

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE
Mario Caravale

nuova serie

10

2019



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato direttivo: Paolo Ridola - Enrico del Prato - Luisa Avitabile - Nicola Boccella Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Andrea Di Porto - Laura Moscatti Cesare Pinelli

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Gianni Ferrara (Roma) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) Jane C. Ginsburg (New York) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) Jerome H. Reichman (Durham) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

Redazione: Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Mario Caravale

ISSN 0390-6760

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 CLAUDIO CONSOLO
La prolusione, nel 1954, di Antonio Segni, fra omaggio a Chiovenda e suggestioni di Carnelutti, su "L'unità del processo" come collante della comunità statale
- 13 ANTONIO SEGNI
L'unità del processo

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI IN ONORE DI PAOLO RIDOLA

- 37 CESARE PINELLI
Presentazione
- 39 PETER HÄBERLE
Indirizzo di saluto

RIFLESSIONI INTORNO AL METODO: COMPARAZIONE E STORIA COSTITUZIONALE

- 45 OLIVIERO DILIBERTO
Esperienza giuridica e comparazione costituzionale. Giornata di studio in onore di Paolo Ridola
- 49 DIAN SCHEFOLD
Sul contributo di Paolo Ridola al dialogo fra Italia e Germania
- 61 GUIDO ALPA
Il messaggio di Paolo Ridola agli studiosi del diritto civile
- 67 MARCO D'ALBERTI
Comparazione giuridica tra storia ed esperienza

- 77 ALESSANDRA DI MARTINO
Culture costituzionali, storia e comparazione
- 107 ANGELO SCHILLACI
«Innanzi al suo mestiere di giurista sta il suo mestiere di uomo». Comparazione costituzionale ed esperienza giuridica nel pensiero di Paolo Ridola
- 129 ALESSANDRO SOMMA
Imparare dalla storia: riflessioni sul metodo del diritto comparato e sul ruolo dei suoi cultori
- 147 AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO
Dogmática jurídica y epistemología científica: métodos de investigación en el derecho constitucional
- 199 ANDREA LONGO
Osservando la marea
- 213 MASSIMO BRUTTI
Politica, scienza del diritto, comparazione: un testo di Vittorio Emanuele Orlando
- 231 MARCO BENVENUTI
Qual è la funzione del diritto pubblico? Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di un mos italicus iura docendi della nostra cultura giuspubblicistica nazionale
- 257 GIOVANNA MONTELLA
Legge, potere e Stato nel processo di costruzione teorica di Paul Laband
- 267 GIANLUCA BASCHERINI
A proposito di storia e cultura costituzionale in Italia. Piero Gobetti critico dello Statuto
- 283 FRANCESCO CERRONE
L'esperienza costituzionale fra storia e comparazione (con qualche annotazione sul rapporto fra esperienza giuridica ed economica nel pensiero di Croce, Calogero e Capograssi)
- 301 FEDERICO NANIA
Habeas corpus e tecnica della "retrodatazione" nella prospettiva costituzionale inglese

LIBERTÀ E DIRITTI FONDAMENTALI

- 329 GAETANO AZZARITI
Scienza giuridica e Stato. In dialogo con Paolo Ridola

- 339 LUISA AVITABILE
Una riflessione su libertà e diritti fondamentali
- 351 ROBERTO NANIA
Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo
- 369 FABRIZIO POLITI
“Principio libertà”, dignità umana e multidimensionalità delle libertà costituzionali nelle democrazie pluralistiche. La riflessione di Paolo Ridola in tema di diritti fondamentali
- 389 SALVATORE PRISCO
Linee di un ritratto intellettuale
- 405 GIORGIO REPETTO
Il diritto costituzionale europeo tra pluralismo e storia: su alcune recenti vicende in tema di diritti fondamentali
- 423 ANDERA BURATTI
Diritti fondamentali e tradizione storica: il contributo della Corte Suprema degli Stati Uniti
- 443 CLAUDIO CONSOLO
Origini e limiti del compito specificatore(-congenialmente attivo) del “formante” giurisprudenziale nel processo
- 455 ENRICO DEL PRATO
Dignità e solidarietà: spigolature di un civilista
- 467 LAURA MOSCATI
Paolo Ridola e la storia del diritto. Con un’appendice sulla libertà di stampa nell’Inghilterra del Seicento
- 485 ELISA OLIVITO
Invito a Corte, con cautela. Il processo costituzionale si apre alla società civile?
- 499 MIGUEL AZPITARTE
Los derechos fundamentales en tiempos de crisis
- 511 MARIA IRENE PAPA
La Dichiarazione universale dei diritti umani a settant’anni dalla sua adozione: alcune riflessioni alla luce della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia
- 531 GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI
La Commissione di Garanzia

- 545 GIULIANA SCOGNAMIGLIO
Sulla tutela dei diritti umani nell'impresa e sul dovere di vigilanza dell'impresa capogruppo. Considerazioni a margine di un confronto fra la legislazione francese e quella italiana

RAPPRESENTANZA, ASSETTI ISTITUZIONALI E PARTITI

- 583 MASSIMO LUCIANI
Paolo Ridola e la forma di governo
- 587 MASSIMO SICLARI
Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola
- 599 GIUSEPPE COLAVITTI
Il diritto pubblico dell'economia tra storia, dommatica e nuove tendenze centraliste. Brevi note in onore di Paolo Ridola
- 615 GIUSEPPE FILIPPETTA
Democrazia parlamentare e dignità dell'uomo
- 621 CESARE PAGOTTO
Intermediazione e disintermediazione nella funzione rappresentativa parlamentare: comunicazione e pluralismo nell'ambito degli strumenti di sindacato ispettivo
- 649 VINCENZO CERULLI IRELLI
Amministrazione, giurisdizione, legislazione (brevi spunti sui rapporti tra funzioni di governo)
- 679 TOMMASO EDOARDO FROSINI
La rappresentanza politica nella forma di governo
- 691 RENATO IBRIDO
Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare
- 709 FULCO LANCHESTER
Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale
- 727 ELEONORA RINALDI
Brevi note su libero mandato e forma-partito
- 741 ELENA TASSI SCANDONE
Ordinamenti gentilizi e costituzione monarchica in Roma antica. Alcune considerazioni preliminari

L'EUROPA E IL FUTURO DEL COSTITUZIONALISMO

- 757 FRANCESCO RIMOLI
L'ideale europeista e il peso della storia (in margine a un saggio di Paolo Ridola)
- 771 FRANCESCO SAIITTO
Statualità e costituzione nel processo di integrazione sovranazionale. A proposito dei «due tempi» del costituzionalismo nel Novecento
- 795 FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN
Crisi sanitaria, globalizzazione e diritto costituzionale
- 813 ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ
Unidad y pluralismo. Algunas cuestiones problemáticas en el constitucionalismo contemporáneo
- 831 JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO
El futuro del Estado constitucional
- 843 ANDREAS HARATSCH
Der entfesselte Prometheus oder Karlsruhes Spiel mit dem Feuer - Ein europäisches Drama
- 867 BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO
Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit
- 897 ANGELO ANTONIO CERVATI
Lo studio comparativo del diritto costituzionale e la sua funzione educatrice

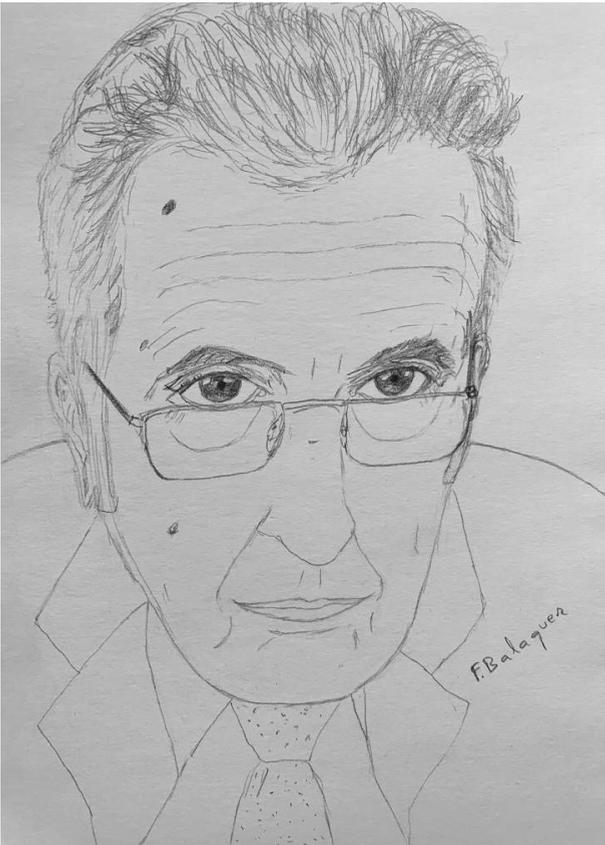
RECENSIONI

- 915 MASSIMO CACCIARI - NATALINO IRTI, *Elogio del diritto*. Con un saggio di Werner Jaeger, La nave di Teseo, Milano, 2019 (*Fulvio Costantino*)
- 921 GIANNI FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, La scuola di Pitagora editrice, Napoli, 2019 (*Michele Prospero*)

SEZIONE BIBLIOGRAFICA

- 933 ANTONIO ANGELOSANTO
L'acquisizione del fondo librario appartenuto a Gaetano Sciascia, libero docente in diritto romano tra l'Italia e il Brasile

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI
IN ONORE DI PAOLO RIDOLA



Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare

Renato Ibrido

SOMMARIO: 1. Problemi di metodo nello studio della forma di governo parlamentare. – 2. Forma di governo parlamentare ed “ambiente internazionale”. – 3. La dottrina del federative power tra “mito” e realtà. – 4. Verso una conclusione

1. *Problemi di metodo nello studio della forma di governo parlamentare*

«Chi si accinge allo studio della forma di governo parlamentare» – ha scritto Paolo Ridola in pagine fondamentali – «non può non restare sorpreso dalla varietà delle esperienze in cui essa si è presentata storicamente. Cosicché, se si ripercorre il dibattito sui regimi parlamentari, si deve constatare che, quanto più lo sviluppo della realtà costituzionale ha posto dinanzi ad una molteplicità di varianti del governo parlamentare, tanto più si è avvertito il bisogno di individuarne l’“essenza”, o per lo meno taluni contrassegni comuni capaci di qualificare quella “parlamentare” rispetto ad altre forme di governo, di delimitare con sicurezza modelli organizzativi sufficientemente omogenei per essere ricondotti al “tipo”, di tracciare una linea di demarcazione rispetto a forme ritenute “spurie” o “inautentiche”, di sgombrare il campo di elementi non essenziali ai fini della sistemazione teorica»¹.

Abbiamo voluto riportare nella sua interezza questa citazione di Paolo Ridola in quanto essa costituisce un sintetico ma esauriente “decalogo” delle direttive metodologiche che devono guidare lo studio delle forme di governo, *rectius*, degli “assetti istituzionali” per riprendere una terminologia forse maggiormente aderente al vocabolario e alla sensibilità del Maestro². Un metodo che appare incentrato

¹ Così P. RIDOLA, *Organizzazione della politica e forma di governo parlamentare*, in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, 115 ss.

² La locuzione “forma di governo” – ha chiarito Paolo Ridola – appare problematica «in quanto essa lascia intravedere la tendenza ad una sopravvalutazione eccessiva dei congegni di “formalizzazione” degli assetti di governo predisposti dai testi costituzionali» (cfr. P. RIDOLA, *Le istituzioni parlamentari nella revisione costituzionale francese*

nella assoluta e incondizionata fedeltà ad un approccio storico e comparatistico nello studio del diritto costituzionale, nonché nella convinzione che la modellistica possa tutt'al più costituire un punto di partenza, uno strumento di rappresentazione e comunicazione, giammai un punto di arrivo.

Fin dalla seconda metà del Novecento il dibattito evocato da Paolo Ridola relativo alla definizione della forma di governo parlamentare sembrerebbe essersi stabilizzato, almeno nella dottrina costituzionalista italiana, attorno ad un punto fermo, vale a dire l'individuazione della formula organizzativa comune al governo parlamentare «qualsiasi figura particolare essa storicamente assuma»³: la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento nelle specifiche modalità del rapporto fiduciario⁴.

A partire da questo tronco iniziale, sono state poi individuate diverse varianti della forma di governo parlamentare, in alcuni casi valorizzando criteri di natura strettamente formale (monismo/dualismo; parlamentarismo classico/razionalizzato; *etc.*); in altri casi procedendo ad una integrazione fra il dato formale e le caratteristiche del sistema politico.

Peraltro, una volta ammesso quest'ultimo allargamento di prospettiva, il passo verso l'immissione dei partiti e delle modalità di organizzazione politica della società civile nella griglia analitica delle forme di governo (e di quella parlamentare in particolare) è stato breve⁵. Da qui i diversi tentativi di selezionare fra i fattori del sistema

del 2008: réinventer le Parlement?, in *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia (Il Filangieri. Quaderno 2008)*, Napoli, Jovene, 2009, 237).

³ Cfr. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, 1.

⁴ Cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore Emilio Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 634 ss., 1970, 634 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, 73 ss.; L. PEGORARO, *Forme di governo, definizioni, classificazioni*, in *Studi in onore di L. Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, 1217 ss. e spec. 1217 ss.

⁵ Per un approccio fondato sulla integrazione fra elementi giuridici ed elementi extra-giuridici nello studio della forma di governo, cfr. S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, 17 ss. *Contra* M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, III, Aggiornamento, *Annali*, Giuffrè, Milano, 2010, 538 ss., secondo il quale «se la forma di governo come “forma” deve avere ancora un senso, essa può abbracciare solo

politico quelli ritenuti maggiormente rilevanti nella osservazione di una varietà di esperienze costituzionali: il grado di multipartitismo, secondo ad esempio la nota tripartizione di Elia⁶; il livello di polarizzazione del sistema politico, e in particolare la distinzione fra sistemi bipolari/multipolari⁷; la collocazione dell'intermediazione partitica nel quadro della formazione del legame fiduciario a valle oppure a monte del momento elettorale, secondo la linea di distinzione duvergariana fra “*démocratie médiatisée*” e regimi a democrazia immediata⁸; la connotazione consensuale oppure conflittuale del metodo di decisione politica⁹.

Ulteriori approfondimenti nello studio della parte organizzativa delle Costituzioni sono venuti poi dalla individuazione di componenti rappresentative e plebiscitarie della forma di governo¹⁰. Una coppia concettuale, quest'ultima, dalla quale hanno successivamente preso le mosse i tentativi di sistematizzare gli ordinamenti democratici alla luce del carattere episodico oppure permanente del raccordo

il dato normativo e deve tenere lontani tutti gli altri». Una impostazione “conciliatrice” è prospettata da M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2007, 6 ss., secondo il quale le caratteristiche del sistema politico ed elettorale possono rilevare nell'ambito della classificazione dei sotto-tipi di una forma di governo, mentre i modelli dovrebbero essere elaborati sulla base di criteri strettamente giuridici. Soluzione, in fondo, non troppo dissimile dalla tripartizione delle forme di governo parlamentari accolta da L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 1970, 634 ss., il quale tuttavia osservava che le caratteristiche del sistema politico non costituiscono «mera condizione di fatto nel quale vive il sistema legale» ma assumono «immediata rilevanza giuridica». In quest'ultima prospettiva, non si è mancato di osservare che il «governo parlamentare è stato *ab origine* non solo condizionato, ma sostanzialmente strutturato per consentire l'influenza delle forze politiche», sicché appare «doveroso trarre tutte le conseguenze del legame inscindibile (...) fra organizzazione politica della società civile e assetti della forma di governo» (cfr. P. RIDOLA, *Organizzazione della politica e forma di governo parlamentare*, cit., spec. 122).

⁶ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 634 ss.

⁷ Cfr. G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano, 1982, 7 ss.

⁸ Cfr. M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Le grands systèmes politiques* (1955), tr. it.: *I sistemi politici*, Laterza, Roma-Bari, 1978.

⁹ Cfr. A. LIJPHART, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven-London, YUP, 1999, tr. it.: *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2014.

¹⁰ Cfr. E. FRÄNKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Mohr, Tübingen, 1958, tr. it.: *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958), Giappichelli, Torino, 1994.

fra istituzioni di governo e società politicamente organizzata, secondo la dicotomia democrazie d'investitura/democrazie d'indirizzo elaborata da Elia¹¹.

2. *Forma di governo parlamentare ed "ambiente internazionale"*

Malgrado l'ampiezza di ipotesi classificatorie della forma di governo parlamentare, sviluppate sulla base dei più svariati livelli di analisi, un profilo sembrerebbe essere rimasto tutto sommato in ombra negli studi giuridici¹². Un problema che potrebbe essere formulato in questi termini: è l'"ambiente internazionale" ad incidere sulle *foundations, transformations e interpretations* delle costituzioni del parlamentarismo¹³? Oppure sono gli equilibri e i principi della forma di governo parlamentare a determinare e delimitare il *modus operandi* ed il campo di gioco dello stato nell'arena internazionale? E ancora: fino a quale limite estremo le risorse di duttilità dell'interpretazione costituzionale appaiono in grado di riassorbire e ottimizzare le "ragioni di stato" e le esigenze di efficienza connaturate all'esercizio del potere diplomatico-militare?

Spunti utili per riconnettere i due campi di ricerca vengono invece dalla letteratura politologica, la quale ha ampiamente tematizzato il problema del rapporto fra assetti istituzionali interni e politica internazionale, fra l'altro, nel quadro di una "mappa" di posizioni molto ricca e variegata.

Un primo orientamento ha rivendicato l'assoluta autonomia della politica internazionale rispetto ai modelli di organizzazione costituzionale degli stati, ammettendo tutt'al più una relazione di natura inversa, ossia una influenza (generalmente considerata marginale) della struttura del sistema internazionale rispetto alle forme di governo. Tale conclusione "isolatrice" ha incontrato il proprio *habi-*

¹¹ Cfr. L. ELIA, *Da una democrazia di investitura ad una di indirizzo*, in *Il Politico*, 1990, 46 ss.

¹² Non mancano ovviamente eccezioni. Il rapporto fra forme di governo e sistema delle competenze in materia di affari esteri e di difesa viene ad esempio in rilievo in C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*¹, Jovene, Napoli, 2006, spec. 285 ss. nell'ambito di una comparazione per problemi.

¹³ Si prende qui in prestito la nota tripartizione di B. ACKERMAN, *We the People. Foundations*, Cambridge-London, Belknap, 1991.

tat naturale all'interno di quella vasta tradizione di ricerca nel campo delle relazioni internazionali la quale prende il nome di “*realismo politico*”¹⁴.

Ad esempio, Hans Morgenthau – il caposcuola riconosciuto dei realisti – ha ricondotto le differenze fra politica interna e politica internazionale ad una questione “di grado”, e non già “di qualità”: la seconda – sviluppandosi in un ambiente anarchico – porterebbe infatti alla esasperazione una caratteristica della politica in quanto tale: la *power politics*, la pervasività della lotta per il potere. Quale che sia la forma di stato o di governo, l'azione degli stati nell'arena internazionale (e di conseguenza la struttura di quest'ultima) risulterebbe in ogni caso vincolata dall'obiettivo perseguito da ciascun componente del sistema di assicurare la propria sicurezza e sopravvivenza¹⁵.

Un secondo filone ha invece riconosciuto l'esistenza di nessi di interdipendenza fra assetti costituzionali interni e politica internazionale. Particolarmente significativi sono stati ad esempio i contributi di Risse-Kappen e Lamborn: il primo ha evidenziato come il rapporto opinione pubblica/politica estera sia mediato anche dal tipo di assetto istituzionale, sicché le contro-élite potranno mobilitare più difficilmente l'opinione pubblica nelle democrazie maggioritarie¹⁶; per il secondo, le caratteristiche del fenomeno oppositorio (e in particolare dell'opposizione parlamentare) costituiscono un fattore endogeno in grado di influenzare le politiche estere degli stati democratici¹⁷. Non meno significativo è stato il contributo di Aron, il quale – nell'elaborare una tipologia del sistema internazionale – ha integrato il criterio basato sulla distribuzione delle forze (sistemi bipolari, multipolari, *etc.*) con quello relativo al tasso di omogeneità del regime politico¹⁸. Anche appoggiandosi a questi ultimi tre autori, Angelo Panebianco ha cercato di dimostrare che la forma di governo

¹⁴ Peraltro, alcuni autori realisti (Aron, Gilpin, Kissinger) ammettono influenze del regime politico interno rispetto alla politica internazionale.

¹⁵ Cfr. H.J. MORGENTHAU, *Politics among nations: the struggle for power and peace* (1948), New York, McGraw-Hill, 1985, tr. it.: *Politica tra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, il Mulino, Roma-Bari, 1997.

¹⁶ Cfr. T. RISSE-KAPPEN, *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*, in *World Politics*, 43, 1991, 479 ss.

¹⁷ Cfr. C. LAMBORN, *The Prince of Power*, London, Unwin, 1991.

¹⁸ Cfr. R. ARON, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, tr. it.: *Pace e guerra tra le nazioni*, Milano, Comunità, 1970.

può determinare autonomi effetti di modellamento del sistema internazionale¹⁹.

Non sono ovviamente assenti posizioni intermedie. In particolare, secondo Krasner e Zakaria, le caratteristiche istituzionali di un ordinamento potrebbero esercitare una propria autonoma influenza sulla politica internazionale nelle fasi ordinarie, ad esempio concedendo agli stati il “lusso” di concludere alleanze esclusivamente con paesi dal regime politicamente affine. Allorché invece sia in gioco la stessa sopravvivenza dello stato, tale variabile giocherà un ruolo pressoché inesistente²⁰.

Fra queste eterogenee posizioni non mancano peraltro importanti cuciture, ed in particolare la percezione dell'esistenza di un diseguale raggio di regolazione e di effettivo valore delle costituzioni in funzione del differenziale di potere nell'ambito della competizione internazionale. Un nodo che – a ben riflettere – finisce per toccare al cuore il grande tema della modernità che Carl Schmitt aveva invocato dalla «desolata vastità di un'angusta cella»²¹: la tensione fra politica e diritto.

E forse non è un caso che proprio su questo terreno si sia registrata la più significativa convergenza fra le due anime del canone dell'equilibrio: da un lato, la categoria che assume valenza fondativa della politica internazionale, l'*equilibrio di potenza*²²; dall'altro lato, la categoria tutta costituzionalistica dell'*equilibrio fra poteri*, la quale affonda le proprie radici nella dottrina della costituzione mista²³. A

¹⁹ Cfr. A. PANEBIANCO, *Guerrieri democratici. La democrazia e la politica di potenza*, il Mulino, Bologna, 1997, spec. 27 ss., 67 ss., 34 ss., 133 ss. 253 ss.

²⁰ Cfr. S. KRASNER, *Realism, Imperialism and Democracy: A Reply to Alan Gilbert*, in *Political Theory*, 1, 1992, 38 ss.; F. ZAKARIA, *Is Realism Finished?*, in *The National Interest*, 1992-1993, 21 ss.

²¹ Cfr. C. SCHMITT, *Ex captivitate Salus: Erfahrungen der Zeit 1945-47*, Köln, Greven, 1950, trad. it.: *Ex captivitate salus: esperienze degli anni 1945-47*, Milano, Adelphi, 1987, 81 ss.

²² Sulla categoria dell'equilibrio di potenza, cfr., *ex multis*, M. WIGHT, *The Balance of Power*, in H. BUTTERFIELD, M. WIGHT (cur.), *Diplomatic investigation*, Allen & Unwin, London, 1966, 149 ss.; M. CESA, *L'equilibrio di potenza. Analisi storica e teorica del concetto*, FrancoAngeli, Milano, 1987; F. CHABOD, *Idea di Europa e politica dell'equilibrio*, il Mulino, Bologna, 1995.

²³ Sulla dottrina della costituzione mista, cfr. almeno C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, 1940, tr. it.: *Costituzionalismo antico e moderno*, il Mulino, Bologna, 1990; P. PORTINARO, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, il Mulino, Bologna, 2007. 151 ss.

ben riflettere, infatti, questi due volti del canone di equilibrio – nel perseguire entrambi obiettivi di temperamento di assetti di dominio – sono apparsi impermeabili rispetto alla pretesa del giurista di imbrigliare la politica (interna ed internazionale) entro rigide e statiche griglie normative.

Significative, a tale proposito, sono alcune pagine con le quali Federico Chabod scese in campo per contestare la natura giuridica del canone dell'equilibrio di potenza: «legalizzare la vita politica, trasformare in una sorta di statuto fisso e rigido quel che era stato sin allora principio politico sempre vivo sì, ma pur sempre mutevole, fluido. Nobilitare cioè un meccanico e arido gioco ad altalena di forze facendolo servire al fine superiore della tranquillità europea: fu l'illusione dei giuristi del primo Settecento (...) Principio d'azione puramente empirico, mai l'equilibrio avrebbe potuto diventare il principio base del diritto pubblico europeo»²⁴.

È possibile scorgere in questo tornante della riflessione di Chabod alcune importanti analogie con le critiche che sull'altro versante del canone di equilibrio portarono Mirkine-Guetzévitch ad abiurare rispetto alla dottrina della razionalizzazione del parlamentarismo: «le soluzioni logiche hanno e avranno sempre una particolare attrattiva» per i costituenti. E tuttavia, «gli argomenti dei “razionalisti” non ci appaiono convincenti: la razionalizzazione del potere poteva infatti venire accettata trenta anni fa e noi stessi abbiamo salutato queste nuove forme del parlamentarismo, rivedendo tuttavia più tardi il nostro giudizio»²⁵. Per l'ultimo Mirkine-Guetzévitch non esistevano dunque scorciatoie *giuridiche* rispetto al problema *politico* di assicurare l'equilibrio fra i poteri e la stabilità degli assetti istituzionali democratici. La democrazia «è un comportamento, un impegno: se manca questo impegno, la tecnica costituzionale è morta»²⁶.

²⁴ Così F. CHABOD, *Principio dell'equilibrio e aspirazioni alla pace in Europa fra Settecento e ottocento*, in ID., *Idea di Europa e politica dell'equilibrio*, cit., 33 ss. e spec. 44-46.

²⁵ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *L'échec du parlementarisme “rationalisé”*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1, 1954, tr. it.: *Il fallimento del parlamentarismo razionalizzato*, in ID., *Comparazioni teoriche e razionalizzazioni costituzionali*, Pensa, Lecce, 2009, 203 ss. e spec. 215-216.

²⁶ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions européennes*, Paris, Puf, 1951, tr. it.: *Le Costituzioni europee*, Edizioni di Comunità, Milano, 1954, 137-139.

3. *La dottrina del federative power tra “mito” e realtà*

Quello di “*federative power*” è senza dubbio considerato come un concetto venerabile. In effetti, non vi è studio costituzionalistico sui processi decisionali nei settori della politica estera e della difesa che non abbia avvertito l’esigenza di misurarsi con gli argomenti invocati da John Locke²⁷ a favore di modelli di concentrazione dei poteri in questo particolare segmento delle politiche pubbliche²⁸. E così, da Locke fino ad arrivare a Morgenthau, passando naturalmente per Jay, Hamilton e Tocqueville, il tema della potenziale incompatibilità delle dinamiche decisionali dei Parlamenti con alcune specifiche caratteristiche degli affari internazionali ha costituito una delle grandi “invarianti” nel dibattito sul rapporto fra organizzazione costituzionale e politica estera. La stessa espressione “*federative power*” – che pure nel *Secondo trattato sul governo* aveva assunto un significato ben preciso, configurando un autonomo potere dello stato – è stata travolta dal suo successo, andando a designare qualsiasi ricostruzione volta a riconoscere l’esistenza in tale campo di un generico primato costituzionale dell’esecutivo²⁹.

Peraltro, al pari di molti altri concetti venerabili, anche quello di potere federativo rischia di diventare vulnerabile. Recessiva nella stessa area politico-culturale del proprio ideatore, smentita da innumerevoli precedenti costituzionali fuori e dentro il Regno Unito, di

²⁷ Cfr. J. LOCKE, *An essay concerning the true original extent and end of civil government* (1690), tr. it.: *Il secondo trattato sul governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del governo civile*, Milano, BUR, 2004, spec. 261 ss.

²⁸ A titolo meramente esemplificativo, con riferimento alla dottrina italiana, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1971, spec. 245 ss.; V. LIPPOLIS, *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (cur.), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, 525 ss.; M.R. DE LEO, *Forme di governo e politica estera*, Giappichelli, Torino, 2003, 12 ss.; F. LONGO, *Parlamento e politica estera: il ruolo delle commissioni*, il Mulino, Bologna, 2011, 9 ss.

²⁹ Si osservi che l’argomento lockiano della strutturale inidoneità dei Parlamenti a gestire la sfera internazionale era già stato anticipato da Hobbes circa mezzo secolo prima (cfr. T. HOBBS, *De cive. Elementi filosofici sul cittadino* (1642), Roma, Editori riuniti, 1999), mentre le tesi dei sostenitori della esistenza di un primato costituzionale dell’esecutivo in ambito diplomatico-militare appaiono in realtà coerenti più con la posizione di Montesquieu (dove il “federativo” viene ricondotto all’interno del potere esecutivo) anziché a quella di Locke (cfr. MONTESQUIEU, *De l’Esprit des Lois* (1748), tr. it.: *Lo spirito delle leggi*, I, Utet, Torino, 2005, spec. 242 ss. e 275 ss.) E tuttavia, è generalmente questo terzo autore ad essere richiamato quale “fondatore” di tale filone.

fatto inutilizzabile nel quadro di una organizzazione della politica internazionale sempre più aperta al contributo di attori non governativi, vi è da chiedersi se la teoria del *federative power* non abbia costituito soprattutto un “mito”. Certo: un mito potente, il quale è stato utilizzato anche in questo ambito per legittimare la trasformazione del Parlamento in un soggetto chiamato a lavorare in tempo e a decidere «*just in time*, senza inutili discussioni», così omologandosi agli altri attori della società post-fordista³⁰. Un mito di successo, tanto da indurre una parte della dottrina pubblicistica a cancellare dal vocabolario del diritto costituzionale un concetto tutto sommato innocuo come quello di “diplomazia parlamentare”, considerato incompatibile con il dogma della esclusiva riferibilità al Governo dell’attività diplomatica dello stato³¹.

E tuttavia, sembrerebbe trattarsi pur sempre di un mito. Come spiegare, sulla base di tale paradigma interpretativo, un caso come quello di Israele, il quale – pur in un quadro di condizionamenti ambientali estremi e di una situazione di conflittualità armata semi-permanente – è riuscito ad attrarre il processo decisionale in ambito diplomatico-militare all’interno della ordinaria dinamica parlamentare (fra l’altro caratterizzata da un alto tasso di multipartitismo)? Come spiegare il protagonismo del *Bundestag* tedesco oppure alcune sconfitte decisive che hanno subito gli esecutivi in sede parlamentare, come ad esempio in occasione della mancata ratifica del trattato CED e di quello di Versailles da parte rispettivamente del Senato statunitense e dell’Assemblea nazionale francese?

Con specifico riferimento alla forma di governo parlamentare, l’incompatibilità di questo regime con la configurazione di un modello di concentrazione dei poteri in ambito diplomatico può considerarsi in qualche modo “genetica”. Non a caso, l’istituto del rapporto fiduciario nasce, storicamente, come conseguenza della ostinata resistenza dell’esecutivo inglese a ricercare una via pacifica alla soluzione della questione americana, così ignorando la diversa posizione ormai maturata dalla Camera dei comuni.

³⁰ Cfr. G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Oss. AIC*, 2014, spec. 5.

³¹ La questione della utilizzabilità o meno del concetto di “diplomazia parlamentare” è ampiamente affrontato in C. DECARO, N. LUPO (cur.), *Il “dialogo tra parlamenti: obiettivi e risultati”*, Roma, Lup, 2009.

Ciò significa che nella forma di governo parlamentare non persistano zone di marginalità delle Assemblee rappresentative (e dei controlli democratici in generale) all'interno dei processi decisionali in materia di affari internazionali e militari? La risposta deve essere certamente negativa.

Basti pensare alle vivaci discussioni che hanno suscitato in Italia³² le iniziative con le quali il Consiglio supremo di difesa ha cercato di forzare le Camere a riconsiderare la posizione espressa in una mozione che impegnava il Governo a sospendere l'acquisto di caccia F-35: «decisioni operative e provvedimenti tecnici» – si legge in un passaggio del comunicato del Consiglio supremo di difesa il quale sembra riecheggiare l'antica dottrina del *federative power* – che «*per loro natura* rientrano tra le responsabilità costituzionali dell'esecutivo» [c.n.]³³.

L'elenco dei precedenti in relazione ai quali le Assemblee rappresentative sono state poste nell'angolo su decisioni significative in ambito diplomatico-militare potrebbe proseguire a lungo. E tuttavia, da qui ad affermare e/o giustificare la deparlamentarizzazione di uno specifico settore delle politiche pubbliche il passo appare decisamente troppo lungo. All'argomento della specificità della politica

³² Sul ruolo del Parlamento italiano nella formazione dell'indirizzo politico in ambito diplomatico-militare, cfr. S. GALEOTTI, *Potere estero e divisione di poteri nella Costituzione italiana*, in U. LEANZA (cur.), *Costituzione dello stato e norme internazionali*, Giuffrè, Milano, 1988, 139 ss.; W. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in RTDP, 2-3, 1960, 342 ss.; G. NEGRI, *La direzione ed il controllo democratico della politica estera in Italia*, Giuffrè, Milano, 1967; A. CASSESE (cur.), *Parlamento e politica estera: il ruolo delle commissioni affari esteri*, Cedam, Padova, 1982; G. GARAVOGLIA, *Parlamento e politica estera: un esame comparato*, in *Quad. cost.*, 1984, 605 ss.; V. LIPPOLIS, *La costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Rimini, Maggioli, 1989; ID., *Parlamento e potere estero*, in S. LABRIOLA (cur.), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, 525 ss. F. BRUNO, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali: Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1997; F. LONGO, *Parlamento e politica estera: il ruolo delle commissioni*, il Mulino, Bologna, 2011.

³³ Cfr. R. BELLANDI, *Gli F-35 tra Governo, Parlamento e Consiglio supremo di difesa*, in *Quad. cost.*, 2, 2014, 406 ss.; V. LIPPOLIS, G. SALERNO, *La presidenza più lunga*, il Mulino, Bologna, 2016, 188 ss. Sul Consiglio supremo di difesa, cfr. A. PREDIERI, *Il Consiglio supremo di difesa e i poteri del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1958; S. LABRIOLA, *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1971; R. BELLANDI, *Il Consiglio supremo di difesa*, il Mulino, Bologna, 2011.

estera e militare nella forma di governo parlamentare possono fra l'altro muoversi due obiezioni di segno paradossalmente opposto.

In primo luogo, la tendenza a far slittare i Parlamenti verso collocazioni “laterali” non è un fenomeno limitato ad un isolato settore delle politiche pubbliche, ma riguarda il ruolo complessivo delle istituzioni rappresentative nelle società post-fordiste³⁴. L'integrazione sovranazionale, la presidenzializzazione dei processi politici, l'irrompere di un nuovo sistema multipolare di rappresentanza e regolazione il quale tende a valorizzare l'apporto degli organi non elettivi sono tutti fattori che hanno contribuito ad erodere la posizione del Parlamento quale “luogo” centrale dell'indirizzo e della decisione politica. Se così stanno le cose, resta tutto da dimostrare che il primato dell'esecutivo in ambito diplomatico-militare sia quantitativamente e qualitativamente diverso da quello che caratterizza la posizione del Governo in altri campi, in primo luogo nell'ambito delle procedure finanziarie, specialmente in connessione con fasi negative del ciclo economico³⁵. Basti pensare che nel dicembre del 2018 il Parlamento italiano – in sede di approvazione del bilancio – è stato costretto ad approvare un maxi-emendamento di 270 pagine senza di fatto la materiale possibilità di conoscerne il contenuto e di discuterlo³⁶.

In secondo luogo, l'idea di una strutturale inidoneità dei Parlamenti a partecipare alla formazione dell'indirizzo politico in ambito

³⁴ Sui fattori che hanno condotto il Parlamento ad operare sempre più come un “meta-legislatore” anziché come luogo centrale dell'indirizzo politico e della produzione normativa, cfr. G. FILIPPETTA, *Governance plurale, controllo parlamentare e rappresentanza politica al tempo della globalizzazione*, in *DPCE*, 2, 2005, 791 ss. e, volendo, S. FILIPPI, R. IBRIDO, *La funzione di indirizzo ed il rapporto con il tempo*, in *RDPE*, 1, 2019, 49 ss.

³⁵ Sulla tendenza di ogni crisi economica a portare con sé modelli deliberativi finalizzati ad assicurare la rapidità e l'efficienza della decisione, così da incrinare le effettive *chance* di affermazione del modello kelseniano di compromesso parlamentare, cfr. G. RIVOSSECCI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, 221 ss. e spec. 223-224. Sui modelli di deliberazione politica orientati a garantire l'efficienza e la rapidità della deliberazione, cfr., le teorie del *Public Choice* di J.M. BUCHANAN, *Public Finance in a Democratic Process*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967 e R. WAGNER, *Democracy in Deficit*, New York, Academic Press, 1977.

³⁶ Sulla ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale, cfr., *ex multis*, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi*, 4, 2019; G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza»?*, in *Oss. fon.*, 1, 2019.

diplomatico-militare sembra trascurare il fatto che il coinvolgimento dei Parlamenti rende potenzialmente più forte e non già più debole l'azione dell'esecutivo nell'arena internazionale. Come dimostra in particolare la vicenda italiana, attraverso la diplomazia parlamentare le Camere «possono spingersi laddove i Governi in molti casi non possono agire o possono farlo con molta più cautela e circospezione»³⁷. A ciò occorre aggiungere che la condivisione di responsabilità con il Parlamento assicura all'organo chiamato a rappresentare lo stato nella sua unità un potenziale vantaggio in termini negoziali nei confronti dei propri interlocutori: la necessità di conseguire il consenso del Parlamento è stato infatti utilizzato come strumento di pressione nei confronti degli altri Governi al fine di ottenere condizioni più vantaggiose nell'ambito delle trattative internazionali.

Alla luce di tali obiezioni, la tesi della inevitabile regressione dei processi decisionali in materia di difesa e politica estera ad una sorta di forma di governo “aparlamentare” – sulla falsariga per intenderci delle geometrie variabili che caratterizzavano l'ordinamento italiano-statutario³⁸ – finisce per sopravvalutare il ruolo del Parlamento in altri settori delle politiche pubbliche e al tempo stesso per sottovalutarne il peso in ambito diplomatico-militare³⁹.

Tutto considerato, rimaniamo convinti che, in una forma di governo parlamentare, l'esercizio del potere diplomatico-militare non possa essere semplicisticamente ricondotto ad un modello di concentrazione dei poteri, per quanto settoriale, ma implichi la sua articolazione in un *sistema di competenze*. Vero è che anche in una democrazia organizzata nelle forme del parlamentarismo è possibile, a determinate condizioni e nel rispetto di *standard* minimi di *accounta-*

³⁷ Così V. GUIZZI, *La diplomazia parlamentare e la cooperazione tra Parlamenti: la nuova dimensione internazionale del Parlamento italiano*, in *Divenire sociale e adeguamento del diritto. Studi in onore di Francesco Capotorti*, I, Giuffrè, Milano, 1999, 229 ss. e spec. 248.

³⁸ In argomento, cfr. S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il Governo parlamentare in Italia*², Giappichelli, Torino, 2017, 15 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Stato di guerra e assetto dei poteri costituzionali*, in *Rivista AIC*, 3, 2018.

³⁹ Nella scienza politica, il ruolo tutt'alto che trascurabile dei Parlamenti nell'ambito della politica estera è stato sottolineato in particolare da T. RAUNIO, *Legislatures and Foreign Policy*, in S. MARTIN, T. SAALFELD, K.W. STRØM (cur.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, OUP, 2014, spec. 544, il quale ha dunque problematizzato i tradizionali luoghi comuni connessi alla teoria del “*federative power*”.

bility, il trasferimento di alcune speciali aree delle politiche pubbliche (ad esempio la politica monetaria) ad organi sganciati dal circuito democratico-rappresentativo⁴⁰. E tuttavia, i governi – nella gestione delle relazioni internazionali e dell'apparato della forza bellica – non possono essere paragonati ad autorità indipendenti dalla società politicamente organizzata. Semmai, occorrerebbe distinguere all'interno di questo sistema delle competenze fra due diverse dimensioni all'interno delle quali si colloca il contributo del Parlamento: da un lato le grandi scelte che potenzialmente possono incidere sul posizionamento strategico di uno stato all'interno dello scacchiere internazionale; dall'altro lato, la normale *routine* dell'attività diplomatico-militare, specialmente quando quest'ultima tenda a dare esecuzione ad indirizzi di politica estera già ampiamente consolidati. Nel primo caso, ai Parlamenti compete una partecipazione a pieno titolo alla determinazione degli orientamenti di fondo della politica estera e militare nonché il costante monitoraggio delle attività poste in essere dal Governo ai fini della loro implementazione. In relazione alla seconda ipotesi è invece possibile riconoscere più ampi ambiti di autonomia operativa all'esecutivo, coerentemente con la struttura in buona parte ancora intergovernativa della società internazionale.

Rimane evidentemente il problema della distinzione fra scelte strategiche e ordinaria attività di *routine*. Come devono essere classificati, solo per citare alcuni esempi tratti dalla esperienza italiana, l'autorizzazione all'allargamento di una base militare straniera nel proprio territorio, il rifinanziamento di una missione di *peacekeeping* oppure la partecipazione ad un programma di ammodernamento dei propri velivoli da combattimento? Non essendo possibile una pre-determinazione in astratto secondo criteri univoci dovrebbe essere soprattutto il dibattito pubblico che si sviluppa nella società ed in Par-

⁴⁰ Sul problema del trasferimento di competenze di decisione dagli organi democratici ai c.d. "poteri neutrali", il punto di partenza è come noto la conferenza berlinese di C. SCHMITT, *Die neutralen Größen im heutigen Verfassungsstaat*, in *Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates*, ora in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Berlin, Duncker & Humblot, 1958, 41 ss., i cui contenuti sono ripresi in ID., *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, Mohr, 1929, tr. it.: *Il custode della Costituzione* (1931), Giuffrè, Milano, 1981, spec. 144, 149, 165-167. In argomento, cfr. altresì M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, il Mulino, Bologna, 2005; A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2010.

lamento a dare delle indicazioni risolutive al riguardo: dinanzi a questioni politicamente divisive – a maggior ragione se al centro delle tematiche interessate dalla competizione elettorale – appare fuori discussione la possibilità di invocare l'esistenza di «decisioni operative e provvedimenti tecnici che *per loro natura* rientrano tra le responsabilità costituzionali dell'esecutivo» [c.n.] e che dunque risulterebbero sottratte alla sfera parlamentare di controllo e indirizzo⁴¹.

4. *Verso una conclusione*

Chiarita l'inammissibilità di naturali riserve di competenza dell'esecutivo in materia di politica estera di difesa, il problema della tensione fra forma di governo parlamentare e ragion di stato merita di essere reimpostato. Il nodo centrale della questione si sposta allora dal puro terreno delle forme di governo a quello della capacità della interpretazione costituzionale di riassorbire e ottimizzare esigenze poste dagli equilibri di potenza e più in generale da un determinato "ambiente internazionale".

Sotto questo profilo molteplici sono i canali che consentono al dato internazionale di interagire con il diritto e di penetrare nel discorso giuridico senza che le risorse della prescrittività risultino peraltro travolte dalle leggi della politica interna ed internazionale. E tuttavia – ed è proprio questo il punto – l'ampiezza di tali canali appare inversamente proporzionale al tasso di giuridificazione costituzionale, o per essere più precisi, alla configurazione di tali dispositivi giuridici in termini di regole anziché di principi. Secondo la celebre distinzione di Dworkin, infatti, le regole offrono solamente l'alternativa tra violazione ed integrale applicazione, mentre i principi sfuggono alla logica del "tutto-o-niente"⁴². In questo senso, razionalizzazioni sobrie e in grado di appoggiarsi a tavole di principi possono an-

⁴¹ Nel virgolettato richiamiamo nuovamente il comunicato stampa relativo alla riunione del Consiglio supremo di difesa svoltasi all'indomani dell'approvazione di una mozione parlamentare volta ad impegnare il Governo a sospendere provvisoriamente l'acquisto di caccia F-35.

⁴² Cfr. R. DWORKIN, *Taking rights seriously*, Duckworth, London, 1977, tr. it.: *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna, 1982. La distinzione fra principi e regole proposta da Dworkin presenta alcuni importanti profili di affinità rispetto a quella elaborata da R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*², Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1994, tr. it.: *Teoria dei diritti fondamentali*, il Mulino, Bologna, 2006, 101 ss. e spec. 106-107.

che contribuire a rendere più efficiente e trasparente il processo decisionale in materia di affari militari ed internazionali. Al contrario, la pretesa del razionalizzatore di racchiudere tutto «l'insieme della vita politica» nella «rete del diritto scritto»⁴³ è destinato inevitabilmente ad infrangersi dinanzi alla barriera di società pluralistiche le quali «non approdano necessariamente alla stabilizzazione di rapporti di dominio» ma che nel tempo producono piuttosto «assetti convenzionali, equilibri, (...) concordanze pratiche»⁴⁴.

Nell'avvicinarci ad una conclusione, non rimane che evidenziare l'esistenza di un sottile filo rosso che unisce il tema della “forza normativa” delle disposizioni costituzionali concernenti l'esercizio del potere diplomatico-militare ed altre “zone grigie”⁴⁵ dell'ordinamento giuridico, come ad esempio il diritto internazionale⁴⁶ e quello parlamentare⁴⁷. Al pari infatti di queste ulteriori aree di frontiera della normatività, la giuridicità non si presenta come «una grandezza certa», ma va intesa semmai come «un compito»⁴⁸, la quale pone gli

⁴³ Cfr. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Il fallimento del parlamentarismo razionalizzato*, cit., 207.

⁴⁴ Così P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 23 ss. e spec. 29, anche richiamando il concetto hessiano di “*praktische Konkordanz*” (cfr. K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*²⁰, Heidelberg, Muller, 1999, 4 ss.).

⁴⁵ Il concetto di “zona grigia” è stato sviluppato da M. SIOTTO PINTOR, *Nella zona grigia del regime costituzionale (ancora in tema d'immunità dei deputati)*, in *Annali dell'Università di Perugia*, 2, 1904, 109 ss. e A. FERRACCIU, *Il diritto costituzionale e le sue zone grigie (note ed appunti metodologici)*, in *Annali dell'Università di Perugia*, 2, 1905, 83 ss. In argomento, cfr. F. LANCHESTER, *Parlamento e “zone grigie” del diritto costituzionale*, in ID., *I giurubblicisti tra storia e politica: personaggi e problemi del diritto pubblico del secolo XX*, Giappichelli, Torino, 1998, 4 ss.

⁴⁶ Sul problema filosofico della giuridicità del diritto internazionale e su quello storico della sua origine (*rectius*, “formazione”) la letteratura è sterminata e qualsiasi indicazione rischia di risultare del tutto sommaria. Dei validi punti di partenza rimangono in ogni caso B. PARADISI, *Civitas maxima. Studi di storia del diritto internazionale*, Olshki, Firenze, 1974, 24 ss.; H.L.A. HART, *The concept of Law*, OUP, New York - London, 1961, tr. it.: *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino, 2002, 247 ss.; H. BULL, *The anarchical society. A study of order in world politics*, Palgrave, New York, 1977, tr. it.: *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, V&P, Milano, 2005, 149 ss.

⁴⁷ Con riferimento al diritto parlamentare, si perdoni il rinvio a R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, FrancoAngeli, Milano, 2015.

⁴⁸ Cfr. K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modern Staat* (1959), in ID., *Ausgewählte Schriften*, Müller Juristischer Verlag, Heidelberg,

«operatori del giuridico» dinanzi alla sfida di guidare all'interno della storia la componente prescrittiva ed il senso normativo più profondo del diritto⁴⁹. Da qui l'esigenza di adottare un approccio equilibrato nell'analisi del sistema di principi e competenze delineato dalle costituzioni in ambito diplomatico-militare.

Da un lato, la reazione alla “invadenza” delle leggi della politica internazionale rispetto ai congegni regolativi dell'organizzazione costituzionale non può condurre ad ipostatizzare le risorse della prescrittività dispiegate dai processi di scrittura del diritto pubblico. Tale coordinata di ordine metodologico non è priva di ripercussioni sul terreno ermeneutico. Come ci ha insegnato infatti Konrad Hesse, «con il mutamento dei rapporti reali, anche l'interpretazione della costituzione può mutare: anzi, deve mutare»⁵⁰.

Dall'altro lato occorre evitare l'errore opposto, condannando il diritto costituzionale ad una sorta di condizione di impotenza rispetto alle interferenze determinate dal contesto internazionale. Di questa esigenza di non appiattare integralmente la lettura delle costituzioni sulle dinamiche imposte dalla mera fattualità occorre essere ancor più consapevoli in relazione al tema del rapporto fra forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza. Assai più che in ordinamenti fortemente sbilanciati in senso plebiscitario, l'organizzazione di una «democrazia d'indirizzo» nelle specifiche forme del governo parlamentare non può prescindere infatti dalla necessità di un costante raccordo fra i titolari delle competenze di decisione e la società politicamente organizzata⁵¹. Neppure la direzione della politica

1984, tr. it.: *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, Seregno, Herrenhaus, 2012. Su questo passaggio della riflessione hessiana, cfr. P. RIDOLA, *Prime riflessioni sullo “spazio pubblico” nelle democrazie pluralistiche*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, 31 ss. e spec. 49. Inoltre, per un percorso di lettura dell'itinerario intellettuale di Hesse, una utile “bussola” è offerta dai saggi introduttivi contenuti nel volume di A. DI MARTINO, G. REPETTO (cur.), *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Esi, Napoli, 2014.

⁴⁹ L'espressione “operatori del giuridico” si deve a R. ORESTANO, *Della “esperienza giuridica” vista da un giurista*, in ID., *Diritto. Incontri e scontri*, il Mulino, Bologna, 1981, 487 ss.

⁵⁰ Così K. HESSE, *Die normative Kraft der Verfassung*, Tübinga, Mohr, 1959, tr. it.: *La forza normativa della Costituzione*, Seregno, Herrenhaus, 2008, 25, il quale circonda l'esigenza di una revisione costituzionale alla impossibilità di adattare in via interpretativa una precedente disciplina ad «una mutata realtà».

⁵¹ Richiamiamo nuovamente la distinzione fra «democrazia di investitura» e «de-

estera e della difesa può fare eccezione, sfuggendo a questa modalità di limitazione e legittimazione del potere, quanto meno nelle fasi normali di vita di un ordinamento.

Le costituzioni del parlamentarismo non sono dunque una variabile indipendente dalla «ordinata anarchia»⁵² internazionale, ma neppure costituiscono un «pezzo di carta»⁵³ destinato necessariamente a soccombere dinanzi alle gerarchie di potenza⁵⁴. Come dimostra la lezione di Paolo Ridola, le costituzioni del parlamentarismo – almeno su un piano potenziale – appaiono come più attrezzate rispetto a costituzioni sbilanciate in senso plebiscitario nel sorreggere la forza normativa della costituzione attraverso la legittimazione de-

mocrazie di indirizzo» proposta da L. ELIA, *Da una democrazia di investitura ad una di indirizzo*, cit., 46 ss.

⁵² Il riferimento alla esistenza di una “ordinata anarchia” nella società internazionale richiama la tesi di fondo del volume di H. BULL, *La società anarchica. L'ordine nella politica mondiale*, cit. e, ancor più esplicitamente, il titolo del lavoro di F. RUSCHI, *Una ordinata anarchia: la filosofia del diritto internazionale di Hedley Bull*, Acireale, Bionanno, 2012.

⁵³ L'immagine della costituzione quale “pezzo di carta” (*Papier Stück*) è stata evocata F. LASSALLE, *Über Verfassungswesen*, in ID., *Gesammelte Reden und Schriften*³, II, Berlin, P. Cassirer, 1919, 25 ss., cit. anche da K. HESSE, *La forza normativa della Costituzione*, cit., 11.

⁵⁴ Come si legge in alcune pagine fondamentali di Konrad Hesse, che davvero meritano di essere riportate nella loro interezza, la costituzione «non è in alcun modo un pezzo di carta, come una volta la definì Lassalle; non è assolutamente “incapace di dominare realmente la distribuzione statale della forza”, come Georg Jellinek ci ha insegnato». La costituzione «non è indipendente dalle concrete condizioni storiche del suo tempo. Ma non è nemmeno da esse assolutamente dipendente. E non è, in caso di conflitto tra il contenuto delle sue normazioni e la realtà storica, necessariamente la più debole. Più che altro, esistono presupposti realizzabili che fanno sì che la costituzione giuridica sia in grado di difendere anche in caso di conflitto la sua forza normativa. Solo nel caso in cui questi presupposti non siano soddisfatti, le questioni costituzionali da questioni di diritto diventano questioni di forza e la costituzione giuridica deve soccombere alla costituzione reale. Ma ciò non significa negare in assoluto la questione giuridica: il diritto costituzionale non è in contraddizione con l'essenza della costituzione (...) Nessuno auspicherà che le tensioni qui delineate tra normazione giuridico-costituzionale e realtà politico-sociale giungano ad un reale conflitto. Il risultato di un tale conflitto non sarebbe in alcun modo certo, poiché i presupposti che consentono alla Costituzione, anche in caso di conflitto, di mostrare la propria forza normativa, nel nostro contesto statale attuale sono soddisfatti solo limitatamente. Dipenderà dalla difesa e dal rafforzamento a noi tutti affidati della forza normativa della Costituzione, se la questione del nostro futuro statale sarà una questione di diritto o una questione di forza» (così K. HESSE, *La forza normativa della costituzione*, cit., spec. 27 e 34).

rivante dall'apertura di una rete strutturata di rapporti di rappresentanza e responsabilità alle molteplici articolazioni della società politica⁵⁵.

Abstracts

Muovendo dai fondamentali contributi di Paolo Ridola in materia di forme di governo, il saggio si propone di esplorare il rapporto fra la categoria tipicamente costituzionalistica della forma di governo parlamentare e quella fondativa della politica internazionale: l'equilibrio di potenza.

Da qui, in particolare, il tentativo di problematizzare, alla luce della evoluzione storica della forma di governo parlamentare, la tradizionale dottrina lockiana del “*federative power*”, un modello di concentrazione dei poteri per quanto circoscritto ad uno specifico settore delle politiche pubbliche: la difesa e gli affari esteri.

Moving from the fundamental studies of Paolo Ridola concerning the forms of government, the essay aims to explore the relationship between the constitutional category of the “parliamentary form of government” and the political international category of the “balance of power”.

Against this background, and in light of the historical evolution of the parliamentary form of government, the essay tries to question the traditional doctrine of the “*federative power*” elaborated by John Lock, a model of concentration of power, although limited to a specific sector of the public policies: the defence and the foreign affairs.

⁵⁵ Cfr. in particolare P. RIDOLA, *Organizzazione della politica e forma di governo parlamentare*, cit., 115 ss.

Finito di stampare
nel luglio 2020
PL Print - Napoli