle decisioni⁴⁷. Questa distinzione non è soltanto analitica. Ha implicazioni dirette sul tipo di risposta istituzionale che il problema richiede. Se la crisi fosse di risultati, basterebbe riformare le procedure, ridurre i tempi, razionalizzare i procedimenti – interventi sui quali la dottrina si è a lungo soffermata e che i tentativi riformatori degli ultimi decenni hanno ripetutamente sperimentato senza successo duraturo⁴⁸. Se invece la crisi è di processo – se ciò che difetta non è la meccanica istituzionale, ma la capacità delle assemblee di presidiare i luoghi in cui le scelte fondamentali vengono effettivamente assunte – allora la risposta richiede un intervento di ordine più profondo, che investa la posizione del Parlamento nel sistema multilivello prima ancora che la sua organizzazione interna. È questa la lettura che le analisi svolte nei paragrafi precedenti vorrebbe suggerire, e che la dottrina più avvertita ha cominciato a elaborare in termini di ridefinizione funzionale delle assemblee piuttosto che di loro restaurazione nel ruolo novecentesco⁴⁹. Il punto su cui questa ridefinizione si misura con la maggiore difficoltà teorica è quello della legittimazione. Il Parlamento nazionale dovrebbe essere il principale vettore della legittimazione

⁴⁵ B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *federalismi.it*, 1/2017 dove l'Autore sviluppa la tesi per cui la democrazia contemporanea richiede una valorizzazione plurale dei circuiti decisionali, non riducibile alla sola contrapposizione tra rappresentanza e partecipazione diretta.

⁴⁶ Il tratto metodologico qui richiamato – la convinzione che le istituzioni vadano valutate in base alla loro capacità di tenere aperto il circuito della responsabilità democratica anche nei momenti di trasformazione più profonda, e non soltanto in base alle loro performance contingenti – percorre gran parte della produzione scientifica di Caravita. Cfr. B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1993.

⁴⁷ Sul punto V. SCHMIDT, *Dealing with Europe's other deficit*, in *Public Policy Research*, vol. 19 (2), 2012, 108.

⁴⁸ In questa direzione, con specifico riguardo al ruolo del Parlamento nella «democrazia decidente», v. anche l'editoriale di F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2024 e che anticipa la monografia citata, ove si sottolinea come il futuro del Parlamento non passa dal recupero di un monopolio decisionale ormai improponibile, bensì dalla valorizzazione delle funzioni di rappresentanza, controllo, discussione pubblica e responsabilizzazione democratica dei processi decisionali.

⁴⁹ Sul nesso tra crisi della rappresentanza e trasformazione dei partiti politici, nell'ottica di una ridefinizione delle funzioni istituzionali anziché di un loro abbandono, cfr. P. IGNAZI, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2002, spec. cap. 5; P. MAIR, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, Verso, London-New York, 2013, 1 ss., che descrive la doppia ritirata dei partiti – dalla società verso lo Stato, e dallo Stato verso l'Unione europea – come il fenomeno strutturale centrale della crisi democratica contemporanea. La nozione di «democrazia post-parlamentare» è discussa criticamente anche da P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2005, spec. 204 ss., che ne contesta la premessa teorica sottolineando la permanente irrinunciabilità della funzione rappresentativa; e da C. OFFE, *Contradictions of the Welfare State*, Mit Pr, London, 1984. Per una ricognizione recente del dibattito italiano v. A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 2023, spec. cap. 4.

democratica delle scelte pubbliche; ma le scelte che più incidono sulle condizioni materiali dei cittadini - la traiettoria della spesa pubblica, i margini della politica fiscale, le priorità degli investimenti - vengono sempre più frequentemente assunte in sedi che il Parlamento nazionale non presidia direttamente e alle quali accede soltanto attraverso la mediazione governativa⁵⁰ Questa asimmetria produce ciò che Weiler ha descritto come la tensione strutturale tra l'estensione delle competenze europee e l'assenza di un soggetto politico collettivo capace di legittimarle democraticamente a livello sovranazionale⁵¹: una tensione che non si risolve potenziando il Parlamento europeo, esperimento che il Trattato di Lisbona ha condotto con risultati parziali, né ripristinando sovranità nazionali che il processo di integrazione ha irreversibilmente ridimensionato, ma che può essere gestita costruendo, a livello nazionale, forme di partecipazione parlamentare alla fase ascendente del processo decisionale europeo dotate di effettiva incidenza sostanziale. Il che implica, come si è argomentato, non soltanto riforme procedurali, ma investimenti istituzionali nella capacità conoscitiva autonoma delle assemblee⁵²: senza questa preconditione, qualsiasi potenziamento formale della partecipazione parlamentare resta privo di contenuto. Caravita aveva colto che il problema non era tanto di architettura istituzionale quanto di cultura politico-costituzionale: la disponibilità degli attori istituzionali, partiti, assemblee, esecutivi, a riconoscere che la qualità del processo democratico è un valore in sé, non strumentale all'efficienza delle decisioni, e che la sua erosione produce costi che non si manifestano immediatamente, ma si sedimentano

⁵⁰ Sul fatto che nel metodo euro-nazionale il ruolo del Governo di ciascuno Stato membro tende a crescere, in particolare con riferimento alla presentazione dei piani pluriennali, v. N. LUPO, *Dinamiche delle fonti e metodi di governo tra Unione europea e Italia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2026, 113 ss. La distinzione tra «parlamentarismo di controllo» e «parlamentarismo di indirizzo» come due diverse configurazioni funzionali dell'assemblea rappresentativa - non necessariamente incompatibili, ma storicamente alternate - è elaborata da G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, 89 ss., e ripresa, in chiave comparata, da K. VON BEYME, *Il parlamentarismo. Nascita e trasformazioni*, il Mulino, Bologna, 2018, spec. cap. 9. Nel contesto italiano recente cfr. N. LUPO, *Le trasformazioni del Parlamento italiano*, in *Nomos*, n. 1/2023, 1 ss., che propone la categoria di «Parlamento in rete» come configurazione adeguata alla governance multilivello.

⁵¹ J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, trad. it. *La Costituzione dell'Europa*, il Mulino, Bologna, 2003, 347 ss. La categoria «democrazia senza demos» descrive la tensione strutturale tra l'estensione delle competenze europee e l'assenza di un soggetto politico collettivo a livello sovranazionale capace di legittimarle democraticamente. La categoria è stata ripresa e discussa, con esiti divergenti, da F. SCHARPF, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999, spec. cap. 1, e da A. FOLLESDAL, S. HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 3, 2006, 533 ss. Habermas ha sviluppato la critica alla tecnocratizzazione della politica fiscale europea in J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari, 2012, spec. 37 ss., individuando nella governance economica dell'Unione una «tecnocratizzazione silenziosa» che sottrae all'arena parlamentare le scelte più rilevanti per la redistribuzione delle risorse; in termini analoghi, con enfasi sulla dimensione costituzionale, v. M. DAWSON, F. DE WITTE, *Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis*, in *The Modern Law Review*, 76, 2013, 817 ss.

⁵² Il tema della capacità conoscitiva delle assemblee come preconditione dell'esercizio effettivo della funzione di controllo è sviluppato da G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, 1 ss.; e, con specifico riferimento alla funzione di bilancio, ID., *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, spec. 310 ss.

nel lungo periodo come perdita irreversibile di legittimazione⁵³. È precisamente questa consapevolezza che tende a mancare nei momenti di crisi acuta, quando la pressione verso la velocità e la semplificazione del processo decisionale appare giustificata dall'urgenza e quando la compressione del circuito parlamentare viene percepita come un costo accettabile in ragione dei benefici attesi. Il paradosso, che Caravita non avrebbe esitato a qualificare come tale, è che i momenti in cui la compressione parlamentare appare più giustificata sono precisamente quelli in cui le sue conseguenze sulla legittimazione democratica delle scelte sono più gravi e più durature⁵⁴. Resta allora aperta la domanda che attraversa le riflessioni qui proposte: quale equilibrio tra rappresentanza ed effettività decisionale può, in un sistema multilivello, garantire la tenuta del legame democratico senza paralizzare la capacità di azione delle istituzioni? Quale ridefinizione del rapporto tra cittadini, partiti e assemblee rappresentative può ricostruire le condizioni di possibilità di un'autentica funzione legislativa, in un'epoca in cui la disintermediazione informativa e la frammentazione delle appartenenze rendono persino problematica l'identificazione di un demos coerente? Sono interrogativi non eludibili, perché cessare di formularli equivale già ad assumere una posizione; e non la più convincente tra quelle disponibili, alla luce degli insegnamenti di Caravita: la qualità della riflessione costituzionale non si misura nella forza con cui si afferma una conclusione, ma nella precisione con cui si tiene aperto un problema. È questo un insegnamento fecondo che vale la pena raccogliere.

⁵³ B. CARAVITA, *Le recenti vicende sociali e istituzionali del paese, le trasformazioni del Pd e il futuro della democrazia italiana*, in *federalismi.it*, Editoriale, gennaio 2017. Il tema è sviluppato anche in ID., *Sistema dei partiti e riforme istituzionali*, in *federalismi.it*, n. 6/2015, dove l'Autore insiste sulla circostanza che la crisi della rappresentanza non è riducibile a una disfunzione tecnica del sistema parlamentare, ma riflette un mutamento più profondo nei meccanismi di formazione del consenso e di strutturazione dell'identità politica collettiva.

⁵⁴ La dinamica qui descritta è stata tematizzata, sul piano teorico-generale, da C. SCHMITT, *La dittatura*, Laterza, Roma-Bari, 1975 (ed. or. 1921); ID., *Teologia politica*, in *Le categorie del «politico»*, il Mulino, Bologna, 1972 (ed. or. 1922), spec. 33 ss.; e, con strumenti concettuali profondamente diversi ma con esiti per certi versi convergenti quanto alla tendenza delle emergenze a ridefinire durevolmente la distribuzione dell'autorità decisionale, da G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, spec. 7 ss. e 44 ss. Ciò che quella letteratura non aveva pienamente anticipato è la specificità della compressione parlamentare nelle democrazie integrate nel sistema europeo, dove la marginalizzazione assembleare nell'emergenza non segue lo schema della decisione sovrana che sospende l'ordinamento giuridico, ma quello della deroga tecnica concordata in sede inter-esecutiva sovranazionale, uno schema che produce gli stessi effetti redistributivi a vantaggio degli esecutivi senza attivare i meccanismi di reazione che il costituzionalismo classico aveva predisposto per lo stato di eccezione dichiarato. L'esperienza del marzo 2020, quando la Commissione attivò per la prima volta la *general escape clause* del previgente Patto di stabilità, ha reso empiricamente verificabile questa dinamica: cfr. F. PISAURO, *La riforma del Patto di stabilità e le sue implicazioni per l'Italia*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2024; C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023, 222 ss.