



Rivista N°: 1/2024
DATA PUBBLICAZIONE: 15/03/2024

AUTORE: Ilenia Ruggiu*

MUTAMENTI DELLA FORMA DI GOVERNO E INTEGRAZIONE EUROPEA. GLI INFLUSSI SULLE ISTITUZIONI E SUL FORMANTE PATRIARCALE.**

CHANGES IN THE ITALIAN FORM OF GOVERNMENT AND EUROPEAN INTEGRATION. THE INFLUENCES ON INSTITUTIONS AND THE PATRIARCHAL FORMANT.

Sommario: Parte I. Gli influssi del formante europeo sulle istituzioni. – 1. Il “formante europeo”. – 2. Rafforzamento del Governo o Governo indebolito? – 3. L’ europeizzazione del Parlamento italiano e l’evoluzione della funzione di controllo delle Camere. – 4. La “fiducia europea”, la formazione delle maggioranze parlamentari e il Presidente della Repubblica come garante degli obblighi eurounitari. – 5. L’identità dei partiti italiani e gli “europartiti”. – 6. L’influsso della forma di governo italiana sull’integrazione europea. Il Next generation EU e l’European Recovery Program come risposta ai populismi. – 7. Gli influssi potenziali. Le conseguenze europee di una riforma costituzionale in senso semi/presidenziale o premierale. – Parte II. Gli influssi del formante europeo sul formante patriarcale. – 8. Il “formante patriarcale” della forma di governo italiana. – 9. Etimologia e definizione di patriarcato. – 10. Il patriarcato politico. Una ricostruzione storica. – 10.1. Il patriarcato come cura benevola: la Bibbia. – 10.2. Il patriarcato come giustizia oggettiva e logos: i miti greci e Aristotele. – 10.3. Il patriarcato come potere paterno: patria potestas e pater patriae nel diritto romano. – 10.4. Il patriarcato come relazione sovrano-suddito: il pensiero politico assolutista. – 10.5. Il primo costituzionalismo e il passaggio dal patriarcato al “governo dei fratelli”. – 10.5.1 Le critiche del femminismo al “regime dei fratelli”. – 10.6. Bachofen e la scoperta del “diritto delle madri”: le ginecocrazie. – 10.7. Il secondo costituzionalismo e il patriarcato politico oggi. Per il mantenimento dell’attuale forma di governo. – 11. Patriarcato come subordinazione sistemica delle donne nella politica. – 12. L’importanza che il formante dottrinale adotti la categoria del patriarcato nello studio della forma di governo.

Parte I. Gli influssi del formante europeo sulle istituzioni.

1. Il “formante europeo”

Il presente contributo si divide in due parti. Nella prima effettuo una ricognizione dei principali mutamenti che l’integrazione europea ha causato al triangolo Governo-Parlamento-PR e ai partiti. Nella seconda parte affronto un tema meno studiato: l’impatto dell’integrazione europea sul formante patriarcale della forma di governo italiana.

* Ordinaria di diritto costituzionale nell’Università degli studi di Cagliari.

In un approccio dinamico allo studio della forma di governo, mi servirò della categoria dei formanti, richiamati quali unità di misura dei mutamenti della forma di governo¹.

Unendo la definizione datane dai comparatisti con gli usi più specifici fatti dalla dottrina costituzionalistica italiana², definisco formante ogni base, di natura giuridica, politologica, antropologica o di altro tipo, di cui si è consapevoli o meno, che condiziona il formato e la meccanica della forma di governo. Tale base può consistere in una norma (es. legge elettorale), un istituto (es. i partiti), un processo (es. integrazione europea), un ordinamento giuridico parallelo a *là* Santi Romano (es. mercati, patriarcato su cui *infra*, par. 8), un dato culturale (es. familismo italiano), che contribuisce a conformare la forma di governo e che, mutando, ne determina mutamenti significativi. L'identificazione di un formante offre una chiave di lettura, consentendo di mettere in luce aspetti che non si vedrebbero attenendosi ad una mera analisi basata sul testo normativo o su altre variabili consolidate.

In questo lavoro sostengo che il *federalizing process*³ europeo, ossia quel processo politico e costituzionale che vede transitare porzioni di sovranità dagli stati nazionali all'UE, può a pieno titolo essere considerato un formante della forma di governo, che suggerisco di chiamare "formante europeo". Poiché esso non ha fatto ancora il suo debutto ufficiale con tale *nomen iuris* nella dottrina italiana, vorrei prendere l'abbrivio con qualche riflessione sulla validità di tale formula, accompagnata da una breve sintesi del dibattito su quali siano i formanti della forma di governo e come il formante europeo si atteggi rispetto ad essi.

La dottrina italiana, a parte qualche significativa divergenza – che ruota principalmente sul fatto che la Corte costituzionale possa o meno essere considerata il formante

** Relazione del XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana", Brescia, 27-28 ottobre 2023. Sono molto grata a Roberto Cherchi per i preziosi suggerimenti forniti al testo scritto.

¹ S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FER-RAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 21.

² Il comparatista Rodolfo Sacco guarda ai formanti come alla base giuridica di un istituto giuridico – nel nostro caso la forma di governo – e li classifica in "formante legislativo, formante giurisprudenziale, formante dottrinale o dottorale", ammettendo molteplici articolazioni all'interno di ciascuno (ad esempio nel formante legislativo rientrano anche le prassi; nel formante dottrinale anche la cultura politica del tempo): cfr. A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Utet, Milano, 2009, pp. 3-7. Nella cornice di tale teoria dei formanti elaborata dai comparatisti, la dottrina costituzionalistica italiana sulla forma di governo li ha specificati: il formante legislativo della forma di governo è identificato nella costituzione, nelle convenzioni costituzionali, nella legge elettorale; il formante giurisprudenziale è la giurisprudenza della Corte costituzionale, o come attuatrice di un indirizzo politico in negativo, oppure, in letture più restrittive, come soggetto che può incidere sulla legge elettorale. Vi sono poi specificità quali i partiti e la cultura politica. Sul sistema dei partiti e sulla cultura politica come elementi idonei a conformare la forma di governo v. G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 12 ss.; S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizioni*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. 2/2018, 16 luglio 2018, p. 3 ss. così classifica i formanti della forma di governo: "il formante soggettivo: i partiti; i formanti atti e fatti fonte, legge elettorale e convenzioni costituzionali", p. 3. Inoltre, "a partire dalla sentenza n. 1 del 2014, le decisioni della Corte costituzionale entrano a pieno titolo tra i formanti della relazione fiduciaria insieme al formante costituzionale, al formante politico-legislativo e al formante politico-convenzionale", p. 8.

³ L'espressione *federalizing process* appartiene agli studi sul federalismo ed è di C. FRIEDRICH, *Federal government*, in *Encyclopedia Britannica*, 1962; C. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, Praeger, New York, 1968, che con essa intende evidenziare come la costruzione di una forma di stato federale non è la conseguenza di un disegno iniziale statico e predefinito, ma è piuttosto il frutto di stratificazioni dinamiche, nell'ambito delle quali i poteri federati e federale vanno ridefinendo i loro spazi.

giurisprudenziale⁴– è abbastanza concorde nell’indicare quali siano i formanti della forma di governo. Posto che il primo formante è senz’altro la Costituzione, tradizionalmente si ritiene che la forma di governo muti quando muta uno di questi altri tre fattori ritenuti i suoi tasselli strutturali, gli elementi di base: nuove leggi elettorali, trasformazioni del sistema dei partiti e cultura politica. Rispetto a tale triade consolidata, è emersa in dottrina la consapevolezza che anche il processo di integrazione europea condiziona in modo significativo la forma di governo.

L’interesse della dottrina per gli influssi del processo di integrazione europea sulla forma di governo italiana è stato abbastanza precoce⁵. Nell’ultimo decennio il numero di pubblicazioni e di convegni sul tema è aumentato e si è iniziato a parlare più esplicitamente di “europeizzazione” della forma di governo nazionale⁶; di “intreccio” stretto tra forma di governo italiana e forma di governo europea⁷; di “Costituzione composita dei poteri”⁸, di “sovranità condivisa”⁹. In questo lavoro, propongo di usare l’espressione “formante europeo” per marcare l’ingresso di una nuova categoria nello studio della forma di governo. Le altre espressioni sopra richiamate sono ugualmente consone a descrivere il fenomeno, tuttavia, quella di “formante europeo” meglio evidenzia la natura ormai costitutiva che il *federalizing process* europeo ha sugli equilibri della forma di governo italiana. Qualunque espressione si preferisca, in ogni caso, la “cosa” già esiste per cui l’introduzione della locuzione “formante europeo” vuole semplicemente dare dignità categoriale ad un processo progressivo il cui sviluppo è stato già ampiamente riconosciuto in dottrina.

Quali sono le prove e perché, dunque, la UE andrebbe considerata un formante della forma di governo italiana?

⁴ Mentre dopo la storica voce di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, p. 635 ss. tutti concordano nel dare un ruolo ai partiti, definiti come formante soggettivo, incerto è il ruolo del formante giurisprudenziale. *Ex plurimis*, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, Milano, 2010, p. 570 esclude la corte costituzionale, riconosciuta, invece, da altri con gradazioni più o meno intense: S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizioni*, cit.; A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, Relazione al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023, in *associazionedeicostituzionalisti.it*. Nel caso si aderisca all’idea che la corte costituzionale faccia parte della forma di governo, mi sembra condivisibile l’osservazione che anche la Corte di Giustizia della UE debba farne parte. Sul punto Francesco Medico, comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023, ha osservato come la Corte di Giustizia europea ha contribuito a creare una micro-costituzione economica della concorrenza. Pur condividendo l’estensione al formante giurisprudenziale, nell’economia di questo lavoro, mi concentro sui protagonisti tradizionali e condivisi della forma di governo: Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica e sistema dei partiti.

⁵ *Ex pluribus*, M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all’integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, p. 557 ss.; E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell’esperienza giuridica dell’integrazione europea*, in *Riv. dir. cost.*, 1/1996, p. 75 ss.; S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione europea e autonomie territoriali, relazione al Convegno AIC, Il Governo*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.

⁶ N. LUPO, *L’europeizzazione delle forme di governo degli Stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019, 175 ss. L’autore specifica che con europeizzazione si intende ogni mutamento delle norme e prassi negli ordinamenti nazionali per effetto dell’influenza dell’ordinamento UE, p. 177.

⁷ N. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella costituzione “composita”*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 162 ss.

⁸ In quanto la categoria della Costituzione composita sarebbe operante non soltanto per la Costituzione dei diritti, ma anche, appunto, per quella dei poteri, N. LUPO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 163.

⁹ A. RUGGERI, *L’indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta online*, 3, 2017, p. 490 ss. e, da ultimo, A. RUGGERI, *Integrazione sovranazionale e democrazia parlamentare*, in *dirittifondamentali.it*, fasc. 1/2020, p. 777.

Il primo motivo è che in Europa è in corso un *federalizing process*, che sta subendo un'accelerata negli ultimi anni a seguito del crescente debito italiano e di alcune crisi che gli stati sentono di dover gestire in comune. In particolare, nell'ultimo decennio, la crisi migratoria, la crisi climatica, la crisi pandemica, la crisi bellica (conflitto Russia-Ucraina) sono tutti eventi che, oltre all'ordinaria amministrazione che vede la UE già radicata in molte politiche statali, hanno rafforzato e determinato un ulteriore massiccio ingresso della UE nelle decisioni politiche nazionali.

Un secondo motivo che porta a parlare di “formante europeo” risiede nel fatto che la UE concorre alla determinazione dell'indirizzo politico in modo sempre più pregnante, essendosi appropriata di frammenti o, in certi casi, di macigni di sovranità (dipende da che peso si dà al *federalizing process*). In ogni caso, l'indirizzo politico non è il frutto esclusivo dell'attività svolta dagli organi costituzionali nazionali¹⁰. È come se il triangolo della forma di governo italiana – Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica – si fosse trasformato in un quadrato¹¹.

Un terzo motivo che giustifica il peso di formante dato al *federalizing process* della UE consiste nel fatto che l'integrazione europea ha determinato un'alterazione interna dei rapporti governo-parlamento italiani. Tale alterazione vede un rafforzamento del primo a svantaggio del secondo.

Se, in generale, il Governo rafforza il suo ruolo rispetto agli altri organi della forma di governo, questo, tuttavia non è un rafforzamento assoluto, ma relativo. Infatti, anche a causa del forte indebitamento dell'Italia, la UE esercita profondi condizionamenti sulle decisioni del Governo italiano. Il Governo risulta, dunque, forte rispetto agli organi interni italiani e indebolito rispetto alla UE nella determinazione dei fini della politica. È questo il quarto motivo – ultimo, ma non meno importante – per cui si può parlare di “formante europeo”.

Come il nuovo “formante europeo” si atteggia e che influssi produce sugli altri formanti della forma di governo? Dando uno sguardo d'insieme, i suoi impatti appaiono ridotti sulla legge elettorale¹² e sul sistema dei partiti (par. 5), così come non sembrano condizionare il dibattito sulla riforma costituzionale della forma di governo (par. 7), mentre sono forti sulla

¹⁰ A. SCIORTINO, *Il governo tra tecnica e politica: le funzioni*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Atti del Seminario Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”, Como, 20 novembre, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 9 ss. rileva che “la sfera più squisitamente politica, quella in cui si esprime massimamente l'indirizzo politico del governo nazionale e quindi quella in cui vengono fissate le priorità tra le diverse politiche pubbliche e viene definita la politica redistributiva, coincide proprio con quella che più viene maggiormente condizionata da ‘imperativi’ apparentemente tecnici elaborati in sede sovranazionale (qualcuno dice, da freddi tecnocrati privi di mandato parlamentare)”, pp. 19-20; F. SALMONI, *Forma di governo e indirizzo politico economico*, Relazione al Congresso annuale AIC, *Le dinamiche della forma di governo repubblicana*, 27-28 ottobre 2023, in *associazionedeicostituzionalisti.it*; R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione. “Forma di governo” e “indirizzo politico”: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, cit., p. 9 ss., p. 31;

¹¹ Riprendo la metafora utilizzata da R. BIN, *Mutamenti costituzionali: un'analisi concettuale*, in *Dir. cost.*, 1/2020, p. 23 ss. il quale osserva: “un'invariante nella topologia del governo parlamentare, potremmo senz'altro riconoscerla nel triangolo. I triangoli possono essere modificati in infiniti modi, purché non si perdano due caratteristiche indispensabili: essere una figura chiusa, una figura con tre vertici e tre lati.” In questo scritto, Roberto Bin ritiene che l'impatto può significativo dell'integrazione europea sia avvenuto sulla costituzione economica.

¹² La legge elettorale rimane ancora una prerogativa del parlamento italiano, sulla quale gli appelli alla stabilità promananti da Bruxelles non sono riusciti ad avere particolare influenza, con l'eccezione della questione dell'uguaglianza di genere di cui dirò (*infra*, par. 11).

cultura politica, all'interno della quale è penetrato un linguaggio neo-liberista, meritocratico, efficientista (che non è quello con cui la cultura politica italiana nacque¹³), attento alla parità di genere (infra Parte II), e ugualmente forti nelle dinamiche del triangolo Parlamento-Governo-Presidente della Repubblica.

Fatte queste premesse, in questa relazione mi concentrerò sui mutamenti che si sono verificati in modo biunivoco da ambo i lati.

Da un lato, esaminerò come il processo di integrazione europea influenzi e modifichi la forma di governo italiana. Si tratta, senz'altro, del tema principale in quanto gli influssi arrivano prevalentemente dalla UE sulla forma di governo italiana (par. 2-5 e par. 8-12).

Dall'altro lato, esaminerò se mutamenti della forma di governo italiana abbiano, in qualche modo, influenzato il processo di integrazione europea. Quest'ultimo versante può apparire a prima vista di minore impatto, tuttavia, interessando profili cruciali quali il populismo e il sistema dei partiti europeo, non va trascurato (par. 6). Farò anche un cenno agli impatti potenziali futuri, quali quelli che potrebbe produrre una riforma costituzionale della forma di governo italiana in senso semipresidenziale, presidenziale o premierale sulla UE (par. 7).

2. Rafforzamento del Governo o Governo indebolito?

La dottrina italiana concorda nel ritenere che l'influsso principale dell'integrazione europea sulla forma di governo italiana è stato quello di rafforzare l'organo Governo a discapito del Parlamento¹⁴. In questo paragrafo ricapitolerò le principali prove che sostengono tale affermazione e poi mi interrogherò se essa sia vera in termini assoluti.

Le principali ragioni che, secondo la dottrina, hanno determinato il rafforzamento del Governo negli equilibri interni italiani della forma di governo sono due: il governo è l'istituzione

¹³ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Ciò che è vivo e ciò che è morto della Costituzione del 1948*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1997, p. 303 ss., p. 315. Si veda, altresì, G.U. RESCIGNO, *Le crisi di Governo: il quadro storico*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*. Atti del Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2001, p. 28 che osserva: "delle tre famose tradizioni che avevano configurato la Costituzione del 1948, una, quella comunista, si è ridotta a poca cosa ed è totalmente emarginata; un'altra, quella cattolica, ha rinunciato a qualsiasi autonomia sul piano programmatico rispetto a quella liberale (oggi la cultura cattolica è totalmente tornata alla cultura della carità, ribattezzata in molti modi, e rispetto all'economia, e cioè alla questione fondamentale che plasma l'intera società, è totalmente appiattita sul meccanismo capitalistico-liberale); resta e domina incontrastata solo la tradizione liberale. È ovvio che i principi fondanti della carta del 1948 sono rimasti patetici relitti scritti, a cui nessuna forza dominante crede più. Gli art. 3, 4, 41, 43 e le altre disposizioni sparse, che davano alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà ed il pieno sviluppo della persona umana, o sono ignorati o, peggio, vengono recitati ipocritamente da chi sa benissimo che i valori dominanti sono del tutto opposti. [...] Tutti i molti che oggi proclamano il mercato come valore e la concorrenza come principio costituzionale fondamentale per ciò solo hanno abbandonato la Costituzione del 1948, che è morta proprio nella prima parte, e sopravvive nella seconda in attesa di essere radicalmente trasformata".

¹⁴ G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, cit., p. 361 ss., osserva che "il governo è, tra gli organi costituzionali, quello che più direttamente ha risentito del processo di integrazione, fruendo di un surplus di legittimazione nei confronti del Parlamento".

chiamata ufficialmente a rappresentare l'interesse nazionale nel processo decisionale della UE¹⁵; il governo può usare l'UE come strumento per giustificare scelte impopolari¹⁶.

Gli elementi che mostrano tale rafforzamento sono stati ampiamente analizzati in dottrina¹⁷ e qui mi limiterò a richiamarli sinteticamente: l'aumento dei decreti legge; il rafforzamento del Presidente del Consiglio dei ministri; l'esistenza di una seconda fiducia, oltre quella parlamentare: la fiducia della UE.¹⁸

Oltre ad avere avuto un effetto di rafforzamento del Governo nel suo insieme, il processo di integrazione europea ha anche contribuito a rafforzare singoli organi all'interno del Governo. Si nota, in generale, che più l'organo governativo o sotto organo è vicino alla UE più aumenta il suo potere politico.

La dottrina ha già ampiamente evidenziato il fenomeno della presidenzializzazione¹⁹ dell'esecutivo italiano, dovuto al fatto che la partecipazione del Presidente del Consiglio ai vari organi europei ne ha accentuato il ruolo.

L'integrazione europea ha, altresì, creato nuove dinamiche endo-governamentali tra ministeri. Sono attualmente tre i ministeri che sono particolarmente a contatto con questioni europee e che si contendono il primato delle interazioni con la UE guadagnando da tali interazioni in prestigio e autorevolezza. In ordine di importanza: il ministro degli Affari Esteri e Cooperazione internazionale; il ministro dell'Economia e Finanze; il ministro per gli Affari europei, politiche di Coesione e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Va rivelato che quest'ultimo ministero, pur designato *ad hoc* per occuparsi di questioni europee, e quindi apparendo *prima facie* quello più vicino alla UE, si è rivelato alla prova dei fatti il più recessivo. Le ragioni potrebbero risiedere nel fatto che lo stesso è stato quasi sempre senza portafoglio, ma anche nel fatto che la pervasività del processo di integrazione ha trascinata rispetto ai compiti di attuazione delle direttive europee affidati a questo ministero istituito ad hoc, portando al coinvolgimento degli altri due ministeri: il ministro degli esteri e quello dell'economia, sempre più spesso chiamati ad interfacciarsi con la UE.

Se i profili indicati mostrano come senz'altro il Governo si sia rafforzato in virtù dell'integrazione europea rispetto agli altri soggetti della forma di governo italiana, è importante capire se questa affermazione sia vera in termini assoluti. Se, osservando esclusivamente la

¹⁵ N. LUPO, *L'europizzazione delle forme di governo*, cit., p. 188.

¹⁶ E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia Editrice Pisana, Pisa, 2017, p. 68 ss.

¹⁷ Si veda la sintesi di L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *Dir. pubb. eur. rass. online*, n. 1/2020, p. 4 ss.

¹⁸ Ha parlato di 4 fiducie – quella proveniente dal parlamento, dalla lealtà dei cittadini, dalla UE e dai mercati – G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di Governo*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, sul sito *associazionedeicostituzionalisti.it*, p. 29 ss. Si veda anche il commento di A. RUGGIERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: "Il Governo deve avere la fiducia dei mercati"* (nota minima a commento della nascita del Governo Monti), in *federalismi.it*, 23/2011, 30 novembre 2011, p. 2 ss.

¹⁹ A. DI GIOVINE e A. MATROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino 2007, p. 9 ss.; R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*, in *costituzionalismo.it*, 3/2015; T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO, *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Carocci, Roma, 2009, 57 ss. Sull'emersione in Italia del partito personale, S. STAIANO, *La forma di governo nella costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il Governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 45 ss.

meccanica delle relazioni tra Governo e Parlamento, è apparsa convincente la qualificazione del Governo come comitato direttivo della maggioranza (almeno a partire dalle trasformazioni della politica degli anni Novanta), di contro la lettura integrata delle norme costituzionali e dei vincoli normativi europei induce a ritenere che il Governo non sia più né l'unico, né il principale motore nella formazione dell'indirizzo politico. Può, pertanto, forse essere più adatto parlare del rafforzamento interno del governo rispetto al Parlamento (nelle dinamiche della forma di governo italiana) e di un governo indebolito all'esterno (nelle dinamiche della forma di governo europea). L'idea del rafforzamento di un governo indebolito è ossimorica, ma in particolare debito pubblico e *spending power* europeo la rendono, ad avviso di chi scrive, consona a descrivere la realtà.

Il principale argomento alla base di questa affermazione risiede nel fatto che il Governo ha perso la sua discrezionalità nel decidere l'indirizzo politico, trovandosi spesso a dover attuare decisioni prese a livello europeo. La dottrina ha addirittura parlato di "indirizzo politico europeo di sistema" così riducendo le diverse forme di governo nazionali a "varianti di sottosistema"²⁰. Rispetto all'indirizzo politico economico, poi si è parlato di "trasformazione dell'indirizzo politico economico nazionale in attività amministrativa di esecuzione dei fini sovranazionali"²¹. Altre formule meno allarmate parlano, comunque, di "indirizzo politico integrato"²² a testimoniare la perdita di autonomia del Governo nazionale nel decidere l'indirizzo politico.

Tale erosione dell'indirizzo politico interno si accentua man mano che il *federalizing process* europeo si rafforza, come è avvenuto, da ultimo, con il Next Generation EU e l'European Recovery Fund.

Attraverso Next Generation EU può dirsi che l'UE ha dato avvio ad una intensificazione del *federalizing process* che sottrae competenze ai governi nazionali. Non a caso la dottrina ha parlato di "modello proto-federale di governance dell'economia" e di "modello costituzionale inedito nel processo d'integrazione europea in materia economica e finanziaria"²³.

La dottrina ha denunciato come le situazioni di emergenza tendano a rafforzare in generale il ruolo del governo²⁴. Tutta la gestione della pandemia da Covid19 è un esempio di recessività del Parlamento e di affermazione del ruolo forte del Governo e del Presidente del Consiglio. La crisi economica seguita alla pandemia mostra una situazione di emergenza che è gestita dalla UE e in cui la stessa ha avocato a sé una serie di poteri sull'indirizzo politico tramite un tipico meccanismo federale di riaccentramento di competenze: lo *spending power*, il potere di spesa ossia quel meccanismo che consiste nell'erogare fondi condizionati, con cui

²⁰ A. MANZELLA, *Postfazione: Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit., p. 461 ss., p. 461. Sul solo apparente rafforzamento del Governo si veda anche M. LUCIANI, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria politica*, 2015, p. 113 ss.

²¹ F. SALMONI, *Forma di governo e indirizzo politico economico*, cit., il fenomeno ricorda, *mutatis mutandis*, quanto accade negli stati federali e regionali quando il centro avoca a sé competenze trasformando gli stati federati o le regioni in meri esecutori.

²² Y. M. CITINO, *Verso una nozione di indirizzo politico "integrato": effetti dell'anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo*, in M. D'AMICO, B. LIBERALI, A. PEREZ MIRAS, E. D. RAF-FIOTTA, S. ROMBOLI, G. M. TERUEL LOZANO (a cura di), *Europa, società aperta, volume I - Problemi attuali e prospettive future*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, p. 153 ss.

²³ E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 30, 33.

²⁴ A. RUGGIERI, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *astridonline.it*, fasc. II, 2020, p. 5 ss.

lo stato federale si appropria di competenze riservate agli stati federati che se ne spogliano pur di ottenere i finanziamenti²⁵.

L'impatto degli strumenti della Next Generation EU e del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sembra andare oltre la sfera dell'indirizzo politico economico e oltre un "diritto della crisi". Infatti, se la crisi economica pandemica è stato il movente, la UE ha utilizzato lo strumento per inserire un ridisegno delle società ben più ambizioso: non si tratta soltanto di distribuire fondi condizionati, ma di ripensare le società del futuro all'insegna della digitalizzazione e della transizione ecologica.

Mi pare si possa affermare che la UE con tale strumento ha scritto un proprio indirizzo politico normativo per gli anni a venire, sottraendo però in qualche modo sia al Governo che al Parlamento italiani alcune valutazioni: ce la faranno le imprese a sopportare i costi di entrambe le transizioni? In un paese come l'Italia con gravi deficit scolastici e con un tasso di analfabetismo tra i più alti d'Europa, la digitalizzazione è davvero la priorità? Le modalità decisionali oscurano in qualche modo la valutazione ponderata di tutti gli interessi in gioco²⁶.

Una breve disamina degli effetti del PNRR è evocativa dell'indebolimento che il Governo italiano subisce quanto a futura determinazione dei fini dello stato.

Da un lato il PNRR ha contribuito ulteriormente a marginalizzare il Parlamento, affermando lo strumento del decreto legge e del decreto legislativo come strumenti pienamente fungibili rispetto alla legge²⁷, e quindi conferma il mantra che l'integrazione europea rafforza il Governo. Dall'altro però la sua valutazione è più complessa in quanto espropria anche il Governo di una capacità decisionale a vantaggio della UE.

Il PNRR è un programma che chiamerei di indirizzo politico eurounitario che ha queste caratteristiche: è un indirizzo politico di lunga durata e pervasivo. Sulla durata, il PNRR è capace di imporsi su più legislature che vanno oltre la maggioranza di Governo che lo ha sorretto. L'arco temporale, com'è noto è quello del 2026, ma "il vincolo di bilancio originato dal Piano si proietterà anche oltre il 2026... a causa degli effetti che avranno gli obblighi europei di restituzione dei prestiti contratti sulla base della disciplina del regolamento Recovery"²⁸ capace di vincolare i governi successivi.

Sulla pervasività dei contenuti, il PNRR agisce su due versanti: investimenti, ma anche riforme. Rispetto a queste la UE ha dato delle indicazioni cosiddette *country-specific*, che, nel caso dell'Italia, investono importanti assetti istituzionali. Si pensi, alla riforma della giustizia, della burocrazia, delle pensioni. L'indirizzo politico del Governo, in questi versanti, è limitato e deve indirizzarsi alla migliore realizzazione delle condizioni poste dalla UE. Il PNRR ricorda molto da vicino lo *spending power* degli stati federali attraverso l'istituto dei *conditional grants*: i fondi sono condizionati a una serie di riforme che la UE ha chiesto, anche oltre la sfera economica. Le future scelte di indirizzo politico si restringono e il governo, come rilevato, acquista

²⁵ Lo *spending power* è stato utilizzato sia negli Stati Uniti, che in Canada, C.E. FORGET, *Success, omission, and challenges in harmonizing Canada's social programs*, in C. SALMON, M. KEATING (a cura di), *The dynamics of decentralization. Canadian federalism and British devolution*, McGill-Queen's University Press, Montreal-Kingston, 2001, p. 125 ss.

²⁶ Richiamata da S. NICCOLAI, *Il Governo*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

²⁷ E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti*, cit., p. 110.

²⁸ E. CAVASINO, op. cit., p. 141.

un ruolo di amministratore dei fondi, un po' come accade con le regioni rispetto allo stato centrale.

A riprova del rafforzamento del *federalizing process* europeo tramite il PNRR si osservi la decisione del maggio 2023 del Consiglio dell'Unione europea di utilizzare i fondi del PNRR per acquisti comuni di munizioni di artiglieria pesante e leggera. Considerato che la difesa comune è uno degli elementi che caratterizzano gli ordinamenti federali, questa è un'ulteriore prova di come sia in corso un *federalizing process* che ha un impatto sull'indirizzo politico dei governi. Come ha dato, la UE toglie. Sempre in relazione all'integrazione della difesa comune, la richiesta di investire in armamenti pone problemi in un ordinamento che non riesce a tutelare i diritti sociali dei suoi cittadini.

Si potrebbe avere il dubbio che quello di cui si discorre sia un diritto della crisi e bisognerà vedere se superata questa fase post crisi pandemica e bellica, l'integrazione verrà riportata nei suoi alvei con conseguente riespansione della sovranità statale. D'altra parte, è proprio una caratteristica dei *federalizing processes* quella di procedere, talvolta, a fisarmonica, con tendenze centripete e centrifughe. Sembra, tuttavia, che il fenomeno descritto nel nostro caso sia strutturale, e non soltanto perché una volta che si consolidano posizioni a vantaggio della UE è più difficile tornare indietro. Più che le formule "diritto costituzionale della crisi e dell'emergenza", è, secondo me, la formula "diritto costituzionale del debito" che è meglio adatta a descrivere la situazione di cronica debolezza cui il Governo italiano è esposto. Gli stati che risultano indebitati perdono costantemente porzioni di sovranità e aumentano la loro dipendenza europea.

Si potrebbe obiettare che questa analisi non tiene conto che la UE non è una entità separata dall'Italia che può contribuire essa stessa alla elaborazione delle decisioni europee. Ed in effetti, la dottrina è divisa sul punto.

C'è chi vede una vera e propria cessione di sovranità che va oltre i limiti di cui parla l'art. 11 Cost. e critica l'uso dell'art. 11 in luogo dell'art. 138 come strumento per modificare la Costituzione²⁹, c'è chi invece richiama il fatto che non si tratti di una cessione, ma semplicemente di un esercizio diverso della sovranità, che vede il pieno coinvolgimento e consenso degli stati chiamati a identificare, negoziare e rappresentare i loro interessi con un livello maggiore di responsabilizzazione³⁰. Secondo questa tesi non dovrebbe parlarsi di *federalizing*

²⁹ Alfonso Di Giovine, comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023 osserva che l'art. 138 Cost. è stato usato per fare revisioni tutto sommato minori mentre la costituzione, in particolare gli artt. 41 e 42, mutavano radicalmente tramite i limiti alla sovranità contenuti nell'art. 11 Cost. divenuto un potente e anomalo strumento di revisione costituzionale.

³⁰ Lo rilevano Nicola Lupo e Filippo Donati, comunicazioni orali al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023. Lupo osserva che l'idea di "cessione" di sovranità è sbagliata e sarebbe meglio parlare di "condivisione" in quanto l'UE non bypassa gli stati, ma chiede loro nuove prestazioni nazionali attraverso un metodo che chiede agli stati di identificare i loro bisogni, negoziarli e rappresentarli a Bruxelles. Il metodo di governo della UE sta in questo senso cambiando il modo di sviluppare le politiche con una maggiore responsabilizzazione degli stati membri cui si chiede anche un divieto di *reversal* sulle riforme fatte. Secondo Donati, il diverso modo di esercizio della sovranità si sarebbe sviluppato perché vi sono politiche non facili da implementare a livello nazionale.

process, quale processo di trasferimento di sovranità, ma semplicemente di mutamenti nella *governance*³¹.

Rispetto a tale dibattito, vanno comunque segnalati due profili che rendono debole la possibilità dell'Italia di influire sempre e decisamente sulle scelte adottate a livello europeo.

Un aspetto che porta a parlare di Governo indebolito rispetto alla UE deriva da un effetto riflesso collegato ad una peculiarità tutta europea: l'UE ha un esecutivo frammentato in cui vari attori condividono le funzioni esecutive: Commissione³², Consiglio dei ministri europeo, Consiglio europeo³³, Presidente del Consiglio europeo e il Presidente del Consiglio dell'UE³⁴, cui si aggiungono, secondo alcuni, anche BCE e agenzie, comitati, gruppi di lavoro settoriali³⁵. Tale frammentazione fa sì che il Governo italiano si trovi a dover operare su più fronti vedendo spesso diluite le sue capacità di influenza e di negoziazione.

Un altro aspetto rilevato in dottrina, che evidenzia la situazione di debolezza del governo italiano rispetto alla UE, risiede nella sua instabilità. A causa di questa, il Governo italiano non è stato in grado di capitalizzare l'incremento di ruolo dei governi degli Stati che i Trattati di Lisbona hanno accordato, in particolare all'interno del Consiglio europeo³⁶.

Spostandoci dalla elaborazione, alla attuazione e inveroamento dell'indirizzo politico, un impatto che è importante evidenziare è quello che la UE sta avendo nell'impianto decisionale dell'esecutivo nazionale, nelle sue procedure sia politiche che amministrative. Sul primo versante si inizia ad assistere alla elaborazione di meccanismi di attuazione dell'indirizzo politico attraverso circuiti alternativi e, talvolta, poco trasparenti, come quelli nati per l'attuazione del PNRR³⁷. Sul secondo versante la UE influisce sulla burocrazia ministeriale³⁸, sui bandi, le modalità di rendicontazione, i controlli che i vari ministeri devono predisporre. Questo produce una trasformazione del lavoro dei ministeri e degli apparati pubblici in genere e, comunque,

³¹ Giorgio Grasso, comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023.

³² L'art. 17 del TUE stabilisce che "La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tale fine". Essa ha un potere di *agenda setting*, ossia decide che cosa decidere, che secondo R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione*, cit., p. 38 fa parte dell'indirizzo politico.

³³ Quest'ultimo è entrato nell'architettura europea dopo Maastricht, da quando l'art. 15 del TUE gli ha attribuito il compito di dare "all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo" e di definire "gli orientamenti e le priorità politiche generali".

³⁴ Y. MARIA CITINO, *Verso una nozione di indirizzo politico "integrato"*, cit., p. 153 ss. evidenzia la difficoltà individuazione della titolarità dell'attività di indirizzo politico in ambito eurounitario, oltre che tra queste istituzioni, anche a causa della "parziale sovrapposizione di ruoli fra il Presidente del Consiglio europeo e il Presidente del Consiglio dell'UE, carica che spetta allo Stato che esercita la presidenza semestrale di turno. Entrambe le figure portano avanti un proprio indirizzo politico, che si incrocia e tende all'armonizzazione ma che non si esclude possa entrare in contraddizione".

³⁵ R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione*, cit., p. 22.

³⁶ Sul punto E. DE MARCO, *Parlamenti nazionali e controllo di sussidiarietà nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il caso italiano*, in P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2016, p. 19 ss., pp. 24-25, osserva come: "L'instabilità governativa non abbia certo contribuito a rafforzare il nostro ruolo in sede di Consiglio europeo. L'avvicinarsi di Presidenti del Consiglio diversi nell'Istituzione europea de quo... si è inevitabilmente riflesso sulla continuità dei nostri indirizzi nel Consiglio europeo, soprattutto se il raffronto viene fatto con la ben maggiore stabilità di presenze come quella del Presidente della Repubblica francese o del Cancelliere tedesco o del Premier britannico".

³⁷ S. NICCOLAI, *L'influenza del Pnrr sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 224 ss.

³⁸ Sulla burocrazia si vedano G. MELIS, *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 2003 e F. FERRARESI, A. SPREAFICO (a cura di), *La burocrazia*, Il Mulino, Bologna, 1975, p. 3 ss.

toglie autonomia decisionale ai vari apparati ministeriali che devono conformarsi o rinunciare ai fondi. Tale “europeizzazione della burocrazia” produce un impatto indiretto sulla forma di governo perché produce un cambiamento nell’organizzazione degli uffici ministeriali e nella cultura amministrativa.

3. L’europeizzazione del Parlamento italiano e l’evoluzione della funzione di controllo delle Camere.

Se è senz’altro corretto affermare che il Parlamento è stato progressivamente indebolito dal “formante europeo” in quanto questo ha rafforzato il Governo, neanche questa affermazione va letta in termini assoluti e, anche in questo caso, il punto di osservazione muta il risultato dell’esperimento.

Poiché il tema dell’indebolimento del Parlamento a vantaggio del Governo è stato ampiamente trattato in dottrina, in questo paragrafo mi concentrerò su come il Parlamento nazionale è stato rivitalizzato dalle modifiche al Trattato di Lisbona³⁹.

In una sintesi brutale, si potrebbe dire che se “il parlamento italiano è morto”, la UE non lo ha fatto morire ulteriormente, anzi, in particolare dopo Lisbona, partendo da una situazione non favorevole, il Parlamento nazionale si è ritagliato un ruolo proprio grazie al *federalizing process* europeo. Il Trattato di Lisbona, infatti, ha dato ai Parlamenti nazionali dei compiti che stanno spostando il loro asse di intervento verso una funzione di controllo, che compensa la perdita di potere legislativo. Tali compiti di controllo, infatti, possono rivelarsi altrettanto utili se sapientemente utilizzati⁴⁰.

Con Lisbona la UE ha avviato una “parlamentarizzazione” della sua impalcatura istituzionale per cercare di rispondere alle accuse di deficit democratico⁴¹.

Tra gli aspetti di rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nell’architettura europea si segnala il coinvolgimento del Parlamento nazionale nella decisione dei contenuti dei Trattati, tramite l’invio di rappresentanti ai lavori della Convenzione. I parlamenti nazionali sono coinvolti nelle decisioni sulla ammissione di nuovi stati membri e sulla secessione di porzioni di stati (art. 49 TUE).

Rilevante anche il coinvolgimento nel cosiddetto “dialogo politico”⁴² con la Commissione. Tale istituto, già vigente in via di prassi dal 2006, si sostanzia nell’invio di pareri scritti

³⁹ P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, in particolare sul controllo di sussidiarietà nell’area di sicurezza, libertà e giustizia*, in P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2016, p. 1 ss.; P. BILANCIA, *The Role and Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, n. 2, p. 275 ss.; A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Giappichelli, Torino, 2014.

⁴⁰ N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2002, 959 ss.

⁴¹ A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2015, in *associazioneideicostituzionalisti.it*, p. 2.

⁴² P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, in particolare sul controllo di sussidiarietà nell’area di sicurezza, libertà e giustizia*, cit., p. 4-5.

su qualsiasi atto della Commissione (che si impegna a rispondere in tre mesi) e in una serie di riunioni di raccordo.

Inoltre, “si è progressivamente istituzionalizzata un’effettiva partecipazione dei Parlamenti nazionali alle procedure del c.d. *general scrutiny* esercitato da questi ultimi sulle posizioni che i Governi nazionali devono assumere a Bruxelles in sede decisionale. È evidente come il *general scrutiny* presupponga un necessario e stabile raccordo dei Parlamenti nazionali con i rispettivi Governi nella determinazione delle posizioni che ciascuno Stato membro intende assumere a Bruxelles”⁴³. Per quanto riguarda il *general scrutiny*, “nel corso delle consultazioni effettuate dal Parlamento al fine di determinare le posizioni da assumere in sede europea è possibile che il Governo riceva la richiesta di una ‘riserva di esame parlamentare’: il Governo potrà sollevare detta riserva in seno al Consiglio dei Ministri con l’effetto di sospendere la propria possibilità di esprimersi in sede europea fino a quando le Camere non abbiano completato lo scrutinio sull’atto (proposta) oggetto di riserva”⁴⁴ (il tempo accordato è 30 giorni).

Ultimo, ma non meno importante, il controllo di sussidiarietà dei parlamenti nazionali sugli atti europei è stato ugualmente rafforzato dopo Lisbona. Invero, tale parlamentarizzazione ottenuta attraverso i citati rafforzamenti riguarda prevalentemente il ruolo dei Parlamenti nazionali nell’architettura istituzionale europea, tuttavia, si ravvisa un riflesso sulla forma di governo italiana, nel senso che il Parlamento è stato innervato di nuove funzioni, che ne hanno in qualche modo aumentato l’influenza sul Governo e sulla formazione dell’indirizzo politico.

Le modifiche di Lisbona sono state recepite in Italia dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea», in particolare per quanto concerne la partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

L’esercizio di tale funzione, “di stampo prettamente politico”⁴⁵, è stato costruito in Italia in coordinamento con il Governo. Come osservato, infatti, in Italia “il Governo invia al Parlamento un apposito memorandum, che indica le proposte normative europee su cui l’attenzione parlamentare si dovrebbe focalizzare (proprio perché esse assumono particolare importanza per l’interesse politico nazionale)”⁴⁶. Se, dunque, tale funzione può essere vista come esercitata sotto tutela, essa, comunque, obbliga il Governo a relazionarsi con la valutazione politica degli interessi nazionali fatta dal Parlamento. Non sono mancati, inoltre, casi in cui i due organi hanno proceduto a dare pareri discordi⁴⁷, il che, se da un lato è negativo a livello europeo perché esprime un mancato coordinamento, dall’altro rivela una certa autonomia del parlamento.

⁴³ P. BILANCIA, op. ult. cit., p. 5.

⁴⁴ P. BILANCIA, op. ult. cit., p. 6 “La pronuncia parlamentare deve comunque avvenire entro 30 giorni dalla comunicazione alle Camere, decorsi i quali il Governo potrà procedere anche in sua assenza: questo perché il ritardo della decisione parlamentare non può definitivamente compromettere la possibilità per il Governo di intervenire nel negoziato in corso (il che equivarrebbe, in sostanza, ad attribuire un potere di veto generale al Parlamento nazionale)”.

⁴⁵ P. BILANCIA, op. ult. cit., p. 8.

⁴⁶ P. BILANCIA, op. ult. cit., p. 9.

⁴⁷ C. FASONE, *Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, n. 4, p. 24 ss.

4. La “fiducia europea”, la formazione delle maggioranze parlamentari e il Presidente della Repubblica come garante degli obblighi eurounitari.

Se, come visto sopra, l'integrazione europea ha rafforzato alcuni compiti parlamentari di controllo oltre il governo proiettando il Parlamento nazionale, che subisce un drenaggio di funzioni a livello interno, sul versante europeo, altre funzioni di indirizzo e controllo parlamentare sono state attenuate dall'integrazione europea.

La funzione di indirizzo e controllo delle Camere che più influenza il funzionamento della forma di governo prende forma nelle mozioni fiduciarie e, più in generale, in tutti i fatti e gli atti che incidono sulla permanenza in carica dei Governi e sulla conformazione delle maggioranze. Tale funzione di indirizzo e controllo, incarnata nella sua quintessenza dalla mozione di fiducia e dalla conseguente formazione delle maggioranze parlamentari⁴⁸, è cambiata nel senso che si è aggiunta quella che è stata chiamata la “fiducia europea”⁴⁹. Con tale espressione si intende il fatto che i governi devono essere non sgraditi alla UE, attore sempre più rilevante, a partire dall'euro e con un rafforzamento dopo Next generation EU. Anche questa influenza della UE va inquadrata dentro il diritto costituzionale del debito che rende l'Italia meno indipendente. In alcuni casi, quali i Governi Monti e Draghi, essi sono addirittura stati formati per rispondere a esigenze di riforme avanzate dalla UE, nostro creditore.

In questo senso, rispetto ai classici formanti della relazione fiduciaria⁵⁰, può parlarsi di una emergente convenzione costituzionale⁵¹ volta a tenere in considerazione il non dissenso della UE. Poiché per parlare di una convenzione è necessario individuare i precedenti che la formano, direi che i più importanti possono ravvisarsi nel caso Savona (v. *infra* ???) e nelle reazioni degli attori politici alle crisi dei titoli causate dalle preoccupazioni dei mercati per dichiarazioni anti-europeiste di vari leader di partito. Anche senza scomodare la categoria delle convenzioni costituzionali, peraltro, va osservato che l'esistenza di una fiducia europea trova un supporto nelle stesse regole formali collegate alla manovra di bilancio, che è sottoposta al controllo e gradimento di Bruxelles.

Le maggioranze nella seconda repubblica hanno iniziato a formarsi anche in parlamento (e non sono quindi più esclusivamente l'esito delle determinazioni dei partiti). In particolare, nella formazione dei governi Letta, Renzi, Conte I e II, Draghi, Meloni un ruolo importante è stato rivestito dal dibattito sulle posizioni più o meno europeiste delle forze politiche. Anche nella formazione dei programmi di governo si è assistito ad una attenzione in senso adesivo o contrappositivo delle tematiche e obiettivi europei. Questi ultimi diventano profondamente condizionanti, come dimostra il fatto che anche partiti come M5S e Fratelli d'Italia,

⁴⁸ R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p. 2 ss.

⁴⁹ G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di Governo*, cit., p. 29-50.

⁵⁰ Individuati da S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., p. 4, nella legge elettorale e nelle convenzioni costituzionali.

⁵¹ Sul ruolo delle convenzioni sulla forma di governo G. DEMURO, *Gli organi di Governo nella realtà costituzionale*, relazione al XXIX Convegno AIC, *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Cantanzaro 2014, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 2 ss.

che avevano parti del programma contrarie agli obiettivi UE, una volta al governo hanno dovuto rivedere le loro posizioni.

In quest'ottica di rispetto verso il nostro creditore, si spiegano anche gli impatti della integrazione europea sul ruolo del Presidente della Repubblica.

La dottrina fa iniziare dalla Presidenza Ciampi un mutamento del ruolo del Presidente della Repubblica in senso europeo. Tale sorta di cammino europeo del Presidente della Repubblica tocca il suo apice con il rifiuto di nominare Paolo Savona a ministro dell'economia del governo Conte I, adducendo come motivo proprio le sue dichiarazioni anti-UE e anti moneta unica⁵².

Interessante anche la creazione di "governi del presidente" con precisi obiettivi europei. Nel caso del governo Draghi, si è parlato di governo di servizio⁵³, a testimoniare come l'obiettivo di assicurare l'erogazione dei fondi PNRR e quindi di collocarsi in Europa fosse la principale ragion d'essere di quel governo.

Il Presidente della Repubblica considera ormai gli obiettivi della UE come parte integrante dell'indirizzo politico costituzionale di bariliana memoria⁵⁴.

L'analisi degli influssi dell'integrazione europea sul triangolo Governo-Parlamento-Presidente della Repubblica rivela, come visto, una influenza significativa, al punto che si può parlare di un vero e proprio "formante europeo". Qual è la valutazione di tale impatto? A me pare che dalla dottrina italiana tale impatto sia valutato negativamente sui complessivi equilibri democratici. Un aspetto d'insieme che merita di essere segnalato è che rispetto alla letteratura costituzionalistica sull'impatto della UE sui diritti, che è generalmente ottimista, entusiasta e vede l'integrazione come un motivo di rafforzamento dei diritti⁵⁵, viceversa la letteratura per quanto riguarda l'impatto dell'integrazione sui poteri è molto più scettica, diffidente e, in certi casi, allarmata⁵⁶. All'entusiasmo dell'Europa dei diritti, fa da contraltare una preoccupazione verso l'Europa dei poteri. Alla convinzione che la Carta dei diritti fondamentali della UE rafforzi la democrazia, fa da contraltare la denuncia di opacità democratica, attenuazione della responsabilità politica⁵⁷ e di ipertrofia degli esecutivi derivante dall'assetto istituzionale.

La sussistenza di questo doppio binario (una UE che rafforza i diritti, ma che è opaca dal punto di vista democratico e produce impatti sulla forma di governo nazionale anch'essi discutibili) è motivo di riflessione: può un ordinamento che è opaco nei suoi meccanismi democratici assicurare nel lungo periodo la protezione dei diritti? Gli Stati Uniti d'America ci

⁵² Sulla vicenda si vedano AA.VV. nel dibattito "Il Presidente della Repubblica, nel nominare il Presidente del consiglio, può condizionare la scelta dei ministri?", in *Giur. cost.*, 2/2018, p. 3266 ss.

⁵³ S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, cit., p. 35.

⁵⁴ G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 387 ss.

⁵⁵ Con qualche significativa voce che, invece, si mostra preoccupata anche su questo versante, tra cui M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. Cost.*, 2006; R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

⁵⁶ A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali e dell'Europa*, in *consultaonline, giurcost.org*, fasc. 3/2016.

⁵⁷ Questa attenuazione della responsabilità è condivisa sia dalla forma di governo UE che da quella italiana. Nel primo caso dipende dal fatto che l'UE ha un esecutivo frammentato, le cui decisioni spesso non sono chiaramente riconducibili a un organo o all'altro. Nel secondo caso dal fatto che il Governo italiano può imputare alla UE scelte impopolari.

hanno insegnato a dare primazia all'assetto dei poteri: la stessa costituzione americana, con le sue scarse ottomila parole e priva di un catalogo dei diritti, si basava sulla convinzione che legando le mani ai poteri i diritti sarebbero venuti da sé (anche se tale convinzione è stata ridimensionata abbastanza presto e si è proceduto ad approvare i primi dieci emendamenti). Il costituzionalismo europeo dopo la II guerra mondiale ha invertito il rapporto Costituzione dei diritti-Costituzione dei poteri dando importanza al riconoscimento dei diritti e, soprattutto al rafforzamento del tessuto di tutela giurisdizionale degli stessi. Quanto l'opacità nei poteri dovrebbe essere motivo di preoccupazione può assumere diverse valutazioni nel caso della UE che è un ordinamento votato alla tutela dei diritti, tuttavia lo scollamento registrato va tenuto sotto controllo.

Un punto su cui la dottrina e anche gli operatori politici appaiono divisi è questo: da un lato si sostiene che la costituzione italiana (e in generale le costituzioni come le abbiamo conosciute) sta esaurendo la sua portata prescrittiva a seguito del processo profederale europeo in corso in quanto all'indirizzo politico costituzionale se ne sovrappone un altro diverso per finalità e modalità di definizione⁵⁸; dall'altro lato si sostiene che i fini della UE non sono distanti da quelli costituzionali e che si debba, piuttosto, allargare il concetto di costituzione guardando all'idea di costituzione multilivello e integrata⁵⁹.

5. L'identità dei partiti italiani e gli "europartiti"⁶⁰

L'integrazione europea ha avuto un impatto sul formante soggettivo costituito dai partiti politici? Invero, anche la dottrina costituzionalistica più attenta ai profili dinamici della forma di governo, non menziona spesso il formante europeo quale motivo di trasformazione delle dinamiche partitiche italiane. Laddove il formante risulta essere utilizzato quando si studiano gli effetti dell'integrazione sugli organi costituzionali, i partiti italiani sembrano continuare ad agire con logiche che sono prevalentemente nazionali⁶¹.

Alla luce dell'analisi che ho condotto, mi pare si possa affermare che il formante europeo non ha avuto influssi sulla forma partito, mentre ne ha avuto sull'identità partitica⁶², sull'allineamento del sistema e sulla politica delle alleanze. Di seguito illustrerò quali sono stati tali influssi.

Un primo influsso europeo sull'identità partitica si rinviene nel fatto che i partiti italiani (ma il fenomeno si riscontra anche in altri stati della UE) tendono sempre più a inquadrarsi

⁵⁸ M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1/1996, p. 124 ss.

⁵⁹ Sono queste le posizioni prevalente degli autori in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, cit. Per una ricostruzione delle diverse posizioni v. F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁶⁰ In questo lavoro uso l'espressione europartiti in quanto sinteticamente più efficace e ormai invalsa nell'uso comune, ma preciso che l'espressione giuridica è "partiti politici a livello europeo", come emerge dall'articolo 10, comma 4 del Trattato sull'Unione Europea: "I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione".

⁶¹ S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *federalismi.it*, 7 ottobre 2015, p. 2 ss.

⁶² P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità politica*, Liguori, Napoli, 1988, p. 116 ss.

nella diade “europeisti versus sovranisti”: nell’elaborazione dei programmi con cui definiscono il proprio indirizzo politico, la posizione rispetto all’Europa diventa sempre più importante per definire la propria identità e condiziona a cascata altre decisioni programmatiche.

Un secondo profilo che influisce sull’identità è la relazione tra i partiti italiani e i cosiddetti europartiti. Anche se i partiti italiani hanno prevalentemente una dimensione nazionale, l’identità partitica è definita anche dalle alleanze europee e dal collocamento che i partiti italiani assumono nei dieci europartiti. Si assiste, in sintesi, negli ultimi decenni, ad una tendenza a definire l’identità interna nazionale tramite l’identità che si sceglie nel sistema partitico europeo.

Che l’allineamento del sistema dei partiti italiano (ossia come il partito si posiziona rispetto agli altri partiti) sia condizionato dall’allineamento europeo emerge da vari esempi. Fratelli d’Italia, la cui classe dirigente si è formata nelle file del Movimento sociale italiano e poi di Alleanza nazionale, e quindi è nato nell’ambito di una sub-cultura di estrema destra, nel momento in cui si è collocato a livello europeo si è collocato tra i conservatori e non tra i partiti di estrema destra.

Anche Forza Italia, che nasce come partito liberale di massa, ha fatto la scelta di collocarsi tra i popolari e questo ne ha marcato la caratterizzazione di partito di destra europeista.

La Lega ha manifestato, rispetto a Fratelli d’Italia, un allineamento più deciso con i partiti di Le Pen (Front national) e Orban (Fidesz), una visione meno istituzionale, ma quando è entrata nel governo delle larghe intese di Draghi è stata spinta a “slegarsi” dal gruppo di destra “Identità e democrazia” e a confluire nei popolari.

Il Movimento 5 stelle, fin dalla sua fondazione, ha trovato grande difficoltà in Europa che rifletteva la sua incerta identità a livello nazionale. Tra il 2014 e il 2019, interprete di una linea euroscettica, vicina alle posizioni della Lega di Matteo Salvini con cui era andato al governo, il partito aveva trovato un accordo con lo Ukip di Nigel Farage per la costituzione di un gruppo comune Europa della libertà e della democrazia diretta (2014, oggi dissolto). Ci sono state anche trattative per entrare nel partito dei Verdi.

Questi esempi rivelano come l’identità dei partiti in Italia è condizionata anche dalla collocazione europea.

Un terzo influsso che l’integrazione europea ha avuto sui partiti italiani è stato quello di offrire un luogo alternativo alla carriera politica (soprattutto a partire dall’avvento dell’elezione diretta del Parlamento europeo, nel 1979, e dalla riforma del disegno istituzionale attraverso l’atto unico europeo e il Trattato di Amsterdam, oltre che da ultimo per effetto del Trattato di Lisbona) così condizionando, in qualche modo, le decisioni sul *cursus honorum* dei politici. La carriera politica può dipanarsi a diversi livelli. L’UE costituisce un luogo di competizione politica e di carriera istituzionale parallela e alternativa rispetto a quella nazionale, che in alcuni casi è stata determinante nel rilancio delle carriere politiche sul piano nazionale (è il caso di Prodi e, in misura inferiore, della Bonino), o è stata la fonte generatrice di figure politiche autonome e sconosciute all’arena politica italiana (è il caso di Monti e di Draghi), con cui poi i partiti si sono dovuti interfacciare.

Per quanto riguarda l'influsso opposto, ossia quello che dal formante soggettivo italiano arriva all'organizzazione partitica europea, le influenze non sono numerose⁶³, ma una è significativa, riguardando l'ascesa dei partiti populistici a livello nazionale su cui vale la pena un approfondimento.

6. L'influsso della forma di governo nazionale sull'integrazione europea. Il Next generation EU e l'European Recovery Program come risposta ai populismi.

Se indubbiamente i mutamenti promanano prevalentemente dalla UE verso l'Italia non vanno trascurati quelli che, verificatisi nella forma di governo italiana, hanno avuto un impatto sulle istituzioni europee.

L'aspetto più rilevante riguarda l'ascesa a livello nazionale di partiti populistici, ostili alla UE. I programmi di tali partiti sono contrari all'unione monetaria e hanno diffuso la narrazione di un'Europa delle *élites*, delle banche, dei burocrati ostile agli interessi del popolo.⁶⁴ In ordinamenti come il Regno Unito tali narrazioni hanno portato alla fuoriuscita dall'Unione europea ed anche in Italia si è parlato di Italexit⁶⁵. I partiti populistici e la Brexit che ne ha inverato gli obiettivi hanno scosso Bruxelles e hanno spinto la UE a intervenire.

Next generation EU e *l'European Recovery Fund* possono essere letti come le grandi risposte che la UE ha dato in reazione ai populismi. Essi sono sicuramente strumenti con cui la UE rilancia il *federalizing process* e immette una sorta di potere di spesa (*spending power*) di tipo federale o parafederale con cui realizzare la sua visione di società, ma sono anche qualcosa di più: una risposta alla Brexit e ai populismi e a quel malcontento basato sull'idea "la UE affama il popolo" che serpeggiava in molti paesi.

Il fallimento di questo programma potrebbe avere, a sua volta, degli impatti sulla forma di governo, rinfocolando le ragioni dei partiti populistici.

Le elezioni del 6-9 giugno 2024 potrebbero rappresentare la prima volta in cui il corpo elettorale europeo esprime un suo indirizzo nel quadro di una competizione tendenzialmente bipolare, con conseguente fine delle tradizionali maggioranze incentrate sull'alleanza tra popolari e socialisti (la cd. maggioranza Ursula del 2019) e l'avvento di una meccanica di

⁶³ G. GRASSO, *Partiti politici europei*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg.to., III. UTET, Milano-Torino, 2008, p. 609 ss. ha osservato che i partiti europei non sono organizzazioni che lottano per il potere e per conservarlo e ne evidenzia la natura diversa rispetto ai partiti nazionali. Forse anche questo rende le reciproche influenze meno probabili.

⁶⁴ M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Il Mulino, Bologna, 2015; J.B. ALLCOCK, «Populism»: A Brief Biography, in *Sociology*, V, 3/1971, p. 385. Tra le caratteristiche dei partiti populistici S. STAIANO, *La repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, cit., p. 11 ss. identifica: "l'idea del popolo come entità indifferenziata, da unificare intorno a valori comuni appannati, e alla quale restituire il potere, tutto il potere, attraverso istituti di democrazia diretta; la logica amico nemico utilizzata contro le élite culturali e quello che è genericamente denominato establishment – i «vecchi partiti», i poteri economici, i corpi intermedi –, rappresentati come il nemico, moralmente esecrabile, con cui non è possibile venire a compromessi; il rifiuto della complessità, ritenuta escogitazione fuorviante dei gruppi dominanti, utile a conservare posizioni di privilegio, mentre per assumere decisioni di governo non occorrono alte conoscenze, ma è sufficiente l'esperienza comune; la chiusura del popolo entro i suoi confini, fisici, culturali, tradizionali, in quanto ogni alterità, messa in contatto con il popolo di cui si persegue la restituzione all'unità organica, è potenzialmente contaminante e dissolutiva", p. 33.

⁶⁵ R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 4/2018, p. 813 ss.

alternanza tra popolari e conservatori (con la tendenziale esclusione del gruppo di Identità e democrazia, cui afferiscono i deputati eletti nel Fronte nazionale in Francia e quelle eletti nella Lega in Italia), da una parte, e socialisti e verdi (ed eventualmente sinistra), dall'altra. Se questo eventuale riallineamento della competizione politica possa costituire un fattore di riduzione della polarizzazione tra partiti europeisti e partiti euroscettici, o se al contrario si possa rivelare un ulteriore fattore di crisi del processo di integrazione europea, non è dato sapere oggi. Quel che è interessante notare è che, così come il formato, la meccanica e la cultura politica nei sistemi dei partiti nazionali sono condizionati dal sistema dei partiti europeo, allo stesso modo quest'ultimo subisce un'analogia influenza dall'evoluzione dei partiti e dei sistemi di partito nazionali.

7. Gli influssi potenziali. Le conseguenze europee di una riforma costituzionale in senso semi/presidenziale o premierale.

Se finora ci siamo concentrati sull'analisi degli impatti che l'integrazione europea ha avuto sulla forma di governo italiana e viceversa, è importante proiettare uno sguardo al futuro andando ad interrogarsi su quelli che potrebbero essere gli impatti potenziali, nel futuro, al verificarsi di certe condizioni.

Un impatto che la forma di governo italiana potrebbe avere sull'integrazione europea riguarda il suo mutamento da forma di governo parlamentare in altra tipologia.

Se la consapevolezza di un formante europeo è ormai accreditata nella dottrina italiana, tale consapevolezza non è altrettanto viva nella politica, come dimostra il fatto che il dibattito sulle riforme in senso presidenziale, semipresidenziale o premierale della costituzione, che si riaccende periodicamente, manca di una riflessione sugli impatti che una forma di governo italiana mutata avrebbe sulla architettura istituzionale della UE⁶⁶.

La dottrina rilevava che: "il dibattito in merito alla forma di governo... tende tuttora a essere affrontato più o meno nei medesimi termini in cui fu impostato, oltre settanta anni or sono, in Assemblea Costituente, allorquando si discusse e si approvò l'ordine del giorno Perassi" nonostante la forma di governo italiana sia "profondamente cambiata per effetto dell'integrazione europea" per cui "il punto di partenza del dibattito sulle riforme istituzionali" non dovrebbe essere identificato "in quel fondante, ma lontano ordine del giorno, bensì in una forma di governo che, pur restando parlamentare, da allora è profondamente mutata"⁶⁷. Il nucleo essenziale di questo mutamento viene ravvisato in un "unico, ancorché articolato, circuito dell'indirizzo politico"⁶⁸.

Per capire se questo influsso potenziale è rilevante, va prima chiarito un dubbio preliminare: l'Unione europea è un'organizzazione che ha una propria forma di governo? Secondo

⁶⁶ Lo rivelavano sin dal 2010, in riferimento anche ad una carenza delle dottrine italiane, N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *I limiti di un approccio esclusivamente nazionale ai problemi della forma di governo*, in R. CERRETO (a cura di), *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, Edizioni Solaris, Roma, 2010, p. 288 ss.

⁶⁷ N. LUPO, *La forma di governo italiana nella forma di governo dell'unione europea*, in *Il politico*, 2018, anno LXXXIII, nn. 2-3, p. 41 ss., pp. 41-42.

⁶⁸ N. LUPO, op. ult. cit., p. 42.

la maggior parte della dottrina il concetto di forma di governo può applicarsi alla UE. Nel contempo, quando si va a rispondere alla domanda “che tipo di forma di governo ha l’Unione europea?” c’è meno consenso e le definizioni sono molteplici: alcuni vi ravvisano una forma di governo parlamentare *sui generis*, altri parlano di forma di governo direttoriale o improntata alla *separation of powers* americana⁶⁹. Si tratta, se la categoria vuole essere usata, di una forma di governo *sui generis* con queste caratteristiche:

- a) esecutivo frammentato tra Consiglio dei ministri europeo, Commissione, Consiglio europeo, ma anche tra BCE e agenzie, comitati, gruppi di lavoro settoriali, il che implica una elaborazione lunga dell’indirizzo politico.
- b) *soft accountability* dell’esecutivo che non ha una relazione di fiducia con il Parlamento europeo; il Parlamento controlla la Commissione, ma non il Consiglio europeo.

Rispetto a tale forma di governo *sui generis*, l’adozione di una forma di governo presidenziale in Italia o in altri stati membri della UE potrebbe compromettere i meccanismi della responsabilità politica. È stato, infatti, osservato che “l’intera architettura istituzionale prevista dai trattati nonché i modelli di attuazione e recepimento del diritto UE presuppongono, per il loro ordinato funzionamento, l’esistenza di un legame fiduciario tra parlamento e Governo all’interno degli stati membri”⁷⁰.

L’art. 10, par. 2, TUE così recita: “Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini”. Se l’Italia adottasse una forma di governo presidenziale, da un lato il capo dello stato potrebbe agire in modo del tutto libero in ambito UE, dall’altro avrebbe meno strumenti per dirigere l’attività parlamentare nell’attuazione del diritto europeo.

I primi sei stati fondatori avevano forme di governo parlamentari, nei successivi ingressi si segnalano altre nove forme di governo sicuramente parlamentari (Danimarca, Grecia, Estonia, Lettonia, Malta, Regno Unito, Spagna, Svezia, Ungheria) e dodici con compresenza di fiducia parlamento-governo ed elezione diretta del capo dello stato (Austria, Bulgaria, Croazia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia). Di queste Francia, Romania e Lituania paiono quelle sicuramente semipresidenziali perché inviano nel consiglio europeo il presidente della Repubblica⁷¹.

È possibile che la trasformazione di un solo stato non altererebbe in modo significativo quanto presupposto dall’art. 10 par. 2 TUE, che, comunque, non ha alcun potere condizionante sulle scelte di revisione costituzionale degli stati membri, ma mutamenti di più forme di governo avrebbero un impatto importante, alterando quel presupposto di cui all’art. 10. In questo senso, il dibattito sulla riforma della forma di governo italiana meriterebbe più di una riflessione sul potenziale impatto sulla forma di governo europea.

⁶⁹ R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione*, cit., pp. 21-22.

⁷⁰ R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione*, cit., p. 26.

⁷¹ R. IBRIDO, *L’evoluzione della forma di governo parlamentare alla luce dell’esperienza costituzionale dei sei Stati fondatori*, cit., pp. 57 ss., p. 58.

Parte II. Gli influssi del formante europeo sul formante patriarcale.

8. Il “formante patriarcale” della forma di governo italiana.

In una riflessione su come il processo di integrazione europea abbia influenzato e potrebbe in futuro influenzare la forma di governo italiana, non si può omettere un tema che risulta ancora poco sviluppato: che tipo di influssi ha avuto e potrebbe avere in futuro l'integrazione europea sul formante patriarcale della forma di governo italiana?

L'espressione “formante patriarcale” presuppone la nozione di patriarcato⁷² che, in questa sede, propongo convenzionalmente di definire in due sue accezioni prevalenti e complementari.

Il patriarcato, letteralmente “governo del padre”, è un sistema di organizzazione socio-politica basato sulla centralità decisionale di una figura, storicamente maschile, identificata, a seconda dei contesti nel padre, marito (patriarcato familiare), capo politico (patriarcato politico), Dio o sacerdote che lo rappresenta (patriarcato religioso). Tale figura maschile è gerarchicamente sovraordinata sia agli uomini più giovani o di status inferiore (es. figli, sudditi, servi, omosessuali) sia alle donne⁷³. Il patriarcato può essere, dunque, inteso sia come “gerarchia di una figura preminente”⁷⁴ che come “subordinazione sistemica delle donne”⁷⁵, essendo quest'ultimo aspetto un elemento che sempre si accompagna alla richiamata gerarchia.

Per formante patriarcale della forma di governo intendo, dunque, una struttura di base e pervasiva della società italiana, di cui c'è scarsa consapevolezza tra gli attori e le istituzioni⁷⁶, che ha un duplice impatto sulla nostra forma di governo. Nella accezione di patriarcato come “gerarchia”, vengono in rilievo i processi di presidenzializzazione della leadership. Nella accezione di patriarcato come “subordinazione sistemica delle donne” viene in rilievo una

⁷² Segnalo che il concetto di patriarcato ha conosciuto un periodo di eclissi negli studi femministi a favore del concetto di *gender*, ma è ritornato all'attenzione, anche del dibattito politico, in particolare dopo il movimento MeToo#. Personalmente ritengo che il concetto sia ancora attuale in quanto in grado di convogliare la portata sistemica della questione femminile e provo a dimostrarlo in I. RUGGIU, *The Roots of Patriarchy: a Legal and Genealogical Approach*, Londra, Routledge, 2024 (in corso di pubblicazione).

⁷³ E. GRUENBAUM, *The Female Circumcision Controversy. An Anthropological Perspective*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001, p. 41, fornisce questa definizione di patriarcato: “patriarchy is not simply a system of rules by males over females, but a more complex set of relationships that result in domination by older men over both younger men and females”.

⁷⁴ Questa accezione di patriarcato è la prima con cui il concetto di affermò durante l'assolutismo quando il patriarcato era considerato l'unica forma di governo possibile (v. R. FILMER, *Patriarcha and other political works*, Transaction Publishers, Blackwell, 1949, *infra*, par. 10.4) e durante il 1800 quando le teorie sull'evoluzione della società umana ponevano il patriarcato come una fase evolutiva positiva che aveva portato al passaggio dalla barbarie alla civiltà (*infra*, par. 10.6)..

⁷⁵ Questa seconda accezione di patriarcato si affermò nel 1960-70 quando il femminismo della seconda ondata si appropriò del concetto di patriarcato, fino ad allora usato nell'ambito di studi antropologici e sociologici sull'evoluzione della società, e ne riscrisse la portata semantica utilizzandolo come categoria che definiva l'oppressione femminile. In particolare, K. MILLET, *Sexual politics*, Doubleday, New York, 1970; J. MITCHELL, *Women's Estate*, Vintage, New York, 1973; J. MITCHELL, *Psychoanalysis and feminism*, Pantheon Book, New York, 1974 teorizzarono il patriarcato come dominio maschile e potere dell'uomo sulla donna determinando una virata semantica del concetto che è poi quella con cui noi ancora oggi lo utilizziamo.

⁷⁶ Questa inconsapevolezza deriva dal fatto che il diritto continua a trattare i soggetti e gli istituti giuridici in termini astratti e universali. Per rimediare a tale falsa neutralità, alcuni studi interdisciplinari hanno suggerito una sessualizzazione del soggetto del diritto (“sexing the subject of law”), N. NAFFINE, R.J. OWENS, *Sexing the Subject of Law*, LBC Information Services, Sweet and Maxwell, North Ryde NSW, 1997.

marginalità di queste nelle dinamiche politiche e una loro complessiva difficoltà quando vi partecipano⁷⁷.

Secondo la storica Gerda Lerner, le prime fonti scritte (tavolette cuneiformi) che consentono di ricostruire le origini del patriarcato ne attesterebbero la presenza nei regni antichi della Mesopotamia intorno al 3000 a.C.⁷⁸. Secondo l'archeologa Marija Gimbutas, un gruppo di popoli caucasici, chiamati kurgan, giunse in quell'area e poi nel Mediterraneo tramite ondate migratorie successive, a partire dal 3000 a.C., portando nella Vecchia Europa egalitaria del periodo neolitico altre istituzioni, tra cui una predominanza della classe guerriera, divinità maschili, una gestione autoritaria della vita pubblica⁷⁹. Kurgan, dori, achei sarebbero esempi di tali popoli portatori di valori patriarcali che avrebbero soppiantando forme di organizzazione politica di stampo gilanico o, nella vulgata, matriarcale. Tracce della Vecchia Europa egalitaria si sarebbero conservate anche molto dopo il neolitico in varie aree del Mediterraneo quali la civiltà minoica, che fino al 1600 a.C. fioriva a Creta e Thera/Santorini: l'assenza di cinte murarie a Knossos e nelle altre cento città di Creta così come ad Akrotiri, città dell'antica isola di Thera che attestano la natura pacifica di tali società, nonché un'arte dove predominano figure femminili, sarebbero la prova di questa lunga sopravvivenza di forme politiche e sociali diverse da quelle che poi sarebbero divenute predominanti. In epoca storica, le tribù ebraiche, le polis greche e Roma consolidarono il modello del patriarcato in Occidente. L'affermazione del patriarcato va vista, dunque, come un processo progressivo, che si è realizzato a più fasi e in più versanti della vita sociale. Ad esempio, le donne avevano già perso potere nella sfera politica e familiare nell'antica Grecia e Roma, ma ancora conservavano un forte potere religioso che è venuto definitivamente meno con il consolidamento del cristianesimo⁸⁰.

Il patriarcato è stato per millenni la cifra con cui in Europa si è fatta politica e si è organizzata la vita familiare e la società. Nonostante il patriarcato non si ritenga più parte dell'identità costituzionale europea e occidentale⁸¹, esso, ad avviso di chi scrive, fa ancora parte della costituzione materiale di molti stati, Italia inclusa⁸², e ancora opera come un ordinamento

⁷⁷ Un altro esempio di patriarcato nella forma di governo è il fenomeno della gerontocrazia, che porta ad attribuire cariche politiche agli uomini più anziani, S. CATANI, *Gerontocrazia. Il sistema economico che paralizza l'Italia*, Garzanti, Milano, 2014 sui cui non mi soffermerò in questo lavoro.

⁷⁸ G. LERNER, *The Creation of Patriarchy*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

⁷⁹ M. GIMBUTAS, *The Kurgan Culture and the Indo-Europeanization of Europe*, in *Journal of Indo-European Studies Monograph*, 1997, p. 10-30.

⁸⁰ Il 392 d.C. può essere visto, ad avviso di chi scrive, come la data simbolica della fine del potere religioso femminile in Europa. In tale data, infatti, l'imperatore Teodosio chiuse i templi pagani dichiarandoli illegali determinando la scomparsa dall'Europa della possibilità di adorare divinità femminili e della figura delle sacerdotesse, I. RUGGIU, *L'esclusione delle donne dal sacerdozio: un problema costituzionale?*, in *Scritti in onore di Pietro Ciardo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2022, pp. 1263 ss.

⁸¹ L'identità costituzionale occidentale respinge il patriarcato, considerandolo piuttosto un tratto caratterizzante l'identità costituzionale islamica, tuttavia, sebbene sia indubitabile che larghi settori dell'ordinamento e della società occidentali siano depatriarcalizzati, restano ancora molti tratti che vengono, piuttosto che affrontati, proiettati sull'altro diverso da noi come rileva S. MANCINI, *Patriarchy as the exclusive domain of the other: The veil controversy, false projection and cultural racism*, in *International Journal of Constitutional Law* [ICON] vol. 10, no. 2, 2012, p. 411 ss.

⁸² Per costituzione materiale, la dottrina attuale continua ad intendere, con C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Milano, Giuffrè, 1998 l'insieme di forze sociali operanti in una società: A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Giuffrè, Milano, 2001; M.

parallelo, a là Santi Romano⁸³, costituito di norme culturali, psicologiche, sociali, politiche che condizionano molti aspetti della vita dei consociati. A fronte di una forma di governo costituzionale ispirata al principio anti-gerarchico e dell'uguaglianza tra i sessi, vi sono ancora "rapporti di dominio e di soggezione"⁸⁴ nella società italiana ispirati al patriarcato che per millenni ha caratterizzato il nostro modo di vita e di fare politica.

Il concetto di patriarcato e le sue implicazioni per lo studio della forma di governo è ancora poco noto alla dottrina costituzionalistica italiana. Nei paragrafi a seguire effettuerò, pertanto, una digressione per ricostruire la definizione del concetto in generale e poi concentrarmi su quello che definisco il patriarcato politico.

9. Etimologia e definizione di patriarcato.

Il termine patriarcato è composto da due parole – "patri" e "arcato" – provenienti dal greco (*πατήρ/padre*, *ἄρχω/governare* o *ἀρχή/iniziare*) e, attraverso il greco, da un'antichissima lingua comune proto-indoeuropea di cui il sanscrito è una delle più antiche lingue viventi.

Per quanto riguarda la parola "patri", la radice della parola è il sanscrito *pa*, che significa "proteggere". In sanscrito il suffisso –tr viene aggiunto per evocare l'azione, quindi *patr* è l'agente della protezione, cioè "colui che protegge"⁸⁵.

Da *patr* si forgiavano altre parole nelle lingue indoeuropee, tutte evocanti l'azione di protezione: *pater* (padre, colui che protegge il figlio) e *pastor* (pastore, colui che protegge le pecore) in latino; papà (papà) e papa (papa), in italiano; *patriot* (patriota, colui che difende la patria) e *patrol* (pattuglia) in inglese. L'etimologia di tutte queste parole significa "colui che protegge". È plausibile che anche le parole *panis*, *pane*, *pan*, *pain* (pane) rispettivamente in latino, italiano, spagnolo e francese derivino dal sanscrito *pa*, che significa "la cosa che protegge (la vita)"⁸⁶.

Secondo l'etimologo Franco Rendich, *pa* come protezione è molto vicino a *pu* che in sanscrito significa "purificare", e a *pat* che significa "potere":

"Nella (lingua) indoeuropea esiste una stretta correlazione tra l'esercizio della purificazione e il principio del potere (*pat*) che era detenuto esclusivamente da coloro capaci di espellere religiosamente

GOLDONI, M.A. WILKINSON, *The material constitution*, in *Modern Law Review*, 81(4), 2018, p. 567 ss. Tra tali forze vengono annoverate: le classi, i rapporti economici, i protagonisti della tecnocrazia digitale e dell'economia (i mercati), ma quasi mai si menziona il patriarcato, che pure è una struttura che plasma fortemente la vita sociale italiana.

⁸³ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1918), Quodlibet, Macerata, 2018, passim.

⁸⁴ Sulla giuridicità del sostrato della costituzione materiale si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1991, p. 31: il vero supporto dell'ordine legale è la compagine sociale, che «deve presupporre fornita di una intrinseca giuridicità, la quale si esprime e si fa valere come 'fatto normativo' o in altri termini come realtà comunitaria ordinata, all'infuori di modelli normativi precostituiti, in modo da realizzare un sistema di rapporti gerarchicizzati secondo criteri di dominio e di soggezione».

⁸⁵ F. RENDICH, *Dizionario etimologico comparato delle lingue classiche indoeuropee: indoeuropeo, sanscrito, greco, latino*, Roma, Palombi Editori, 2010, p. 315.

⁸⁶ Sono grata a Massimo Angelini, filosofo e autore di *Ecologia della parola*, Pentagona, 2017, per aver condiviso questa sua intuizione etimologica.

l'impurità. I rituali purificatori rendevano l'uomo degno dell'incontro con il sacro e ciò legittimava l'esercizio del potere. Pertanto pati, "colui che purifica", conservava anche l'autorità di esercitare il suo dovere. Il verbo pa (pa, pati) significava anche "proteggere" in quanto "puro"; significava essere 'preservati' e 'preservare' da ogni male"⁸⁷.

La connessione tra protezione e potere è preservata nel greco e nel latino, due lingue collegate al sanscrito attraverso la loro comune origine indoeuropea. La parola *πατήρ/pater* (padre) ha in greco antico un valore che va oltre l'uso attuale di padre quale genitore. Nell'espressione *πατήρ Ζεύς* (padre Zeus), "*πατήρ* indica il capo di un gruppo – in questo caso, il gruppo degli Dei – e lo stesso significato è alla base dell'espressione *πατήρ ἀνδρῶν τε θεῶν* [padre degli uomini e gli dei]"⁸⁸. Anche nella lingua latina *pater* (padre) "non indica la paternità fisica, che viene invece indicata con *parens e genitor*. Il *pater* ha una valenza [giuridica e] sociale. È il capo della casa, il *dominus*, il *pater familias*; è l'uomo che è uno dei rappresentanti delle generazioni a venire"⁸⁹ (su questa valenza sociale di *pater* vedi *infra*, par. 10.3). *Pater* "è usato anche come termine di rispetto, quando si parla di uomini e divinità: *Iuppiter pater omnipotens, pater Aeneas, patres concripti, patres (da cui patricius), pater sacrorum, pater patratu*"⁹⁰.

Il significato che emerge dall'etimologia dimostra il valore fondativo, costituzionale, del *pater* nella vita sociale.

Venendo alla seconda componente della parola patriarcato – *arcato* – la radice più vicina è il latino *archa*. Generalmente si ritiene che *archa* derivi dal greco *ἀρχης*, suffisso del verbo *ἄρχω* che significa "essere alla guida di", "governare". Da *ἄρχω*, ad esempio, hanno origine parole come monarchia (il governo di una sola persona) e oligarchia (il governo di pochi). Pertanto, il patriarcato viene spesso tradotto come "il governo del padre".

Va tuttavia notato che esiste un'altra parola simile in greco antico – *ἀρχή* – che significa inizio. In parole come menarca (primo ciclo mestruale), ad esempio, il suffisso *arche* significa iniziare. Pertanto, un'altra ipotesi etimologica è che nel termine patriarcato il suffisso *arcato* non derivi da *ἄρχω* "governare", ma piuttosto da *ἀρχή* "iniziare". La radice etimologica di *ἀρχή* "cominciare" sembra provata dal primissimo significato che patriarcato ebbe quando apparve come parola composta. La parola *πατριάρχης/patriarca* appare nella versione greca dei Settanta della Bibbia dove traduce la parola aramaica *ab* (padre al singolare)/*abot* (padri al plurale). Il termine *πατριάρχης* è usato nella Bibbia con il significato di progenitori, creatori del gruppo, padri fondatori del popolo ebraico, coloro che diedero inizio alle progenie, "capo di una famiglia o tribù"⁹¹.

L'idea del patriarca come fondatore, iniziatore di un gruppo è presente anche in latino. Nel tardo latino la parola *patriarcha* (patriarca) fu usata da Tertulliano (155 ca.-240 ca. d.C.) e

⁸⁷ F. RENDRICH, op. ult. cit., p. 314-315.

⁸⁸ A. ERNOUT, A. MEILLET (eds.), *Dictionnaire étymologique de la langue latine. Histoire des mots*, 4th edition 1959 Paris: édition Klincksieck, 1985, p. 487, traduzioni mie.

⁸⁹ A. ERNOUT, A. MEILLET (eds.), op.ult. cit., p. 487.

⁹⁰ A. ERNOUT, A. MEILLET (eds.), op. ult. cit., p. 487.

⁹¹ Questa è la traduzione che ne fanno G. RICCIOTTI, N. TURCHI, *Patriarca*, in *Enciclopedia Treccani* online, www.treccani.it.

altri per indicare il vescovo delle prime comunità cristiane. Anche nel Medioevo, la parola *patriarcha* (patriarca), usata nelle lingue neolatine emergenti, conserva questo significato di “padre che dà inizio a un gruppo”, e, in particolare, ad un ordine religioso. Ad esempio, Dante, nella Divina Commedia (1300 d.C.), si riferisce a San Domenico come al padre simbolico e progenitore dei domenicani, chiamandolo patriarca. Descrivendo San Domenico, Dante scrive:

“e questo fu il nostro patriarca” (Paradiso, Canto XI, versetto 121).

In altre espressioni, come “il patriarca di Gerusalemme” o “il patriarca di Venezia”, l’idea di protezione e fondazione si fonde con l’idea di governare e guidare. Nella Chiesa ortodossa il patriarcato è un modo per organizzare le istituzioni religiose (es. il Patriarcato di Antiochia). Nel Buddismo i patriarchi sono coloro che sono pieni di saggezza, acquisita con l’età e con un atteggiamento altruistico (“purificato” dalle influenze dell’ego), dediti al servizio dell’altro (ad esempio i patriarchi nella tradizione Zen giapponese).

Un altro significato greco di *ἀρχή* è quello di modello o matrice fondativa, come emerge dalla parola “archetipo”. In questo significato il patriarcato esprime una base strutturale, costituzionale della società, della famiglia ecc. che ha nel padre/figura paterna e nei suoi derivati (es. imperatore, re, Zeus, Dio) il punto di riferimento.

Piuttosto che vedere le due etimologie di “arcato” come in conflitto – con una teoria che sostiene derivi da *ἄρχω*, “essere alla guida di”, “governare” e l’altra teoria che sostiene derivi da *ἀρχή*, inizio o matrice – una terza ipotesi è quella di un doppio ceppo nell’etimologia. La parola patriarcato potrebbe derivare, in alcuni suoi usi, da *ἄρχω* “governare”, e, in altri, da *ἀρχή* “iniziare” o, addirittura, le due etimologie potrebbero essersi fuse nella funzione convergente che ha un patriarca: avviare un gruppo per quindi proteggerlo e guidarlo, sia biologicamente come padre, sia spiritualmente come patriarca religioso, sia politicamente come re, capo.

Parole lontanamente imparentate tramite la matrice protoindoeuropea per indicare il patriarcato con significati simili esistono anche in altre lingue: *pitrasatta* nella lingua indi, *pidarshahi* in urdu, *pitratonpro* in bengalese⁹².

L’etimologia della parola patriarcato permette di rintracciarne gli elementi e le funzioni originarie. In sintesi, tali elementi sono: l’idea di protezione; la presenza di una persona dotata di qualità morali superiori, che la portano ad assumere il ruolo di guida; la fondazione e la conduzione di un gruppo in un ruolo di responsabilità e di cura; una leadership intesa non come dispotica, ma finalizzata al bene del gruppo fondato/guidato.

Gli antenati della parola esprimono, quindi, valori positivi. In questo contesto, possiamo dire che la storia del patriarcato è la storia di un progetto sociale: il progetto di proteggere e assicurare la vita culturale, religiosa, politica e familiare sotto il governo di una figura, storicamente maschile, di spicco: padre, marito, fratello, anziano, re, sacerdote o Dio. Per millenni la civiltà occidentale ha aderito a questa visione. Per millenni, il diritto occidentale ha costruito le proprie istituzioni e norme attorno a questa idea. La trasformazione del patriarcato, che nel XX

⁹² K. BHASIN, *What is Patriarchy?*, New Dehli: Kali For Women, 1993, 3.

secolo ha mutato il suo significato da positivo a negativo, è il segno dell'attuale fallimento di questo progetto⁹³. Il significato che la parola patriarcato ha oggi nell'immaginario collettivo è completamente invertito rispetto ai suoi antenati etimologici: *patri* evoca una figura maschile autoritaria e dispotica,; *arcato* evoca il potere esercitato in modo controllante, arbitrario e oppressivo. Nella virata semantica che il patriarcato ha assunto, attualmente il significato prevalente è quello di "dominio maschile"⁹⁴ e il termine è intriso di connotazioni negative.

Poiché per secoli l'Occidente non ha potuto vedere altri modi di governare la vita sociale, oggi ci troviamo di fronte a una stratificazione di regole e abitudini patriarcali, messe in atto sia da uomini che da donne in una sorta di continuità culturale con il passato. Anche se intellettualmente l'Occidente critica il patriarcato, culturalmente ne è ancora intriso. Per comprendere meglio la forza di questa continuità culturale, è utile ricostruire quanto profondamente il progetto patriarcale fosse radicato storicamente nel diritto e nella politica.

10. Il patriarcato politico. Una ricostruzione storica.

Patriarcato è una parola ad alta densità semantica, in quanto esso ha pervaso moltissimi aspetti della vita sociale e individuale. Si può, infatti, parlare di un patriarcato familiare, in riferimento a dinamiche gerarchiche in seno alla famiglia che vedono il padre/marito in posizione di primazia su figli e moglie, di patriarcato religioso che vede la scomparsa di divinità femminili e della figura delle sacerdotesse nel momento in cui si afferma un unico Dio maschile, di patriarcato psicologico in relazione a varie forme di controllo o repressione del corpo femminile e maschile (es. omosessuali). Ai fini di questa relazione e della valutazione degli impatti dell'integrazione europea sulla forma di governo italiana, mi concentrerò su quello che definisco patriarcato politico, pur tenendo presente che il patriarcato è un sistema di istituzioni, comportamenti, atteggiamenti culturali, credenze tra loro collegate e reciprocamente condizionanti, per cui ad esempio, non si può capire la scarsa partecipazione delle donne in politica senza guardare anche al patriarcato familiare, religioso e culturale che persiste in Italia.

⁹³ Le ragioni di tale fallimento sono molteplici. In alcuni casi sono dipese dall'inadeguatezza delle figure maschili che attuavano il patriarcato. Il fallimento del patriarcato è stato l'incapacità dei padri e dei mariti in famiglia, dei re nella sfera politica, dei sacerdoti nella sfera religiosa ecc. di svolgere le loro funzioni di protezione, cura e leadership in modo benevolo. Ciò ha causato una progressiva erosione del consenso necessario per mantenere tale ideologia, come ad esempio avvenne con lo stato assoluto. In altri casi, l'ideologia venne contrastata da gruppi emergenti (ad esempio i borghesi nelle rivoluzioni americana e francese; le donne nel 1960) che preferirono l'autonomia alla protezione, soprattutto in concomitanza al mutamento delle regole della produzione. Un'altra ragione del fallimento del patriarcato come progetto positivo di cura e governo della società può essere attribuita a un vizio originario del progetto, che non prevedeva l'inclusione delle donne nella vita sociale con voce, leadership e responsabilità pubbliche. L'idea di irreggimentare la vita sociale mantenendo metà dell'umanità privata dei diritti politici e ridotta ad uno stato di minorità, ha privato la società di talenti, competenze, idee e visioni. Oggi questo assunto è diffuso: il progetto patriarcale ha perso così tanto credito che la questione principale non è più criticarlo, ma piuttosto smantellare la sua persistente rete di regole che ancora permea vasti settori della vita sociale.

⁹⁴ P. BOURDIEU, *Masculine domination* (1998), (*La domination masculine*, tradotto da Richard Nice), Stanford, California, Stanford University Press, 2001.

Il patriarcato politico si esprime in due modi: gerarchia di una figura, storicamente maschile, preminente nella sfera politica⁹⁵ e subordinazione delle donne nella sfera politica.

Per dare qualche coordinata storica sommaria che verrà sviluppata nei successivi paragrafi, è patriarcato politico come gerarchia quello di Augusto che trasforma la forma di governo dell'antica Roma da Repubblica ad Impero ergendosi a *pater patriae* o quello del sovrano assoluto teorizzato da Robert Filmer nel trattato del 1680 *Patriarca*. È patriarcato politico il cesarismo, il bonapartismo, il plebiscitarismo, l'idea del *dux*, del *fuhrer*, del *caudillo* che interpreta lo spirito del popolo e lo guida. In sintesi, patriarcato politico esprime l'idea dell'uomo forte al comando. *Mutatis mutandis* esiste una continuità storica che vede ciclicamente il ritorno di questa figura, per cui anche una revisione costituzionale in senso presidenzialista o simile, potrebbe, come vedremo, riflettere la tradizione del patriarcato politico.

Si è osservato che la lettura del governo forte come espressione di un patriarcato politico non tiene conto che il ruolo di leader può essere ricoperto anche da una donna. Lo stesso carisma, già nella tradizione cristiana relativa all'investitura dei re, è asessuato e può essere posseduto sia da un re che da una regina⁹⁶. Ritenendo valide queste obiezioni, penso che l'espressione patriarcato politico conservi una sua validità in quanto è stato il patriarcato, come meglio vedremo, a fornire il modello della forma di governo gerarchica. Il fatto che le donne vi si conformino (es. le regine degli stati assoluti, Margaret Thatcher nel Regno Unito) è spesso una conseguenza proprio della pervasività storica di tale modello. Va, inoltre, considerato che il modello di esercizio gerarchico, sino a tempi recenti, è stato prevalentemente incarnato da un uomo.

⁹⁵ Derivo questa accezione dalle numerose definizioni che identificano il patriarcato come potere, oltre la dimensione sessuale/di genere. Ad esempio, il patriarcato è stato definito come: "Un sistema gerarchico in cui il controllo fluisce dall'alto" A. HIBRI, Y. AZIZAH, *Is Western Patriarchal Feminism Good for Third World/Minority Women?*, in J. COHEN, M. TOWARD, M.C. NUSSBAUM (eds.) *Is Multiculturalism Bad for Women?*, Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 45, non importa se nelle mani di donne o uomini; "Un'ideologia e un sistema di privilegio per pochi a scapito dell'interesse della maggioranza" P. MCFADDEN, *Patriarchy: political power, sexuality, and globalization*, Port Louis, Mauritius: Ledikasyon pu travayer, 2001, p. 19; "Un sistema il cui principio organizzatore è il potere. Sotto il patriarcato, gli uomini esercitano il potere sulle donne, sui bambini e sul mondo naturale e si impegnano in lotte di potere tra loro come individui e in gruppi lungo linee di classe, etniche e/o territoriali. Qualsiasi gruppo che non abbia potere o la possibilità di resistergli può essere soggetto impunemente a qualsiasi delle strategie impiegate dagli uomini nell'uso del potere: il bastone (forza e violenza), il giogo (schiavitù) e il guinzaglio (oppressione psicologica)" A. CANTOR, *Jewish women/Jewish men: the legacy of patriarchy in Jewish life*, San Francisco, CA, 1995, 13-14; "Il patriarcato assomiglia ad una piramide in quanto una minoranza estremamente piccola di persone detiene il potere maggiore sulla restante maggioranza. La piramide o sistema nel suo insieme include membri classificati dal potere in base a classe, razza, etnia e credo, in termini di interessi e norme stabiliti e mantenuti dalla minoranza al potere" M.P. COOEY; M. PAULA, R. EAKIN, W. and McDaniel, B. Jay. (eds.), *After patriarchy: feminist transformations of the world religions*, New York: Orbis Books, 1991, p. 11. Adrienne Rich ha sostenuto l'idea del patriarcato come sinonimo di qualsiasi potere autoritario e oppressivo. Per questa autrice, il patriarcato è il sistema di potere più antico che l'umanità abbia mai conosciuto e costituisce "il 'modello' per altre forme di dominio... arriverei a dire" – scrive la Rich – "che prima ancora della schiavitù o della classe, gli uomini costruirono un approccio nei confronti delle donne che un giorno sarebbe servito a introdurre differenze tra tutti noi" A. RICH, *Notes toward a politics of location* (1984,) in E. B. FREEDMAN (ed.), *The essential feminist reader*, New York: Modern Library, 2007, 367-384, 373. Allo stesso modo Kalwant Bhopal osserva: "il potere patriarcale degli uomini sulle donne è il rapporto di potere primario nella società umana" K. BHOPAL, *Gender, 'Race' and Patriarchy. A Study of South Asian Women*, London and New York: Routledge, 2020, p. 45.

⁹⁶ Sono grata a Massimo Luciani comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023 per questa osservazione. Similmente Gaetano Azzariti, nella stessa occasione, ha avanzato la critica che non si debba associare la dittatura a caratteristiche maschili e la democrazia a caratteristiche femminili.

Per approfondire come il patriarcato abbia plasmato l'agire politico fino ad oggi, nei paragrafi a seguire effettuo un excursus che ci porta alle radici del pensiero politico occidentale ripercorrendo la tradizione giudaica, greca, romana, cristiana, il pensiero assolutista, il primo costituzionalismo, la teoria di Bachofen sul matriarcato, il secondo costituzionalismo fino all'attuale assetto. Ritengo, infatti, la ricostruzione storica essenziale per far capire, al pensiero costituzionale odierno, l'importanza che il patriarcato ha avuto nel forgiare la gestione del potere in occidente e a diventare consapevoli di una certa antropologia del potere che ancora oggi ha riflessi nella forma di governo italiana, soprattutto a livello di regole non scritte.

L'excursus che propongo è finalizzato a inserire nel dibattito sulla forma di governo la categoria del patriarcato come prisma di osservazione. In particolare, vorrei proporre la seguente riflessione sugli archetipi e modelli cui si ispira la nostra vita politica. Per almeno tre millenni il patriarcato (in tutte le sue dimensioni: politica, giuridica, familiare, religiosa, economica, psicologica) ha predominato in Italia e in Occidente sovrastando altri modelli. Nel XIX secolo quando Bachofen⁹⁷, Engels⁹⁸ e Morgan⁹⁹ (v. infra), da angolazioni diverse, rilanciarono l'idea di una fase matriarcale precedente a quella patriarcale, influirono sulla riflessione politica (e sociale) futura portando la questione dell'esclusione delle donne dalla politica e di modalità di gestione del potere diverse. Il matriarcato in sé non ha trovato conferma – gli antropologi hanno trovato società egalarie, non matriarcali¹⁰⁰ – tuttavia esso ha esercitato nell'immaginario politico una sua influenza, portando al ricordo di fasi di gestione del potere diverse. Tale dibattito è stato, più o meno consapevolmente, inverato dal costituzionalismo contemporaneo che, proponendo forme di governo concertate e includendo le donne nella politica, ha rotto con una antichissima tradizione di patriarcato giuridico e politico. L'Unione europea con le sue politiche di genere cerca di scardinare il persistente formante patriarcale che esiste nella cultura della forma di governo. Se il corso del costituzionalismo è un progressivo – anche se spesso non verbalizzato – superamento del patriarcato politico, sarebbe auspicabile persistere per questa strada e interrogarsi se riforme costituzionali che propongono un ritorno della personalità forte al comando non siano in realtà un passo indietro verso un modello così tanto faticosamente superato.

Ma andiamo con ordine e partiamo, dunque, dalla ricostruzione storica del patriarcato politico.

10. 1. Il patriarcato come cura benevola: la Bibbia

⁹⁷ J.J. BACHOFEN, *Il matriarcato. Ricerca sulla ginecocrasia nel mondo antico nei suoi aspetti religiosi e giuridici*, (1861) Torino, Einaudi, 2016 (*infra*, par. 10.6).

⁹⁸ F. ENGELS, *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello Stato. In rapporto alle indagini di Lewis Morgan*, (1884) Editori Riuniti, Roma, 2019.

⁹⁹ L'antropologo L.H. MORGAN, *Ancient society or Researches in the lines of human progress from savagery through barbarism to civilization* (1877), cit., studiando i popoli irochesi del nord America, osservò che gli stessi avevano una forma di governo non gerarchica e che coinvolgeva le donne per cui confutò la tesi che organizzazioni politiche elaborate sono nate con il patriarcato che era allora prevalente.

¹⁰⁰ E. LEACOCK, *Women's status in egalitarian society: implications for social evolution*, in *Current Anthropology*, 1978, vol. 19, p. 247-276. Gli antropologi hanno rinvenuto società egalarie soprattutto tra i gruppi di cacciatori/raccoglitori, consolidando la tesi degli storici che il patriarcato sia nato con la formazione dei primi stati antichi in Mesopotamia.

Nella civiltà occidentale, l'idea di patriarcato politico compare nella Bibbia nell'espressione "patriarca". Come già accennato nell'analisi etimologica della parola (*supra*, par. 9), la versione greca dei Settanta della Bibbia traduce la parola aramaica *ab* (padre al singolare)/*abot* (padri al plurale) come πατριάρχης (patriarcha in latino), così indicando i progenitori, i fondatori del gruppo ebraico.

Gli elenchi di tali progenitori variano. Infatti, nell'Antico Testamento, il termine *abot/patriarchi* (in greco), si riferisce solo ad Abramo, Isacco e Giacobbe, mentre nel Nuovo Testamento, *abot/patriarchi* si riferisce anche ai dodici figli di Giacobbe, in particolare a Giuseppe. In altre tradizioni cristiane i patriarchi sono i venti progenitori tra Adamo e Abramo, compresi Seth, Noè, Matusalemme, Lamech, ecc.

Nella Bibbia, il patriarcato ha una doppia configurazione. Da un lato, si incarna in figure umane come Adamo, Mosè, Noè, Abramo, Isacco e Giacobbe, che sono esplicitamente chiamati patriarchi, nella loro qualità di progenitori e leader del popolo eletto e di trasmettitori/interpreti della voce di Dio al popolo. Dall'altro, il patriarcato è incarnato da Dio Padre, che firma un patto con il suo "popolo eletto", che ha diritto alla Terra Promessa e si impegna a rispettare i Dieci Comandamenti.

In entrambi i casi, la regola del patriarca/Dio indica una relazione paterna in cui l'obbedienza è finalizzata all'interesse dei figli, essendo segnata dalla cura e dall'interesse benevolo di Dio (e dei patriarchi) verso la felicità del popolo eletto. In diversi passi della Bibbia, Dio è mostrato in una relazione di reciprocità con il suo popolo: chiede agli ebrei di trovare un accordo, di discutere con lui, di raggiungere nuove alleanze basate sulla giustizia, è sinceramente preoccupato per il benessere del suo popolo e per ciò che rischia di perdere seguendo strade sbagliate.

Secondo gli storici, il ruolo di padre rappresentato da Dio ha un inizio preciso: dopo la fine del regno indipendente degli ebrei e la loro deportazione a Babilonia, nel 578 a.C., la Bibbia "enfattizza principalmente la funzione protettrice di Dio"¹⁰¹ come compensazione per la perdita della loro autorità politica. Il fatto che nell'Antico Testamento ci si rivolga a Dio "con il nome familiare di 'Padre' (ad esempio Isaia 63,7-64,11) ha certamente a che fare con la struttura della comunità orante, che non conosce più un re e per la quale il capofamiglia è l'autorità più importante e più diffusa"¹⁰².

L'aspetto della cura benevola di Dio Padre è amplificato nel Nuovo Testamento, dove l'atteggiamento amorevole di Dio si esprime con il più grande atto di cura: offrire il proprio figlio per salvare l'intera umanità. Al centro del patriarcato biblico, sia nell'Antico che nel Nuovo Testamento, c'è la "relazione" centrale che gli esseri umani hanno con Dio: questa relazione è finalizzata a scoprire la sua volontà nell'interesse del credente ed è intrisa di aspetti benevoli.

10.2. Il patriarcato come giustizia oggettiva e logos: i miti greci e Aristotele.

¹⁰¹ E.S. GERSTENBERG, *Yahweh The Patriarch: Ancient Images of God and Feminist Theology*, Minneapolis, Fortress, 1996, p. 5.

¹⁰² E.S. GERSTENBERG, op. ult. cit., p. 5.

Un'altra cultura, insieme alla ebraica, ha segnato profondamente le radici politiche e ideologiche occidentali: quella greca.

Nel mondo greco, la prima visione positiva di un ordine politico patriarcale si manifesta nella religione greca, espressa nel mito; la seconda visione positiva si manifesta nell'idea di ordine sociale propugnata da Aristotele.

Leggendo diversi miti greci, è possibile individuare un cambiamento nella religione seguita in Grecia: un nuovo ordine religioso incarnato da Zeus, *πατήρ ἀνδρῶν τε θεῶν* (padre degli uomini e degli dèi) sostituì le precedenti divinità ctonie (della terra), che difendevano principi appartenenti ad una preesistente società matriarcale¹⁰³. Il cambiamento di religione segna una rivoluzione nel diritto. Mentre la religione ctonia propugnava un ordinamento giuridico di matrice matriarcale basato sulla parentela di sangue, la religione olimpica punta invece a un ordinamento giuridico patriarcale fondato sull'oggettività e sulla neutralità nell'applicazione della legge. Essendo l'ordine ctonio basato sui rapporti di sangue, il nuovo ordine sociale patriarcale che si stava affermando riteneva, infatti, che quello ctonio matriarcale portasse ad applicazioni soggettive, e quindi ingiuste, della legge.

Il mito di Antigone (tragedia di Sofocle, 442 a.C.) è un esempio della sconfitta della vecchia religione a favore di una nuova. Insieme alla religione, cambia anche l'idea di giustizia e i valori su cui deve fondarsi una società¹⁰⁴. Contro la pretesa di Antigone di seppellire il fratello Polinice in nome del precetto religioso che proteggeva i legami di sangue, Creonte promulga la legge del re che è impersonale, trascende i legami d'amore, di sangue e di parentela e si applica in generale a tutti i cittadini, compresi i suoi stessi figli. Polinice ha tradito la città di Tebe e, in base a tale legge, dovrebbe essere lasciato senza sepoltura per essere mangiato dai cani. Creonte si appella ad una legge che mira a trattare in modo uguale ogni membro della polis, sostituendo il precedente ordine religioso e giuridico ctonio. Per Creonte, Antigone è una criminale che rivendica una regola basata sulla parentela e su un desiderio soggettivo in grado di sovvertire l'ordine sociale. La posizione anti-Antigone sostiene che la ragazza è una minaccia per la vita politica; la sua pretesa porterebbe al crollo della polis¹⁰⁵.

Nel mito delle Eumenidi (tragedia di Euripide del 458 a.C.), viene rappresentata la stessa dialettica tra divinità ctonie e olimpiche, anche se il protagonista assume una posizione diversa da quella di Antigone. Quando viene a sapere che la madre Clitennestra ha ucciso il padre Agamennone e ha sposato un altro uomo, il figlio Oreste, a differenza di Antigone, rifiuta

¹⁰³ Tra i primi a sostenere questa tesi vi fu J.J. BACHOFEN, *Myth, religion, and mother right: selected writings of J.J. Bachofen* [Das Mutterrecht, Stuttgart, 1861], Princeton, N.J., Princeton University Press, 1973. Successivamente, queste ipotesi speculative furono avallate dagli studi archeologici di Marija Gimbutas (M. GIMBUTAS, *The civilization of the goddess: the world of Old Europe* (ed. J. Marler), San Francisco, Calif.: Harper San Francisco, 1991). L'idea di un substrato pre-patriarcale della società greca è oggi opinione diffusa ed è stato sviluppato in letteratura con i romanzi di C. Wolf, *Medea. Voci, e/o*, Roma, 1996, dove si ripropone il mito di Medea nella versione pre-Euripide in cui la donna non intende uccidere i propri figli bensì salvarli da forme di sacrifici umani compiute dal potere patriarcale.

¹⁰⁴ Per una lettura di Antigone nel percorso di affermazione del patriarcato in Grecia si vedano i saggi in T. CHANTER, S.D. KIRKLAND (a cura di), *The Returns of Antigone. Interdisciplinary Essays*, New York, SUNY-State University of New York Press, 2014.

¹⁰⁵ Per una disamina delle due letture di Antigone come eroina e come figura antipolitica si veda, da ultimo, E. CANTARELLA, *Contro Antigone, o dell'egoismo sociale*, Torino, Einaudi, 2024.

di rispettare l'ordine precedente basato sul suo legame di sangue con la madre e decide di vendicare il padre uccidendo Clitennestra. Oreste viene perseguitato dalle Erinni, antiche divinità ctonie protettrici dei legami tra consanguinei, accorse a vendicare la rottura dell'antica regola matriarcale. Le Erinni sono già state sconfitte dal nuovo ordine olimpico e hanno assunto la posizione di dee decadenti, trasformate in mostri. Atena, figlia di Zeus, abbracciando il nuovo ordine, protegge Oreste dalle Erinni votando a suo favore durante il processo che si tiene ad Atene per decidere se Oreste è colpevole di aver ucciso sua madre.

Tali miti possono essere letti come prova di un lungo excursus storico che vede il passaggio da una Vecchia Europa che seguiva valori matriarcali nel diritto e nella religione¹⁰⁶ alla piena affermazione di uno Stato patriarcale (con l'antica Roma) e alla completa scomparsa di una religione femminile (con il cristianesimo).

Un altro ramo del pensiero greco che ha contribuito all'affermazione del patriarcato come valore positivo per i secoli a venire nel pensiero politico occidentale, è l'idea che un ordine interno della vita sociale implichi una gerarchia che pone il padrone, il padre e il marito in una posizione superiore rispetto a schiavi, figli e mogli. Questa idea è elaborata da Aristotele nella *Politica* (IV secolo a.C.), in cui il filosofo inquadra una graduazione della gerarchia maschile. Dopo aver chiarito che il governo di una famiglia "si divide in tre parti: la prima, il rapporto tra padrone e schiavo... la seconda, il rapporto paterno e la terza, il rapporto coniugale", Aristotele osserva che queste tre forme di governo non sono uguali: l'uomo libero governa lo schiavo con il massimo dell'autorità e del controllo, mentre governa moglie e figli "come persone libere, ma non con la stessa modalità di governo. Egli governa la moglie come un cittadino e i figli come un monarca, perché il maschio è per natura più adatto al comando della femmina... e la persona più anziana e sviluppata è più adatta al comando più di quella giovane e immatura"¹⁰⁷. Questo passaggio ha esercitato una forte influenza su tutto il cristianesimo e la filosofia occidentale come giustificazione del patriarcato¹⁰⁸.

La visione di Aristotele si basa su due elementi: la gerarchia maschile, nei termini illustrati nella *Politica*, corrisponde ad un ordine naturale ed è motivata da una caratteristica naturale: la migliore capacità di deliberazione degli uomini.

Analogamente alla sua difesa della schiavitù, secondo Aristotele l'idea è che il governo degli uomini sia più capace di portare *logos*, razionalità al governo della casa e della *polis*.

Il patriarcato diventa quindi, con Aristotele, il dominio degli uomini e non solo dei padri (Dio o patriarchi come nella Bibbia).

È interessante notare che, nel pensiero di Aristotele, il potere maschile è graduato e meno forte sulle donne "Raccomandando che il dominio degli uomini sulle donne sia come quello di un magistrato su una città-stato, piuttosto che quello di un re sui suoi sudditi o di un

¹⁰⁶ M. STONE, *When God Was a Woman. The landmark exploration of the ancient worship of the Great Goddess and the eventual Suppression of Women's Rites*, New York: The Dial Press, 1976; M. GIMBUTAS, *The civilization of the goddess: the world of Old Europe* (ed. J. Marler), San Francisco, Calif.: Harper San Francisco, 1991.

¹⁰⁷ T.A. SINCLAIR (transl.), *Aristotle: Politics*, Harmondsworth: Penguin, 1962, p. 49.

¹⁰⁸ E. HALL, *Citizens But Second Class: Women in Aristotle's Politics (384-322 B.C.E.)*, in C. CUTTICA, G. MAHLBER (ed.), *Patriarchal Moments*, London; New York: Bloomsbury, 2016, p. 35-42.

padrone sui suoi schiavi, egli indica che il rapporto uomo-donna è meno diseguale del rapporto padre figlio o del rapporto padrone-schiavo"¹⁰⁹.

Sia la Bibbia che il pensiero greco sono fondanti la società occidentale e in entrambi è possibile vedere che l'ordine patriarcale è investito di un significato positivo: nel caso della Bibbia per la cura paterna e i doveri reciproci, nel caso della religione e del sistema politico greco per gli ideali di giustizia oggettiva e il *logos* che stabilisce.

Nel caso della Bibbia, non c'è alcun riferimento ad un ipotetico ordine matriarcale precedente: il mondo è creato da Dio ed è sempre stato governato da lui. Nel caso della religione greca, invece, i miti conservano la traccia di una precedente religione femminile e di un sistema giuridico che mostra il conflitto tra i due valori del mondo ctonio/matriarcale e olimpico/patriarcale.

10.3. Il patriarcato come potere paterno: *patria potestas* e *pater patriae* nel diritto romano.

Oltre al pensiero ebraico e alla Grecia, un altro pilastro della civiltà italiana e occidentale è l'antica Roma, e le istituzioni e le leggi sviluppate durante la lunga vita della sua organizzazione politica (753 a.C.-476 a.C.) attraverso i suoi tre diversi regimi: la Monarchia (753-509 a.C.), la Repubblica (509-27 a.C.) e l'Impero (27 a.C.-476 a.C.).

All'interno della civiltà romana il patriarcato si è manifestato attraverso due principali istituti giuridici: la *patria potestas* (il potere del padre) e il *pater patriae* (padre della patria). *Patria potestas* indica principalmente il patriarcato come istituzione familiare, con una dimensione privata basata sul rapporto padre-figlio e sul primato del marito sulla moglie. *Pater patriae* si riferisce, invece, ad una dimensione pubblica che vede il leader politico come protettore del Paese. Poiché la separazione tra sfera privata e pubblica non era così ben tracciata come oggi, la figura del padre nel diritto romano presenta alcuni aspetti di convergenza tra funzioni private e pubbliche.

La *patria potestas* è un'istituzione nata durante la monarchia e rimasta in forma attenuata fino all'Impero. Il ruolo del padre all'interno della famiglia fu rafforzato dal sistema giuridico, che gli conferì una serie di nuovi diritti. Questi diritti erano unici a Roma, al punto che il giurista Gaio, nelle sue *Istituzioni* (180 d.C.), affermava che nessun altro padre aveva lo stesso potere: "Non ci sono praticamente altri uomini che abbiano un tale potere sui figli come lo abbiamo noi [i Romani]" (*Nulli alii sunt homines, qui talem in filios suos habent potestatem, qualem nos habemus*, 1.55). I poteri e i diritti della *patria potestas* consistevano in un controllo pieno e assoluto sulla prole che conferiva al padre romano il diritto di uccidere i propri figli e figlie: *ius vitae ac necis*, il diritto di vita e di morte [della propria prole]. La *patria potestas* viene acquisita dal padre ogni volta che nasce da un matrimonio legittimo e non cessa finché il padre non muore o finché non libera il figlio attraverso lo strumento giuridico dell'*emancipatio* (affrancamento). L'*emancipatio* divenne una pratica comune nella Roma repubblicana quando il figlio

¹⁰⁹ E. HALL, op. ult. cit., p. 36.

raggiungeva i 25 anni. In genere, gli uomini romani si percepivano in *potestate patris* (in potere del padre) finché il padre era in vita. Questo porta Francesco Paolo Casavola ad affermare che: "La Grecia ha lasciato in eredità al mondo l'uomo libero, Israele l'uomo guidato da Dio, Roma l'uomo suddito del padre"¹¹⁰.

Anche le donne sono incluse nella *patria potestas* attraverso la seguente *fictio iuris*: la moglie era considerata "sorella legale dei propri figli e figlia del marito o del padre"¹¹¹ e soggetta anche alla potestà paterna e alle stesse condizioni della sua prole. In questo modo, il modello "meno diseguale" affermato da Aristotele nella *Politica* (*supra*, par. 10.2) viene infranto dal diritto romano a scapito della donna. L'idea di *patria potestas* si riferiva principalmente alla sfera domestica, ma va sottolineato che il modello della moglie bambina aveva importanti conseguenze nella sfera pubblica come, ad esempio, l'esclusione delle donne dalla piena capacità giuridica. Mentre la Roma latino-sabina, che segnò l'inizio della monarchia, non si era fatta scrupolo di negare alle donne la piena capacità giuridica, la Roma etrusca, più matriarcale, che prevalse nella seconda parte della monarchia, ripristinò le tradizioni egualitarie della Vecchia Europa prima delle migrazioni indoeuropee¹¹². Pertanto, il regime etrusco portò alla ribalta la necessità per le donne di avere una capacità legale. Il compromesso successivo fu che la donna poteva essere *sui iuris* con l'aiuto di un tutore¹¹³. Infatti, per risolvere il problema delle donne che non si sposavano o il cui padre era morto, il diritto romano inventò l'istituzione del tutore, un uomo che poteva agire per conto della donna per comprare proprietà e svolgere qualsiasi altra attività che richieda capacità giuridica.

La *fictio iuris* connessa alla *patria potestas*, secondo la quale la donna è come una figlia del *pater*, consolidò l'idea della donna-bambina, cioè della donna trattata come una minore con capacità ridotte in base all'argomento della *levitas sexus* (sesso leggero) e dell'*imbecillitas sexus* (sesso idiota). Sebbene lo status delle donne migliorò nel diritto romano nel corso del tempo, questa idea ha avuto una forte continuità culturale nei sistemi giuridici occidentali. Nel diritto inglese, ad esempio, durò fino al XX secolo e servì a consolidare diversi istituti giuridici patriarcali, come la dottrina del castigo (*doctrine of chastisement*) verso le donne¹¹⁴. Questa dottrina applicava letteralmente lo *ius corrigendi* (il diritto di correggere = castigare), che faceva già parte della *patria potestas* romana: in quanto figli legittimi, anche le donne diventavano soggette a questa regola nell'antica Roma¹¹⁵.

¹¹⁰ F.P. CASAVOLA, *Pater familias, pater senatus, pater patriae. Il filo più profondo della storia di Roma*, in *Iura & Legal Systems*, 2019, p. 5.

¹¹¹ N.K.D. LEMON, *Domestic violence law*, 4th edition St. Paul: West Academic, 2013, p. 3.

¹¹² M. GIMBUTAS, *The Kurgan Culture and the Indo-Europeanization of Europe*, cit., passim.

¹¹³ C. FAYER, *La familia romana*, Roma: L'Erma di Bretschneider, 2005.

¹¹⁴ Sir William Blackstone scrisse sulla dottrina del castigo alla fine del XVIII secolo affermando che: "Poiché egli [il marito] deve rispondere del comportamento scorretto di lei, la legge ha ritenuto ragionevole affidargli il potere di limitarla con castighi domestici, con la stessa moderazione con cui un uomo è autorizzato a correggere i suoi apprendisti o i suoi figli". Questa regola fu "temperata" nel 1782 con la "regola del pollice", in base alla quale un marito poteva picchiare la moglie con una verga non più spesso del suo pollice.

¹¹⁵ Per inciso si osservi come la fusione di questi istituti giuridici - *ius corrigendi* e *fictio iuris* della moglie/figlia - ha reso per secoli legale picchiare la propria moglie. Sebbene oggi la società condanni questa pratica come patologica e criminale, essa si basa su una forte continuità culturale e giuridica. La persistente presenza della violenza di genere in famiglia dipende anche dal fatto che questa pratica è stata legalizzata per secoli. Il tema della

Oltre alla *patria potestas*, la seconda istituzione patriarcale del diritto romano opera a livello politico-pubblico ed è il ruolo di *pater patriae*. Questo ruolo, ripristinato da Augusto (63 a.C. - 14 a.C.), ha radici antiche nelle figure del mitico re Romolo, il primo definito *pater patriae*, e nelle figure di *pater patratus* e *patres senatores*.

Come notato, esisteva un legame tra la famiglia e lo Stato proprio attraverso la figura del *pater* (padre):

"il *pater familias* è il sacerdote dei *sacra familiaria* in attesa di essere accolto tra i Di Lares e i Di Penates. La sua dignità e funzione che da capo di una famiglia può farlo riconoscere come rappresentante della sacralità di un popolo intero è a fondamento della sua eventuale investitura sacerdotale come *pater patratus*. L'aggettivo, che è un *apax*, sembra avere il compito di accrescere la sacerdotilità innestata nella paternità. Questo *pater patratus* rappresenta tutto il popolo romano in una cerimonia di diritto internazionale quale la dichiarazione di guerra. Quando la crescita demografica sostituisce alla galassia delle singole famiglie, le loro alleanze etnico-politiche, i *patres* più potenti e autorevoli fondano uno Stato, delegano uno tra loro ad esserne il capo, e gli altri a costituire un collegio di anziani, i *patres senatores*. L'esperienza politica che ne deriva è quella di un regime a guida patrista, specie per la politica estera e nel controllo, *auctoritas* appunto *patrum*, sulla legiferazione. Questo governare per autorevolezza si tramanderà dai senatori al principe e diverrà sigillo di legittimità suprema per l'Impero. Nell'orizzonte dell'Impero tricontinentale Roma si accredita come *patria communis*, e l'Imperatore come *pater patriae*."¹¹⁶

Il lettore può notare in questa descrizione alcune caratteristiche del ruolo del *pater*/padre sottolineate sopra (par. 9) quando si è ricostruita l'etimologia di patriarcato: il legame tra potere e sacro; la funzione pubblica, di guida del gruppo, che i padri svolgevano.

L'impronta paterna di questo regime, presente fin dalle origini della storia romana, ricevette una restaurazione durante il periodo augusteo. Nel 2 d.C. Augusto chiede e ottiene dal Senato di essere investito del titolo di *patriae pater*. Questo gli serve per avanzare un progetto costituzionale ambivalente: il ripristino della *res publica*, da un lato, e la creazione del principato di Augusto, dall'altro. Questa sintesi apparentemente impossibile si risolve con la paternità di Augusto nei confronti della *res publica*¹¹⁷; il titolo di *pater patriae* collega la sua autorità all'antica istituzione della *Republica*. Da un punto di vista costituzionale, questo spiega perché durante il principato di Augusto esistevano a Roma due costituzioni: una della Repubblica che egli dichiarava di voler restaurare e proteggere, e l'altra la costituzione augustea¹¹⁸. Entrambe erano costituzioni non scritte e avevano la stessa validità, anche se i loro contenuti

violenza domestica su donne e bambini è oggi scisso dalla sfera politica, tuttavia, la discussione avviata da George Lakoff, linguista cognitivo dell'Università della California Berkeley, sul modello del padre severo contrapposto al modello del genitore accudente è un esempio dell'impatto che un'educazione patriarcale può avere sulla vita politica, favorendo la preferenza per i leader autoritari nella sfera pubblica, G. LAKOFF, *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think*, University of Chicago Press, 2002.

¹¹⁶ F. P. CASAVOLA, *Pater familias, pater senatus, pater patriae*, cit., 5-8.

¹¹⁷ M. STROTHMANN, *Augustus - Vater der res publica: Zur Funktion der drei Begriffe restitutio - saeculum - pater patriae im augusteischen Prinzipat* (Augustus - father of res publica: On the function of the three terms restitutio - saeculum - pater patriae in the Augustan Principate), Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 2009.

¹¹⁸ Sono grata al collega romanista Riccardo Fercia, dell'università di Cagliari per questa osservazione.

erano in conflitto essendo una repubblicana l'altra imperiale. I pilastri della propaganda e dell'idea di governo di Augusto erano: il ripristino del buon vecchio ordine (quello repubblicano dopo le tirannie subite da Roma), chiamato *restitutio*; l'introduzione di una nuova era (*saeculum*); la salvaguardia di quanto raggiunto sotto la protezione di un padre della patria (*pater patriae*)¹¹⁹.

Questi inquadramenti romani del patriarcato come regime politico (*pater patriae*) e come istituzione familiare (*pater familias*) risuonano ancora oggi.

A livello politico, sebbene il nome di *pater*/padre per indicare le figure politiche che guidano un Paese sia scomparso a favore di premier, leader, presidente e primo ministro, va notato che, soprattutto nei momenti di emergenza costituzionale, a queste figure viene spesso attribuito un ruolo paterno. Rimane ancora la parola patria e l'idea dei padri fondatori e padri costituenti (*pater patriae*). Sono assenti i concetti femminili simmetrici: matria (patria), madri fondatrici, madre della patria (*mater matriae*), madri costituenti non esistono nel linguaggio politico.

La Roma patriarcale (così come la Grecia patriarcale) lasciò alle donne un solo ambito di potere pubblico: quello religioso. L'emblema del potere religioso detenuto dalle donne a Roma è la figura delle Vestali che custodivano il fuoco sacro, necessario alla sopravvivenza di Roma. Sebbene limitate dalla regola della castità e dal controllo generale di un sacerdote maschio, le Vestali erano tenute in grande considerazione e avevano diversi poteri pubblici, tra cui quello di concedere clemenza a qualsiasi condannato che incontravano. Un altro esempio di persistenza del potere religioso sono le Sibille, sacerdotesse che esercitavano l'arte della profezia. L'adozione del cristianesimo come religione di Stato con Teodosio (380 d.C.) e la chiusura di tutti i templi pagani (392 d.C.) determinarono la perdita del potere religioso – e, con esso, di quel poco potere politico correlato – delle donne sia a Roma che in tutto il mondo ellenistico.

Gli ordinamenti costituzionali ebreo, greco e romano hanno fornito la base per il successivo sviluppo della civiltà occidentale e, anche dopo il crollo dell'Impero romano, le loro istituzioni hanno continuato ad influenzare la politica in una sorta di continuità costituzionale e culturale. Se, con Häberle, consideriamo che le costituzioni sono fenomeni soprattutto culturali, che affondano in un complesso tessuto stratificato nella storia, è importante indagare quanto di questo DNA patriarcale lasciatoci dai nostri archetipi politici sia ancora presente¹²⁰.

10.4. Il patriarcato come relazione sovrano-suddito: il pensiero politico assolutista.

¹¹⁹ M. STROTHMANN, op. ult. cit.

¹²⁰ P. HÄBERLE, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura* (a cura di J. Luther), Carocci, Roma 2001; P. HÄBERLE, *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati Nazionali*, Giuffrè, Milano, 2006.

La centralità della figura paterna ereditata dalla civiltà romana fu riformulata in una nuova versione nel corso del XVI e del XVII secolo¹²¹ con il consolidamento dello stato moderno.

Jean Bodin (1530-1596) inquadrava in questo modo l'idea di un'interconnessione tra vita pubblica e familiare:

"La famiglia ben ordinata è una vera immagine del Commonwealth, ed è paragonabile all'autorità sovrana"¹²².

Il Catechismo di Lutero del 1529 rafforzò tale lettura:

"Tutte le forme di autorità derivano e sono estensioni dell'autorità genitoriale... Così tutti coloro che sono chiamati "signori" fanno le veci del genitore e prendono necessariamente il loro potere e la loro autorità (dall'ufficio genitoriale). Perciò la Bibbia li chiama tutti "padri", perché esercitano nel loro governo l'ufficio di un padre e devono considerare il loro popolo con cuore paterno"¹²³.

Questa identificazione dei ruoli paterni di Dio, del re e del padre nella famiglia è il cuore dell'ideologia assolutista:

"Come il Dio monistico governava l'universo, così gli Stati terreni dovevano essere visti come governati da un unico sovrano paterno. Il re era il capo del corpo e il pastore del gregge. Come Dio non chiede il consiglio o il consenso degli ordini inferiori della creazione, così i veri monarchi non devono chiedere il consenso dei loro sudditi... Principi luterani e calvinisti, monarchi cattolici e re protestanti si sono tutti chiamati padri del loro popolo"¹²⁴.

La teorizzazione più completa di tali idee si trova in un'opera dal titolo evocativo *Patriarcha: a defence of the natural power of kings against the unnatural liberty of the people* (1680) (*Patriarca: una difesa del potere naturale dei re contro la libertà innaturale del popolo*) di Robert Filmer, un pensatore politico assolutista inglese¹²⁵.

Filmer costruisce la sua posizione sull'idea che il re è per i suoi sudditi come un padre per i suoi figli¹²⁶. Il patriarcalismo trova il suo sostegno biblico nell'adamismo, l'investitura che

¹²¹ J. MERRICK, *Fathers and Kings: Patriarchalism and Absolutism in Eighteenth-Century French Politics, Studies on Voltaire and the Eighteenth Century*, No. 308, 1993, 281–303.

¹²² P. MILLER, *Transformations of patriarchy in the West, 1500-1900*, Bloomington: Indiana University Press, 1998, 33.

¹²³ P. MILLER, op. ult. cit., 33.

¹²⁴ P. MILLER, op. ult. cit., 34.

¹²⁵ R. FILMER, *Patriarcha and other political works*, Transaction Publishers, Blackwell 1949.

¹²⁶ La teoria del patriarcalismo è legata alla particolare situazione politica che Robert Filmer si trovò ad affrontare con la famiglia Stuart che cercava di rafforzare la propria presa sulla monarchia inglese: "In sostanza, la teoria di Filmer era una difesa dell'assolutismo di diritto divino sulla base del fatto che l'ordine politico dell'Inghilterra Stuart si era evoluto dalla famiglia; i magistrati avevano quindi diritto alla stessa obbedienza filiale che i figli dovevano ai padri. Questi accordi politici erano sanciti da Dio e Sir Robert rafforza la sua argomentazione facendo risalire tutta l'autorità legale al potere paterno divinamente ordinato Adamo"¹²⁶. G. SCHOCHET, *Patriarchalism in*

Dio conferì ad Adamo come primo essere umano creato e come sovrano della creazione. L'adamismo conferisce legittimità biblica alla teoria di Filmer e presenta il patriarcato come un ordine universale ed eterno. Utilizzando la metafora della famiglia, Filmer afferma:

"Non vedo quindi come i figli di Adamo, o di qualsiasi altro uomo, possano essere liberi dalla sottomissione ai loro genitori. E questa subordinazione dei figli è la fonte di ogni autorità regale, per ordine di Dio stesso. Da ciò consegue che il potere civile, non solo in generale è per istituzione divina, ma anche che l'assegnazione di esso [spetta] specificamente al genitore più anziano"¹²⁷.

Secondo Filmer i patriarcati politici derivano dai patriarcati domestici e i regni discendono da originarie famiglie di sangue:

"Questi gruppi di re [presenti] in ogni nazione... confermano fortemente la nostra affermazione che l'erezione dei regni avvenne all'inizio... attraverso una distinzione di famiglie. Possiamo rinvenire tracce evidenti di questo governo paterno fino all'arrivo degli Israeliti in Egitto, dove l'esercizio della (suprema) giurisdizione patriarcale fu interrotto, perché essi erano sottomessi ad un Principe più forte. Dopo il ritorno degli israeliti dalla schiavitù, Dio, per una cura speciale nei loro confronti, scelse successivamente Mosè e Giosuè per governare come Principi al posto e facendo le veci dei [primi] Padri supremi"¹²⁸.

Nel capitolo intitolato "I re sono o i padri del loro popolo, o gli eredi di tali padri, o gli usurpatori dei diritti di tali padri", Filmer affronta l'obiezione pratica che i legami familiari che potevano essere presenti all'origine del regno non esistono più:

"Può sembrare assurdo sostenere che i re siano oggi i padri del loro popolo, poiché l'esperienza dimostra il contrario. È vero che tutti i re non sono i genitori naturali dei loro sudditi, ma tutti lo sono o devono essere considerati come gli eredi successivi di quei progenitori che all'inizio erano i genitori naturali di tutto il popolo, e nel loro diritto succedono all'esercizio della giurisdizione suprema. E tali eredi non sono solo signori dei loro figli, ma anche dei loro fratelli e di tutti gli altri che furono soggetti ai loro padri... Finché vissero i primi padri di famiglia, il nome di patriarchi apparteneva loro a buon diritto. Ma dopo alcune discendenze, quando la vera paternità si estinse e il diritto del padre si trasmise soltanto all'erede diretto, allora il titolo di Principe o Re era più significativo per esprimere il potere di colui che succede al diritto a quella paternità di cui godevano naturalmente i suoi antenati. In questo modo, molti figli, succedendo ad un Re, hanno il diritto del Padre su molte moltitudini di teste grigie, [e hanno il titolo di *Pater Patriae*]"¹²⁹... "A conferma di questo diritto naturale al potere regale, troviamo nel Decalogo che la legge che impone l'obbedienza ai Re è formulata nei termini di 'Onora tuo Padre', come se tutto il potere fosse originariamente nel Padre"¹³⁰.

political thought: the authoritarian family and political speculation and attitudes especially in seventeenth-century England, Oxford: Blackwell, 1975, 3.

¹²⁷ R. FILMER, op. ult. cit., 57.

¹²⁸ R. FILMER, op. ult. cit., 60.

¹²⁹ R. FILMER, op. ult. cit., 60-61.

¹³⁰ R. FILMER, op. ult. cit., 62.

Anche se i re non sono più padri naturali, i loro compiti nei confronti dei sudditi sono gli stessi di un padre:

"Se confrontiamo i doveri naturali di un padre con quelli di un re, li troviamo tutti uguali, senza alcuna differenza, se non nella loro latitudine o estensione. Come il Padre di una famiglia, così il Re, come Padre di molte famiglie, estende la sua cura per conservare, nutrire, vestire, istruire e difendere l'intero Commonwealth. Le sue guerre, la sua pace, le sue corti di giustizia e tutti i suoi atti di sovranità tendono solo a preservare e distribuire a ogni padre subordinato e inferiore, e ai loro figli, i loro diritti e privilegi, in modo che tutti i doveri di un Re si riassumano in una cura paterna universale del suo popolo"¹³¹.

Lo schema tracciato da Filmer ha rappresentato il modo di legittimare il potere politico per tutta la durata dell'*Ancien régime* che si è protratto in Europa dal XVI secolo fino alla rivoluzione francese del 1789, per poi riaffermarsi nel Congresso di Vienna del 1815 fino ai moti del 1848.

L'exkursus sopra descritto – Dio-Adamo-padri-re – ha portato gli storici a descrivere lo sviluppo dell'Europa della prima età moderna come un patriarcalismo a più livelli che ha inizio nella famiglia, dove un *pater familias* governava su bambini, donne e servi, per poi sfociare nella sfera pubblica:

"In molti territori, si diceva che il potere politico nelle unità amministrative più grandi fosse organizzato in modo analogo al governo delle famiglie: il signore, il sacerdote e il magistrato detenevano il potere paterno sui propri sudditi; in modo molto più controverso, il monarca esercitava un analogo potere paterno naturale sulla nobiltà - e rispondeva egli stesso a Dio Padre. Per definizione, ogni livello di autorità patriarcale era limitato da quello superiore. Tutto questo era di solito rafforzato... da quello che si potrebbe definire viriarcato: la superiorità categorica dell'uomo sulla donna, inscritta nella prescrizione scritturale e 'naturale' che poneva l'uomo come capo della donna"¹³².

I tre aspetti principali della teoria patriarcale o patriarcalismo di Filmer applicata alla sfera politica sono, dunque: la continuità con il regime patristico romano; una visione dello Stato come famiglia espressa nella relazione tra Padre/Re/Adamo/Dio; la naturale assenza delle donne dalla sfera politica.

Il primo elemento che emerge nella teoria patriarcale di Filmer è la continuità con l'idea di autorità politica nell'antica Roma. Filmer collega la costruzione paterna della sovranità reale principalmente al Dio cristiano, tuttavia il suo modello è effettivamente simile al regime patristico dell'Impero romano (*supra*, 10.3). Infatti, Filmer cita il ruolo del re come *Pater Patriae*. L'idea romana del potere politico/paterno è sopravvissuta, sotto altra veste, per molti secoli

¹³¹ R. FILMER, op. ult. cit., 63.

¹³² P. MILLER, op. ult. cit., 1.

dopo la fine dell'Impero romano, e in qualche modo, ad avviso di chi scrive, non è finita, ritornando nelle idee verticistiche di un solo uomo al comando.

Il secondo elemento della teoria patriarcale di Filmer è la forte connessione tra la famiglia e la sfera politica, in continuità con una lunga tradizione: "per quasi 1.500 anni prima di Locke, la famiglia era stata vista come il precursore organizzativo dell'ordine politico.... Platone, Aristotele, Bodin, Hooker facevano regolarmente risalire l'autorità governativa alle sue origini nella famiglia"¹³³. Questa visione dello Stato come famiglia si indebolirà con il pensiero politico liberale, che si basa sull'idea di un contratto sociale tra individui astratti al di fuori della famiglia. Tuttavia, sebbene il patriarcato sembri appartenere a un'epoca molto lontana dalla nostra attuale visione politica, l'attenzione alla famiglia e alla relazione padre-figlio è ancora presente negli Stati contemporanei, in forme più intense di semplici "reliquie storiche" o "fossili politici". Quando l'art. 87 Cost. definisce il Presidente della Repubblica come capo dello stato e rappresentante dell'unità nazionale, ricalca un modello di *pater familias* che impregna la nostra cultura politica. Ricordando le funzioni positive che l'etimologia di patriarcato contiene – di protezione e cura – questi profili non sono necessariamente negativi, ma è comunque importante tenere presenti le radici storiche da cui derivano, per esserne consapevoli.

Il terzo elemento della teoria patriarcale è l'assenza delle donne dalla politica. Invero, come il lettore avrà notato, l'apologia patriarcale di Filmer per il potere dei Re non è esplicitamente una teoria del dominio maschile sulle donne: il punto focale è, piuttosto, il modello genitore-figlio presente nella relazione Dio-Adamo. La sottomissione delle donne, tuttavia, è implicita in questo ordine. L'esclusione delle donne dal regno politico, iniziata nell'antica Grecia e a Roma, è confermata come naturale dalla teoria patriarcale tanto che non va più neanche giustificata o menzionata. Ci vorranno secoli per denunciare questo "ordine naturale" come un "contratto sessuale" sottoscritto insieme al contratto politico¹³⁴.

Il patriarcato politico ha ancora echi importanti nella teorizzazione contemporanea quando si riferisce agli atteggiamenti dello Stato nel disciplinare diversi aspetti della vita dei suoi individui. Nelle parole di Foucault: "governare uno Stato significherà... esercitare nei confronti dei suoi abitanti, della ricchezza e del comportamento di ciascuno, una forma di sorveglianza e di controllo tanto attenta quanto quella del capofamiglia sulla sua casa e sui suoi beni"¹³⁵. L'idea di uno "Stato patriarcale" - definito anche Stato morale o etico - è stata evocata nella guerra alla droga, nelle politiche proibizioniste dell'alcol o dei comportamenti sessuali. L'iper-regolamentazione dei comportamenti che lo Stato oggi esercita spesso va oltre la necessità di garantire la convivenza ed entra nelle dimensioni profonde della vita personale (ad esempio i diritti riproduttivi).

Un altro esempio che mostra una continuità con il modello di Stato-famiglia emerge con il dibattito sulla cittadinanza nel contesto dei flussi migratori contemporanei. L'attuale idea di cittadino "naturalizzato" o di cittadino naturale evoca l'idea che gli individui siano "figli" del

¹³³ G. SCHOCET, op. ult. cit., 268.

¹³⁴ C. PATEMAN, *The sexual contract* (1974) Cambridge, Polity, 1974.

¹³⁵ M. Foucault, *Governmentality*, in G. BURCHELL, C. GORDON, P. MILLER (eds.), *The Foucault effect: Studies in Governmentality*. London: Harvester/Wheatsheaf, 90 et seq., 1991, 90-91.

loro Stato anziché individui che scelgono liberamente dove vivere. Il loro status, in termini di diritti, dipende dalla patria (letteralmente, la terra del padre) in cui sono nati. L'idea di nazione come patria è una traccia della confluenza romana di Stati e famiglie patriarcali.

10.5. Il primo costituzionalismo e il passaggio dal patriarcato al “governo dei fratelli”.

L'avvento dell'Illuminismo e del primo costituzionalismo (1776-1815) portarono ad una rottura radicale nell'uso del patriarcato come giustificazione del potere politico.

La teoria di Filmer venne demolita dai *Due Trattati sul Governo* (1690) di John Locke, esplicitamente dedicati a confutare il patriarcato politico del pensatore assolutista. Il punto principale di Locke era che il ruolo del padre/re non può essere paragonato a quello di Dio, e quindi non può essere assoluto.

Le critiche di Locke diedero voce a una classe sociale emergente, quella della borghesia, che a fronte di un'aristocrazia che per secoli aveva sostenuto il sovrano assoluto, rivendicava una nuova forma di organizzazione del potere politico. Oltre alla garanzia di tre diritti fondamentali (vita, libertà e proprietà), l'emergente classe borghese introduceva nuovi valori come l'uguaglianza e la fratellanza tra tutti gli uomini.

Jean Jacques Rousseau nel *Discorso sull'economia politica* (1755) si unì alla critica di Locke al patriarcato. Rousseau sottolinea come il potere del padre sulla famiglia non possa essere paragonato a quello del magistrato, poiché esistono differenze radicali tra politica ed economia domestica: il potere del padre nella famiglia è naturale, mentre quello del magistrato dipende da un contratto sociale, che si basa su convenzioni; il padre ha piena conoscenza di ciò che accade nella sua famiglia mentre lo Stato richiede altre competenze amministrative, essendo più grande di un nucleo familiare; il padre governa secondo il suo cuore, il magistrato non ha altra regola che la legge.

La dottrina del patriarcalismo conobbe un declino irreversibile, che fu definitivamente sancito dalle rivoluzioni francese e americana.

Questi eventi che nel caso francese portarono alla letterale uccisione del re possono essere letti come la fine del padre politico (il sovrano) e l'avvento dei fratelli politici (i cittadini) nella gestione della cosa pubblica. Se a livello politico il patriarcato venne sostituito dalla triade francese *liberté, égalité, fraternité*, tali valori emergenti furono limitati ai soli uomini. Infatti, in tutte le teorizzazioni dei pensatori anti-assolutisti, ad eccezione di Olympe de Gauge, le donne non erano contemplate come componenti attive della vita politica.

Il patriarcato fu sconfitto a Boston (1776), Filadelfia (1787) e alla Bastiglia (1789), da un nuovo contratto politico sociale che pose fine all'autorità del padre: il governo dei fratelli (*brotherarchy*) o fraternalismo che diede vita allo Stato liberale. Il governo dei fratelli mantenne le donne in uno stato subordinato. Esso fu, infatti, definito come una formula che ricomprende “varie forme di governo caratterizzate dall'uguaglianza teorica degli uomini e dalla loro

categorica superiorità sulle donne”¹³⁶. L'elemento cruciale per legittimare il potere in questo nuovo Stato è un contratto tra cittadini, non più sudditi, tuttavia, il quadro di emancipazione implicito nel rovesciamento dei padri non era completo, poiché escludeva metà della società: le donne. Il risultato è che “ciò che abbiamo al posto del patriarcato è il Regime dei Fratelli”¹³⁷.

10.5.1 Le critiche del femminismo al “regime dei fratelli”.

Il femminismo definì il nuovo ordine politico una forma di fratellanza che, per quanto più aperta rispetto al precedente “regime del padre” (il sovrano assoluto) escludeva, comunque, le sorelle. La depatriarcalizzazione della politica fu completata solo parzialmente dalle rivoluzioni francese e americana e fu ripresa un secolo dopo con la battaglia per il suffragio universale per le donne da parte del femminismo della prima ondata¹³⁸.

Crollato sul piano politico, il patriarcato rimase intatto nell'ambito della famiglia, sia nei confronti dei figli, sia nei confronti delle donne. Entrambi continuavano ad essere considerati esseri inferiori/immaturo per la loro natura¹³⁹.

Lo stesso John Locke che si oppose così fortemente alla figura del patriarca/re a livello politico difese il patriarcato nel rapporto tra genitori e figli. In *Some Thoughts Concerning Education* (1693) Locke osserva come “i bambini quando sono piccoli dovrebbero considerare i loro genitori come i loro Signori, i loro Governatori Assoluti” mentre “quando arrivano agli anni più maturi, dovrebbero considerarli come i loro migliori Amici e come tali amarli e riverirli”.

Mentre i principi educativi di Locke erano concepiti sia per gli uomini che per le donne e affermavano un'uguaglianza fondamentale tra i due generi nell'accesso all'istruzione, altri pensatori illuministi mantenevano una distinzione basata su presunte differenze naturali.

Rousseau nell'*Emile* (1762) indica due percorsi educativi radicalmente diversi per uomini e donne. Queste ultime necessitano di essere educate alla vita privata, essendo sensibili alle opinioni e ai bisogni degli altri, impegnate solo nei doveri di madri e mogli, e senza accesso al potere. Letta nel contesto, questa tesi è la prova di come i ruoli sessuali fossero percepiti come naturali anche dai più impegnati sostenitori dell'uguaglianza¹⁴⁰.

Kant in *Cos'è l'Illuminismo?* (1784) introduce una possibilità di emancipazione della donna al di fuori del matrimonio: le donne di per sé possono farsi strada verso l'indipendenza, ma per quanto riguarda le mogli sono disuguali rispetto ai loro mariti, e questa disuguaglianza è una caratteristica necessaria.

¹³⁶ P. MILLER, op. ult. cit., 1998, 13.

¹³⁷ J. F. MACCANELL, *The regime of the brother: after the patriarchy*, London; New York: Routledge, 1991, 3.

¹³⁸ Il femminismo della prima ondata consiste nella battaglia suffragista del XIX secolo. Propongo queste date simboliche di inizio del movimento: la *Dichiarazione dei diritti delle donne* del 1791 della rivoluzionaria francese Olympe de Gouges e la *Rivendicazione dei diritti delle donne* del 1792 della filosofa britannica Mary Wollstonecraft. Il femminismo della prima ondata si concluse, politicamente, con la concessione del diritto di voto alle donne avvenuta in diversi momenti, e, teoricamente, con la pubblicazione de *Il secondo sesso*, di Simone de Beauvoir nel 1949, che ha preparato il terreno per la seconda ondata esplosa nel 1960-70.

¹³⁹ S. M. OKIN, *Women in Western Political Thought*, Princeton: Princeton University Press, 1979.

¹⁴⁰ P. WEISS, *Rousseau, Antifeminism, and Woman's Nature*, *Political Theory* Vol. 15, No. 1, Feb., 1987, 81-98.

Che neanche nel *milieu* illuminista sorgessero tesi diverse rispetto alla necessità e naturalità dell'esclusione delle donne dalla politica rende bene l'idea di quanto pervasivo fosse il paradigma patriarcale.

Il crollo dell'*Ancien régime* in America (1776) e in Europa (1789, 1848), dunque, determinò la fine del patriarcato come teoria per legittimare il potere politico del re assoluto, tuttavia, come visto sopra, l'illuminismo politico e le lotte del primo costituzionalismo non avevano cambiato la condizione giuridica e sociale delle donne: il patriarcato persisteva nella vita politica nella versione di fratellanza/governo dei fratelli, e rimaneva sostanzialmente intatto nella vita privata. Questo dipendeva dal fatto che l'esclusione delle donne dalla sfera pubblica era percepita come un dato naturale. Potremmo dire che con lo stratificarsi storico di forme di governo patriarcali, nelle loro svariate articolazioni – ebraica, greca, romana, assolutista, liberale etc. – si era persa memoria di una possibile gestione del potere al femminile. In questo contesto storico, i primi costituzionalisti non possono neanche essere criticati: che cosa restava, infatti, in occidente di una tradizione di potere femminile? Forse soltanto una commedia di Aristofane, *Le donne al parlamento* (392 a.C.). Dopo millenni di consolidamento del patriarcato e delle forme di governo ad esso connesse la stessa pensabilità di un ritorno delle donne alla sfera pubblica era preclusa anche ai pensatori illuministi. L'evento che riporta in occidente la possibilità di un'organizzazione politica al femminile come alternativa ad un potere esclusivamente maschile si verifica a livello di storia delle idee, con la pubblicazione di un libro che confuta l'ineluttabilità storica del patriarcato.

10.6. Bachofen e la scoperta del “diritto delle madri”: le ginecocrazie.

Nel 1861 il giurista e storico svizzero Johann Jakob Bachofen pubblica *Das Mutterrecht: Eine Untersuchung über die Gynaikokraties der alten Welt nach ihrer religiösen und rechtlichen Natur*-Diritto materno: un esame delle ginecocrazie del mondo antico secondo la loro natura religiosa e giuridica¹⁴¹. Siamo nei saloni europei, e il dibattito in cui si inserisce il libro di Bachofen non è politico, ma puramente intellettuale: si tratta di ricostruire le tappe della evoluzione della società umana. Fino a questo momento tutti sostengono che la civiltà è iniziata con il patriarcato che ha interrotto un periodo di barbarie in cui gruppi tribali si autogovernavano¹⁴². Variamente tradotto come diritto materno o matriarcato, *Das Mutterrecht* marcherà una rottura nelle classificazioni dell'evoluzione umana con impatti successivi nella teoria delle forme di governo. Basandosi su ritrovamenti archeologici nell'area mediterranea e sulla rilettura di miti antichi, Bachofen sostiene che prima dell'organizzazione patriarcale, l'umanità è

¹⁴¹ J.J. BACHOFEN, *Il matriarcato. Ricerca sulla ginecocrazia nel mondo antico nei suoi aspetti religiosi e giuridici*, cit. e J.J. BACHOFEN, *Myth, religion, and mother right: selected writings of J.J. Bachofen* [Das Mutterrecht, Stuttgart, 1861], Princeton, N.J., Princeton University Press, 1973.

¹⁴² Tra gli autori che analizzarono la teoria patriarcale si vedano H.S. MAINE, *Ancient Law. Its Connection with the Early History of Society and its Relations to Modern Ideas* (1861), New York, London and Toronto: J.M. Dent and Sons Ltd, 1917; L.H. MORGAN, *Ancient society or Researches in the lines of human progress from savagery through barbarism to civilization* (1877), Gloucester (MA), Peter Smith, 1974. L'idea del patriarcato come fattore di civilizzazione andò avanti fino a Bachofen, che evidenziò alcuni aspetti positivi di una precedente fase matriarcale della storia umana.

passata attraverso due altre fasi evolutive: quella della eteria, caratterizzata da una sorta di anarchia, e quella di un diritto materno, caratterizzata dal governo delle madri.

Bachofen non estrae conseguenze politiche dalla sua tesi, ma questa verrà capitalizzata da Friedrich Engels per dimostrare come il potere maschile non ha rappresentato una costante storica. Secondo Engels, questo si è affermato, piuttosto, con l'emergere della proprietà privata che avrebbe innescato il desiderio di certezza sulla prole cui trasmettere il cognome e atteggiamenti accumulativi e predatori, rispetto alle precedenti società matriarcali che gestivano in comune le risorse. Ne *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello stato*, Engels scriverà che "il rovesciamento del diritto materno marcò la sconfitta storica del sesso femminile"¹⁴³.

Le teorie di Bachofen hanno acquisito nuovo credito a seguito di una serie di scoperte archeologiche. In particolare gli studi della archeologa Marija Gimbutas¹⁴⁴ hanno corroborato la seguente ipotesi: che il patriarcato sia arrivato in Mesopotamia nel 3.000 a.C. portato da un gruppo di migrazioni provenienti dal Caucaso che poi, ad ondate successive, sarebbero penetrate lentamente in quella che Gimbutas chiama la Vecchia Europa delle gilanie. La Gimbutas non parla di matriarcato o di ginecocratie, ma usa il termine gilanie, cioè società egalitarie in cui senz'altro la donna godeva di un forte prestigio, in particolare nella sfera religiosa. Le prove archeologiche di questa tesi si rinvencono in tutta una serie di ritrovamenti di statuine di dee madri, attestanti una prevalenza di culti femminili in molte altre aree del mediterraneo (es. Sardegna, Creta). Inoltre, l'esistenza di città prive di fortificazioni a Creta, Santorini e altre isole della civiltà cicladica e minoica dal 5000 al 1600 a.C. proverebbero la tesi che a popoli pacifici si sarebbero sostituiti popoli guerrieri con valori patriarcali (es. kurgan, achei, dori).

Gli antropologi che hanno provato a testare le tesi di Bachofen e Gimbutas con una analisi sincronica sulle società esistenti dichiarano di non aver trovato società matriarcali, cioè società speculari e opposte a quelle patriarcali, ma sì società egalitarie, in particolare presso i gruppi di cacciatori/raccoglitori¹⁴⁵, confermando in qualche modo l'ipotesi speculativa di Engels secondo cui il patriarcato nasce con la proprietà privata che, a sua volta, si consolida con i primi regni antichi.

Le tesi che ho richiamato hanno acceso nel dibattito politico l'idea di società più egalitarie, in cui la donna ha un ruolo, in cui le decisioni sono adottate non in modo verticistico bensì consensuale, riportando l'eredità di quella che era la Vecchia Europa nel presente. Per quanto spesso mitizzato e non provato storicamente il focus sul matriarcato, iniziato da Bachofen, ha segnato una cesura in un discorso monolitico che non vedeva altra soluzione di governo rispetto a quelle pensate nell'antica Grecia, Roma e perpetuate dallo stesso primo costituzionalismo rivoluzionario.

¹⁴³ F. ENGELS, *L'origine della famiglia, della proprietà privata e dello stato*, cit. p. 120.

¹⁴⁴ M. GIMBUTAS, *The civilization of the goddess: the world of Old Europe* (ed. J. Marler), San Francisco, Calif.: Harper San Francisco, 1991; M. GIMBUTAS, *The language of the goddess: unearthing the hidden symbols of western civilization* (1989), New York: Thames & Hudson, 2001; M. GIMBUTAS, *Kurgan. Le origini della cultura*, Medusa Edizioni, 2010; M. GIMBUTAS, *Le dee viventi*, Medusa Edizioni, 2005.

¹⁴⁵ E. LEACOCK, *Women's status in egalitarian society*, cit.

10.7. Il secondo costituzionalismo e il patriarcato politico oggi. Per il mantenimento dell'attuale forma di governo.

Dopo la Seconda guerra mondiale, le Costituzioni nascenti dall'ordine post-bellico respinsero la visione verticistica del potere con la paura che potesse riportare al fascismo e al nazismo. Il secondo costituzionalismo (1945-oggi) cerca, più o meno consapevolmente, una rottura con il patriarcato politico introducendo importanti novità istituzionali: il voto alle donne, l'uguaglianza dei sessi (patriarcato come subordinazione sistemica delle donne, su cui infra par. 11) e una visione non verticistica della politica (patriarcato come gerarchia e uomo forte al comando par. 10).

La Costituzione italiana del 1947 ha respinto sia una visione gerarchica patriarcale della forma di governo sia il modello assembleare della terza Repubblica francese, perseguendo una tendenza equilibratrice tra i poteri attraverso la razionalizzazione del parlamentarismo¹⁴⁶. Allorché i costituenti disegnarono il governo come «uno e trino» all'art. 92, c. 1 Cost.¹⁴⁷, o quando all'art. 95 Cost. hanno previsto che il Presidente del consiglio (non a caso non denominato «Primo Ministro») dirige, ma non determina la politica generale del governo, o quando all'art. 92, c. 2 Cost., hanno disposto che il Presidente del Consiglio propone la nomina, e non la revoca dei ministri (il che tende a valorizzare il principio collegiale), o ancora che il Governo, e non il Capo del Governo, deve avere la fiducia delle Camere (art. 94, c. 1 Cost.), esprimevano un rifiuto della forma di governo fascista di cui alla «legge 2263 del 1925 («mai più poteri forti in capo a un uomo solo», secondo Umberto Terracini¹⁴⁸), e di una visione muscolare della politica, e un *favor* per l'integrazione rispetto alla decisione politica, un'esigenza di associazione di un articolato novero di attori politici ai processi di composizione dei conflitti¹⁴⁹. Dopo secoli di pensiero politico basato sull'idea del *pater patriae*, del Leviatano, del Principe¹⁵⁰, del sovrano, del fuhrer, dux e caudillo (con l'importante rottura data dall'esperienza dello stato liberale) si dava vita ad un articolato che recuperava antiche forme di

¹⁴⁶ A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006. Proprio in correlazione all'analisi dell'esperienza assembleare della terza Repubblica francese nasce il dibattito sulla «razionalizzazione» del parlamentarismo. Non a caso, l'ordine del giorno Perassi, approvato il 4 settembre 1946 dalla Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione in seno all'Assemblea costituente, recita che «la Seconda Sottocommissione ... si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

¹⁴⁷ G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 33 ss.; G. AMATO, *La funzione di governo oggi. Relazione generale (ricordando Alberto Predieri)*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2001. Il Governo*. Atti del XVI Convegno annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Cedam, Padova, 2002, p. 259 ss., p. 266 e sul sito *associazionedeiconstituzionalisti.it* che osserva: «la scelta dei Costituenti fu inesorabilmente segnata dalla diffidenza che, su queste premesse, destava in loro la supremazia del Presidente»; S. BONFIGLIO, *La scelta del premier nei sistemi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2023, p. XII, «dopo la caduta del regime fascista... il costituente italiano, a causa della 'paura del tiranno', ha preferito un Presidente del Consiglio più debole – ad esempio, rispetto al Primo ministro del Regno Unito o al Cancelliere tedesco».

¹⁴⁸ Sul cosiddetto «complesso del tiranno» nell'Assemblea costituente, v. G. PASQUINO, *Mandato popolare e Governo*, Bologna, il Mulino, p. 90.

¹⁴⁹ P. CIARLO, *Sub art. 95*, cit., p. 344 ss.

¹⁵⁰ Anche l'idea di Niccolò Machiavelli espressa nel *De Principatibus/Il Principe* (1514) è, ad avviso di chi scrive, ascrivibile ad un pensiero politico di tipo patriarcale che individua nella figura salvifica di un leader il perno della migliore forma di governo.

governo della concertazione. Senza averne piena consapevolezza¹⁵¹, perseguendo un disegno politico di associazione dei partiti antifascisti alla gestione della cosa pubblica, in un contesto caratterizzato dal velo di ignoranza¹⁵² su chi avrebbe conseguito la vittoria alle elezioni politiche del 1948, l'Assemblea costituente ha disegnato una forma di governo che ha superato il formante patriarcale¹⁵³. La Costituzione, infatti, tende a promuovere una società e una forma di governo anti-patriarcali nel senso usato in questa analisi di patriarcato politico. Questo spiega anche perché la prima fase del revisionismo costituzionale in Italia sia stata dominata da proposte di revisione costituzionale dell'estrema destra volte a perseguire il superamento della forma di governo repubblicana attraverso l'affermazione del principio monocratico nel presidenzialismo¹⁵⁴.

A questo quadro normativo, a partire dalla ratifica dei trattati europei negli anni Cinquanta, si è sovrapposta una cornice normativa costituzionale europea che ha influito sul formato e sulla meccanica della forma di governo italiana. In particolare, su questo profilo del patriarcato come gerarchia, l'integrazione europea ha avuto un'influenza ambivalente. Da un

¹⁵¹ Questo esito costituzionale del 1947 non è stato fatto con l'idea espressa di abolire il formante patriarcale che, ai tempi, non era neanche verbalizzato né in dottrina né tra gli attori politici. Si tratta, dunque, in qualche modo di un esito involontario, quello che potremmo definire un «errore fortunato» (R. BIN, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Politica del diritto*, a. XXIV, n. 1, 1993, p. 121 ss.) nella scrittura e riscrittura del DNA costituzionale.

¹⁵² J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press, 1971; v. altresì L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 166, secondo cui «l'inclinazione a coltivare gli equivoci o le ragioni di ambiguità fu prevalente (e venne, qualche volta, addirittura teorizzata) nella stesura e nell'approvazione di varie disposizioni-chiave, fra quelle concernenti la posizione e le funzioni del Presidente della Repubblica».

¹⁵³ Le disposizioni costituzionali sulla forma di governo furono progressivamente ripensate nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, e sempre nella direzione di una valorizzazione del principio collegiale. La prima stesura di tali articoli si deve ad un comitato di redazione della seconda sottocommissione, di cui fecero parte anche i deputati Starnuti, Mortati, Perassi e Paolo Rossi. L'art. 20 di tale articolato faceva risaltare in pieno il principio della direzione politica monocratica, disponendo che «Il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo di tutti i Ministeri, coordina individualmente e in Consiglio dei Ministri le attività dei Ministri, presiede il Consiglio dei Ministri». Già in questa fase, tuttavia, era emersa la divergenza di opinioni tra i sostenitori della valorizzazione del principio monocratico (in particolare, gli esponenti della Democrazia cristiana), e quelli della valorizzazione del principio collegiale (esponenti dei partiti socialista e comunista). La sottocommissione esaminò queste disposizioni tre mesi dopo la loro formulazione, in un contesto politico interno e internazionale oramai mutato, in cui si profilava l'avvento della guerra fredda e l'interruzione dell'alleanza di Governo tra i partiti di massa. Questo fatto costituì un incentivo a perseguire un riequilibrio tra i due principi, a vantaggio della direzione politica collegiale. Così la prima sezione della seconda sottocommissione approvò l'articolo nella forma nel testo proposto da Perassi, secondo cui «Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo. Il Primo Ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza». La proposta fu poi riformulata dal comunista Terracini. Ivi si legge che il Primo Ministro non «dirige» la politica generale del Governo, ma ne «assicura» l'attuazione. In seguito, il «comitato dei diciotto» modificò ulteriormente la proposta, per valorizzare il principio monocratico, affermando che il Primo Ministro dirige la politica generale. L'Assemblea non approvò l'emendamento dei comunisti (emendamento La Rocca e altri), che voleva sopprimere la figura del Primo Ministro, e dei socialisti (emendamento Carpano Maglioli e altri), che proponevano di non prevedere la responsabilità del Primo Ministro per la direzione della politica generale. L'Assemblea, invece, deliberò il cambio delle parole «Primo Ministro» con quelle «Presidente del Consiglio dei Ministri» (emendamento Costa), e altresì l'emendamento teso a dare rilievo costituzionale al Consiglio dei Ministri (emendamento Colitto). Su questo percorso cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., pp. 64 ss.; A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 90 ss.; P. CIARLO, *Sub art. 95*, cit., p. 350; G. PITRUZZELLA, *Sub artt. 92-93*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli Editore Bologna – Il Foro Italiano Roma, 1994, pp. 8-13.

¹⁵⁴ P. CIARLO, *Il revisionismo costituzionale in Italia: 1984-1994*, in *St. parl. pol. cost.*, 1995, p. 92 ss. Tale tendenza si è ripetuta anche nella seconda fase, questa volta, condivisa anche da forze politiche di centro-sinistra,

lato, la scomposizione dei processi politici europei tra organi e istituzioni collegiali che devono cooperare (Commissione, Parlamento e Consiglio, Consiglio europeo) sembra andare nella direzione della non gerarchia, anche se una valorizzazione del principio monocratico si è avuta con la revisione del procedimento di nomina e successiva approvazione parlamentare del Presidente della Commissione europea e con l'istituzione del Presidente del Consiglio europeo, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il disegno europeo non è, però, nel complesso un disegno "leaderistico", come non lo è, certamente, quello della Costituzione del 1947. Tuttavia, come visto in precedenza (par. 2), l'integrazione europea ha prodotto vari effetti indiretti sulla forma di governo italiana, accentuandone gli aspetti verticistici. In particolare, la partecipazione del Presidente del consiglio a vari organi collegiali europei (Consiglio nella composizione dei Capi di stato e di governo, Consiglio europeo), ne ha rafforzato la legittimazione nel Consiglio dei Ministri italiano in rapporto alla maggioranza parlamentare¹⁵⁵.

Tornando al disegno costituzionale, si diceva che questo rappresenta il tentativo di sperimentare una forma di governo, improntata principalmente sulla direzione politica collegiale, in cui fosse difficile che una personalità forte al comando si riaffermasse. Nonostante la lettera delle disposizioni e la mancata previsione di un potere di revoca dei Ministri, se ci spostiamo alla prassi politica, si nota come questa abbia risentito della cultura del capo almeno in due fasi storiche.

La prima è quella della prima legislatura, nella quale, a causa del "congelamento" della Costituzione, dell'esito elettorale maggioritario e della leadership carismatica di De Gasperi si afferma una meccanica essenzialmente bipartitica, caratterizzata da una contrapposizione tra Presidente e segretario dei due maggiori partiti (De Gasperi e Togliatti), dei quali il secondo accusava il primo di atteggiarsi ad autocrate, piuttosto che a leader democratico¹⁵⁶. Tale leadership carismatica, tuttavia, fu temperata dalla strutturazione in correnti della Democrazia cristiana e dalla scelta del Presidente del Consiglio di formare un Governo di coalizione, per cui il Presidente del Consiglio dovette pur sempre rispettare "moduli mediatori"¹⁵⁷.

Dopo la fine dell'era di De Gasperi, si è assistito all'avvento di forme di accentuata mediazione politica non solo tra i partiti al Governo, nelle Camere e nelle commissioni parlamentari¹⁵⁸, ma anche nello stesso partito di maggioranza relativa, al punto che sembra essersi affermata una regola non scritta secondo la quale nessuna decisione politica poteva essere assunta senza il concorso di tutte le correnti della Democrazia cristiana¹⁵⁹. L'apertura alla

¹⁵⁵ *Ex plurimis*, v. L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 110-112; L. VENTURA, *Ordinamento e organizzazione del Governo*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale*. Palermo, 8-9-10 novembre 2001, Cedam, Padova, 2002, p. 58.

¹⁵⁶ Sul punto v. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967* (1967), Corbaccio, Milano, 1995, p. 494 che parla di "paternalismo" della politica di De Gasperi; R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., pp. 18-19.

¹⁵⁷ Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 49; L. ELIA, *Relazione generale*, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 5.

¹⁵⁸ L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur. Serafini*, 1961 (XXIX), p. 44 ss.

¹⁵⁹ Si veda P. CRAVERI, *Il condominio Doroteo*, in *La storia d'Italia. Dal centrismo all'esperienza di centro-sinistra*, in *Biblioteca di Repubblica*. Vol. 22, Utet, Torino, 2005 (ristampa di parte de La repubblica dal 1958 al

mediazione politica contrassegna in particolare la V, VI e VII legislatura, stagione politica divenuta nota come della “centralità parlamentare”, in cui si assiste all’associazione del partito comunista non solo alla legislazione relativa a interessi sezionali o microsezionali (come già accadeva nelle legislature precedenti), ma anche nella legislazione avente ad oggetto interessi generali¹⁶⁰.

La cultura politica dell’inclusione di tutte le parti politiche antifasciste nelle deliberazioni parlamentari comincia a subire un’involuzione con la restaurazione della *conventio ad excludendum* del PCI nel 1980 (in particolare, con la vittoria al congresso della Dc delle correnti del “preambolo” scritto da Donat Cattin)¹⁶¹, e con l’avvento, negli anni Ottanta, della coalizione pentapartito.

A partire dagli anni Ottanta e Novanta il Governo e il Presidente del Consiglio si sono rafforzati nell’effettività, a Costituzione invariata, e hanno attualmente raggiunto uno spazio di azione ampiamente sufficiente e forse eccessivo, che non suggerisce ulteriori rafforzamenti. Il punto di svolta – che segna l’inizio di una seconda stagione di leadership monocratiche carismatiche – sono le elezioni politiche del 1994¹⁶², che segnano l’avvio di una profonda trasformazione del sistema dei partiti e quindi della Costituzione materiale, in seguito allo “scongelo” della destra politica¹⁶³, e quelle del 1996, in cui per la prima volta le coalizioni elettorali indicano agli elettori i loro candidati alla Presidenza del Consiglio. Questa vocazione monocratica a tendenza plebiscitaria, con accenti e modulazioni diverse di legislatura in legislatura, sembra aver raggiunto il proprio culmine con la presidenzializzazione del Governo perseguita da Matteo Renzi come capo del Governo nella XVII legislatura¹⁶⁴, e continua anche nella attuale XIX legislatura.

L’aspirazione alla leadership monocratica e plebiscitaria, tuttavia, anche nella fase attuale conosce un correttivo, in misura variabile a seconda delle circostanze, nella contestuale vigenza del principio di direzione politica collegiale e del principio di autonomia del singolo Ministro, la cui effettività dipende dal fatto che, a dispetto delle trasformazioni della politica, la forma costituzionale non contempla il potere di revoca dei Ministri e ne “protegge”, quindi, la

1992, in G. GALASSO [a cura di], *Storia d’Italia dall’Unità alla fine della prima Repubblica*, Utet, Torino, 1995), p. 572; v. altresì R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., p. 21.

¹⁶⁰ C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, in Pol. Dir., 1974, p. 673 ss.

¹⁶¹ Secondo L. ELIA, *La Costituzione nel suo svolgimento*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Cinquantenario della Repubblica italiana*, (Giornate di studio sulla Costituzione, Roma 10-11 ottobre 1996), Giuffrè, Milano, 1997, p. 95 ss., p. 101, il successo del cosiddetto «preambolo» proposto da Forlani e scritto da Donat Cattin al congresso della DC del 1980 determinò un ritardo nel processo di integrazione politica in Italia, in quanto comportò «un distacco dei gruppi dirigenti dei maggiori partiti di governo dalla realtà sociale in movimento: quei dirigenti caduti in un errore di valutazione storica, chiusi in una prospettiva superata, hanno così perduto il polso del paese». Sul progressivo superamento del concetto di «arco costituzionale» in seguito al fallimento del «compromesso storico», v. anche M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 78. Per una ricostruzione della vicenda congressuale democristiana nel 1980 e dei suoi effetti sul funzionamento della forma di governo v. R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., p. 143.

¹⁶² La cultura del capo è stata molto radicata al tempo di Berlusconi, tanto che si era innescato un meccanismo per cui quando Berlusconi parlava nessun altro componente della coalizione interveniva, mentre soltanto quanto taceva si poteva dire la propria. Berlusconi voleva, in una certa fase, che i deputati e i senatori non votassero più, salvo che intendessero esprimere voto contrario.

¹⁶³ A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L’Italia dal 1943 al 2003*, il Mulino, Bologna, 200, p. 376.

¹⁶⁴ R. CHERCHI, *L’esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la “presidenzializzazione” del Governo?*, cit.

permanenza in carica. Il disegno attuale, in altri termini, nonostante il rafforzamento del Governo e del Presidente del Consiglio, resta anti-patriarcale, anti gerarchico. Se così è, non si può che rilevare che non esiste alcuna esigenza costituzionale di un'ulteriore espansione delle componenti monocratiche e plebiscitarie a scapito di quelle rappresentative¹⁶⁵, e che tuttavia, paradossalmente, il revisionismo costituzionale attuale proprio questo fine persegue¹⁶⁶.

A questo proposito, pare possibile distinguere due fasi all'interno del revisionismo.

La prima è quella delle proposte di revisione degli anni Ottanta e Novanta, animate dall'aspirazione a una piena razionalizzazione della forma di governo (soprattutto se si ha riguardo ai lavori delle Commissioni parlamentari Bozzi, De Mita-Iotti e D'Alema), nel solco, quindi, della completa attuazione dell'ordine del giorno Perassi. Non a caso, il dibattito politico ha avuto come *leit motiv* il rafforzamento del Governo e del suo Presidente, talvolta presentato come progetto per un Governo forte e un Parlamento forte¹⁶⁷.

Di contro, a partire dagli anni Duemila, quando oramai il primato del Governo e del Presidente del Consiglio nello sviluppo della politica nazionale appariva consolidato e indiscusso, l'evoluzione della cultura politica ha portato in auge il revisionismo costituzionale plebiscitario.

Un primo innesto di una componente plebiscitaria nella Costituzione si è avuto con l'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 e della l. cost. 2/2001 che hanno introdotto l'elezione diretta del presidente della regione¹⁶⁸. Anche le successive proposte di revisione costituzionale della forma di governo – in particolare, le delibere legislative costituzionali del 2006 e del 2016¹⁶⁹, e la proposta di revisione costituzionale del Governo Meloni¹⁷⁰ - hanno assunto una connotazione plebiscitaria, soprattutto se i testi di revisione sono letti nel contesto della destrutturazione del quadro partitico, dello stato della cultura politica e della connessione con leggi elettorali iper-maggioritarie.

¹⁶⁵ Sull'esigenza costituzionale di un equilibrio tra le due componenti nelle forme di governo si rinvia a E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di Luigi Ciaurro e Clemente Forte, Giappichelli, Torino, 1994, trad. it. di *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tübingen, 1958, pp. 92-93.

¹⁶⁶ Si vedano sul punto le riflessioni di G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

¹⁶⁷ C. CHIMENTI, *Le ragioni del Parlamento (nella prospettiva di una rinnovazione della nostra forma di governo)*, in *Nomos*, 1993, p. 9. Peraltro, occorre evidenziare che questo processo inizia in una fase in cui il Governo era effettivamente debole, in rapporto al Parlamento. Non è un caso che nel 1980 Sabino Cassese abbia pubblicato un libro in cui si chiedeva se esistesse un Governo in Italia: cfr. S. CASSESE, *Esiste un Governo in Italia?*, Officina edizioni, Roma, 1980.

¹⁶⁸ A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2003.

¹⁶⁹ Impregnata di vocazione plebiscitaria è sia la revisione costituzionale del 2006 (AC 4862-B "Modifiche alla parte II della Costituzione"), del centro destra, che la legge elettorale del 2005, che sembra aver introdotto una forma di plebiscito collettivo (liste lunghe, zero preferenze, non a caso dichiarate illegittime dalla corte cost.); ancora la revisione del centro-sinistra del 2016 (AS 1429 B "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione") è stata accusata di essere anch'essa, nonostante la conservazione della fiducia parlamentare, come una torsione plebiscitaria che sarebbe derivata dalla combinazione monocameralismo di fatto, iniziativa legislativa rinforzata (legge in novanta giorni) e legge elettorale ipermaggioritaria.

¹⁷⁰ AS 935, 15 novembre 2023, "Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica".

Certo anche le costituzioni invecchiano e possono essere aggiornate, ma bisognerebbe ricordare che, così come sono perfettabili, sono anche peggiorabili¹⁷¹. Il disegno attuale, considerato in maniera quasi tralaticia superato, inadeguato a una società moderna, per la sua valenza antimonocratica rappresenta invece – anche per il suo carattere sperimentale rispetto a secoli di patriarcato politico – un disegno originale e non necessariamente desueto. Anzi. In tempi di grave crisi del Parlamento come organo rappresentativo e deliberativo, il fatto che la determinazione della politica del Governo continui ad essere, in misura variabile, l'esito di una dialettica collegiale e democratica all'interno del Consiglio dei Ministri¹⁷², costituisce un utile correttivo al drammatico impoverimento della dialettica parlamentare. Nell'ottica di una revisione costituzionale, la cui necessità sembra essere considerata indefettibile da tutte le parti politiche, sarebbe utile rivolgere più di una attenzione alle funzioni del Parlamento, e perseguire la revisione della forma di governo alla luce delle migliori pratiche parlamentari europee, nel rispetto della tendenza equilibratrice della forma di governo¹⁷³, piuttosto che una revisione che asseconi pulsioni plebiscitarie e leaderistiche¹⁷⁴.

In particolare, ad avviso di chi scrive, l'introduzione del potere di revoca dei Ministri – autentica spada di Damocle sulla loro testa – non è necessaria né auspicabile, potendo la sostituzione dei Ministri "inefficienti" essere perseguita in forme diverse, rispettose della collegialità del Governo e della funzione di indirizzo delle Camere¹⁷⁵.

In ultima analisi, sarebbe opportuno conservare, o se ritenuto necessario aggiornare, con una buona manutenzione costituzionale, l'attuale disegno costituzionale. Le pretese di modificarlo anche in nome dell'Europa (per essere più efficienti in quella sede) dovrebbero essere deposte a vantaggio della considerazione che quella attuale è una forma di governo che, nella sua struttura, supera un disegno verticistico che per secoli è stato foriero di esclusione e autoritarismo, e che non è la causa di instabilità di Governo e di altri fenomeni degenerativi della politica, i quali sono invece da imputare ai fattori condizionanti il funzionamento della forma di governo (leggi elettorali, sistema dei partiti, cultura politica).

Viste da una prospettiva storica ad ampio raggio come quella proposta introducendo la categoria del patriarcato nell'analisi della forma di governo, revisioni costituzionali che rafforzino ulteriormente il governo appaiono un ritorno indietro ad un pensiero politico che soltanto con molta fatica si era riusciti a superare.

¹⁷¹ R. BIN, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, cit., p. 126.

¹⁷² Cfr. S. NICCOLAI, *Il Governo*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 59-60 e R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, cit., p. 415 ss.

¹⁷³ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1962, p. 197 ss.; la categoria è ripresa da L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 662 e ID., *Relazione generale*, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 4.

¹⁷⁴ Sul punto si vedano le preoccupazioni espresse da L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2003.

¹⁷⁵ Può essere utile ricordare che anche nel Regno unito il potere di formulare proposte (vincolate) di nomina e revoca dei Ministri costituisce, secondo alcuni, un fattore di squilibrio nella forma di governo, che potrebbe essere ovviato se tali determinazioni fossero assunte in base a una deliberazione del Consiglio dei Ministri a maggioranza dei 2/3, o mediante elezione parlamentare. Nel secondo senso v., in particolare, R. BRAZIER, *Constitutional reform. Reshaping the British political system*, Oxford University press, Oxford, 2008, pp. 83-84.

11. Patriarcato come subordinazione sistemica delle donne nella politica.

Nella accezione di patriarcato come “subordinazione sistemica delle donne” la Costituzione del 1947, anche sotto la spinta consapevole dei movimenti di emancipazione della donna, introduce l’eguaglianza dei sessi su tutti i versanti: politico, familiare, legislativo.

Restano, invero, alcune tracce testuali che ricordano la matrice patriarcale da cui l’Italia proveniva. Si pensi all’art. 86 Cost., allorché dispone che “Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che *egli* non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato” (l’uso di *egli* sembra far presupporre che soltanto un uomo possa ricoprire la carica). Un’altra traccia si rinviene nella Costituzione dei diritti quando l’art. 31 dichiara di proteggere la maternità mentre nulla dice sulla paternità, probabilmente perché nel 1948 gli uomini non erano ancora coinvolti nel lavoro di cura¹⁷⁶.

Nel complesso, però, la Costituzione del 1947 è de-patriarcalizzata. Ciononostante, il patriarcato politico inteso come subordinazione femminile nella politica ha continuato a manifestarsi a livello di effettività e di cultura politica con una marginalità di queste nelle dinamiche politiche e una loro complessiva difficoltà quando vi partecipano. Che il formante patriarcale condizioni la forma di governo italiana è provato, in primo luogo, dalla scarsa presenza delle donne dalla politica anche nei nostri ultimi 75 anni di vita repubblicana¹⁷⁷. In virtù di ciò anche la nostra storia politica repubblicana appartiene a quella che è stata definita la “storia monosessuata maschile delle istituzioni politiche d’Occidente”¹⁷⁸.

Se per quanto riguarda l’impatto dell’integrazione europea sul patriarcato come gerarchia la situazione è incerta, rispetto alla parità di genere il ruolo della UE è molto più chiaro: l’UE ha dato un grande contributo al superamento di prassi e norme che non consideravano il persistente divario politico partecipativo di genere. Seppure l’eguaglianza dei sessi fa parte della Costituzione sin dal 1947 ed è consustanziale alla nostra forma di stato¹⁷⁹, ad avviso di chi scrive l’integrazione europea è stata il fattore più importante per rendere effettivo tale principio, che per lunghi decenni è restato dormiente, schiacciato da una società culturalmente non pronta all’ingresso delle donne in politica. Non a caso, è stato a partire dagli anni 1990 che la questione del deficit rappresentativo femminile si è posta all’attenzione della politica italiana, proprio in concomitanza con un risveglio della questione femminile presso l’Unione

¹⁷⁶ Sono grata a Gino Scaccia comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023 per queste osservazioni.

¹⁷⁷ Questa situazione di marginalità è connessa, in Italia, ad altri aspetti più ampi del patriarcato inteso come sistema di organizzazione sociale che ancora persiste, sia pure trasformato, in alcuni settori della società italiana: famiglia, lavoro, rapporti sentimentali etc. Sul punto il dibattito sul patriarcato è diviso tra chi ritiene che esso sia ormai tramontato e le società occidentali vedano una fase di post-patriarcato, come sostiene I. STRAZZERI, *Post-patriarcato: l’agonia di un ordine simbolico. Sintomi, passaggi, discontinuità, sfide*, Roma, Aracne, 2014, e chi, viceversa, preferisce utilizzare l’espressione neo-patriarcato per evidenziare il fatto che il patriarcato ha mutato morfologia, ma continua a persistere A. LORETONI, *Ampliare lo sguardo. Genere e teoria politica*, Roma, Donzelli Editore, 2014. Personalmente, mi trovo vicina al pensiero della Loretoni.

¹⁷⁸ A. BUTTARELLI, *Sovrane, L’autorità femminile al governo*, Milano, Il Saggiatore, 2013, p. 27.

¹⁷⁹ Come rileva opportunamente Barbara Pezzini, comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023, attribuendo alla Costituzione l’imprinting di genere e alla UE il suo contributo nel renderlo effettivo.

europea. Quest'ultima ha posto la parità tra uomo e donna tra i suoi valori fondanti¹⁸⁰ dichiarando che: "senza uguaglianza dei sessi non c'è democrazia"¹⁸¹ e ha attivato tutta una serie di azioni per inverare tale principio. La UE ha dato un *imprinting* di genere alla definizione di come debba essere una forma di governo democratica. Com'è noto, le democrazie attuali, a partire dalla fine della II guerra mondiale, vanno oltre la concezione procedurale, minima di democrazia e sono, viceversa, intrise di componenti assiologiche¹⁸² che influenzano l'interpretazione di tutte le norme dell'ordinamento. Tradizionalmente, la dottrina ha individuato tali contenuti della democrazia nella tutela dei diritti, nella tolleranza, nel pluralismo¹⁸³. In virtù dell'azione della UE, la presenza dell'eguaglianza tra uomo e donna è stata aggiunta tra gli elementi assiologici consustanziali alla democrazia stessa. Ciò è avvenuto dapprima da parte dell'Unione europea, a livello internazionale e poi degli Stati¹⁸⁴. Che senza eguaglianza dei sessi non esista democrazia sta diventando, oggi, un comune sentire costituzionale usato anche come cifra dell'identità costituzionale occidentale¹⁸⁵ rispetto ad altre identità costituzionali, ad esempio quelle del mondo islamico. Il *gender mainstream*, ossia l'idea che l'analisi di genere debba essere presente in tutte le politiche condotte dalla UE e dagli stati è stato un potente fattore per innervare l'indirizzo politico di una prima inesistente attenzione alle questioni dell'uguaglianza dei sessi¹⁸⁶, ma anche per iniziare a sottoporre a critica alcune delle istituzioni

¹⁸⁰ Si veda l'art. 2 TUE "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla *parità tra donne e uomini*" (corsivi aggiunti).

¹⁸¹ R. INGLEHART, P. NORRIS, C. WELZEL, *Gender Equality and Democracy*, in wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/814_gender_equality_democracy.pdf, 2002, 2 ss. Sulle relazioni tra democrazia e femminismo T. E. HIGGINS, *Democracy and Feminism*, in *Harvard Law Review*, n. 8, 1997.

¹⁸² P. CIARLO, *Dinamiche della democrazia e logiche dei valori*, in *Dir. Pubbl.*, 1995, n. 1, p. 123 ss.

¹⁸³ *Ex pluribus*, secondo P. CIARLO, *Il costituzionalismo dopo le costituzioni*, L'arca e l'arco edizioni, Nola, 2006, p. 23, "I valori di riferimento della democrazia dei contemporanei... paiono essere fondamentalmente tre: la tolleranza, la nonviolenza, la possibilità del rinnovamento graduale".

¹⁸⁴ La parità di genere è ritenuta uno straordinario motore di crescita e uno dei capisaldi più rilevanti e urgenti dell'agenda di sviluppo e progresso dei Paesi: le Nazioni Unite hanno indicato la Gender Equality come uno dei 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) per il 2030, l'Unione Europea ha promosso uno Strategic Engagement sulla Gender Equality per il triennio 2016-19 e una nuova Strategia per il quinquennio 2020-2025. Inoltre ha stabilito un proprio misuratore del gender gap: l'Indice EIGE (*European Institute for Gender Equality*) sull'uguaglianza di genere pubblicato nel 2013 dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, agenzia autonoma dell'Unione europea, che rappresenta un indicatore sintetico delle disparità di genere nell'Unione europea e nei singoli Stati membri, prende in considerazione sei diversi settori: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute. In Italia, il 5 agosto 2021 è stata presentata in Consiglio dei Ministri la prima *Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026*, che traccia un sistema di azioni politiche integrate in cui troveranno vita iniziative concrete, definite e misurabili. Per una denuncia degli aspetti d'ombra della promozione della parità di genere in un contesto neo-liberista si veda, in chiave critica, S. NICCOLAI, *The Third Movement: Family Life for a Fee*, in E. OLIVITO (a cura di), *Gender and Migration in Italy*, Routledge, London 2016, p. 63 ss. che rileva come spesso il progetto emancipatorio femminile sia servente gli interessi del neo-capitalismo. Ad esempio, con l'apertura dei mercati alle donne, si è avuto un bacino di lavoratori molto più ampio cui attingere e si sono potuti ridurre i salari. Una prova di tale paradosso dell'emancipazione sarebbe che in passato il salario del solo uomo era sufficiente a mantenere una famiglia, ora ne servono due e che le donne italiane devono appaltare il lavoro di cura a donne immigrate comprando la propria realizzazione al prezzo di quella di un'altra donna.

¹⁸⁵ Richiamando quanto sostenuto da M. ROSENFELD, *The identity of the constitutional subject*, in *Cardozo Law Review*, 1995, vol. 16, p. 1049 ss. secondo cui l'identità costituzionale aspira a trascendere tutte le altre identità.

¹⁸⁶ R. MINTO, L. MERGAERT, *Gender mainstreaming and evaluation in the EU: comparative perspectives from feminist institutionalism*, in *International Feminist Journal of Politics*, 2018, 20:2, p. 204 ss..

della forma di governo. Il cosiddetto neo-istituzionalismo o istituzionalismo femminista¹⁸⁷ ha acquisito nuova legittimazione dalle posizioni della UE. Si potrebbe obiettare che questi mutamenti non sono il frutto dell'integrazione europea, ma piuttosto del femminismo, che è un movimento che precede la UE, tuttavia, va rilevato che è stata proprio la UE a dare riconoscimento giuridico alle rivendicazioni femministe. Dando dignità giuridica alle ragioni del femminismo, l'integrazione europea ha acceso i riflettori sull'arretratezza della politica italiana e del funzionamento della nostra forma di governo.

Questa trasformazione dell'idea di democrazia di cui si è fatta capofila la UE ha già avuto alcuni impatti sulla forma di governo italiana.

Un primo versante riguarda la rappresentanza politica. L'affermazione del nuovo paradigma democratico sostenuto dalla UE (non c'è democrazia senza parità dei sessi) ha determinato mutamenti nella normativa e nell'interpretazione costituzionale per garantire un eguale accesso alle cariche rappresentative sia nazionali che regionali¹⁸⁸.

Un secondo impatto si è avuto nell'ambito dei partiti politici¹⁸⁹ e a livello di cultura politica in quanto l'assenza di donne da liste elettorali, o dal dibattito pubblico (si pensi alla iniziativa nata in seno alla Commissione europea *No women, no panel*) comincia ad essere stigmatizzata, vista come imbarazzante, sinonimo di arretratezza e meno tollerata. Più complesso valutare altri effetti, indotti dal clima europeo di *favor* verso la partecipazione delle donne, ma che poi si scontrano con l'applicazione pratica: ad esempio, l'alternanza uomo/donna in lista, la norma secondo cui nessun genere può superare la soglia del 60 % nel complesso delle candidature tra collegi uninominali e del 60 % dei capolista¹⁹⁰, nel quadro di una cultura politica patriarcale, non ha avuto un effetto positivo nelle elezioni per la XIX legislatura, in cui le parlamentari donne sono in calo per la prima volta dalla XIII legislatura, per effetto della facoltà di proporre pluricandidature nei collegi uninominali, così come un'incidenza può essere dispiegata dalla scelta di quale genere collocare come capolista a seconda delle maggiori o minori chance di successo elettorale.

Un terzo impatto si è avuto nella struttura del governo. È stata l'influenza europea a portare l'Italia alla creazione di un Ministero delle pari opportunità, istituito sin dal 1997. Nel governo della XIX legislatura il Ministero ha assunto un nuovo nome: per la famiglia, la natalità

¹⁸⁷ F. MACKAY, M. KENNY, L. CHAPPELL, *New Institutionalism through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism?*, in *International Political Science Review*, 2010, 31, 5, 1–16; M.L. KROOK, F. MACKAY (eds), *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*, Palgrave, 2011; L. CHAPPELL, G. WAYLEN, *Gender and the hidden life of institutions*, in *Public Administration*, Vol. 91, No. 3, 2013, 599–615; A. DOBROWOLSKY, V. HART (eds), *Women Making Constitutions*, Palgrave, 2003; A.M. ZAJICEK, T.M. CALASANTI, *Patriarchal Struggles and State Practices: A Feminist, Political-Economic*, in *Gender and Society*, Oct., 1998, Vol. 12, No. 5 (Oct., 1998), p. 505 ss.

¹⁸⁸ Si ricorda la legge elettorale della Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4. Con la sentenza 14 gennaio 2010, n. 4, la Corte Costituzionale ha ritenuto legittima la preferenza di genere prevista in tale legge.

¹⁸⁹ Sulla questione dei partiti come *gendered institutions* che contribuiscono a perpetuare il patriarcato si vedano L. YOUNG, *Feminists and party politics*, University of British Columbia press, 2020; E. BJARNEGARD, P. ZETTERBERG, *Political parties, formal selection criteria, and gendered parliamentary representation*, in *Party Politics*, vol. 25, 2019, p. 325 ss.

¹⁹⁰ Art. 18 bis del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, *Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati* e art. 9 d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533, *Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica*, come modificati dalla legge elettorale 3 novembre 2017, n. 165.

e le pari opportunità, rivelando uno scostamento rispetto alla primazia del compito delle pari opportunità.

Si diceva che il formante patriarcale agisce sulla forma di governo soprattutto a livello di cultura politica, di prassi partitiche e istituzionali¹⁹¹. Sul punto l'Italia risulta ancora piuttosto arretrata e numerose restano le prassi da modificare.

Esistono ancora una serie di regole non scritte che tendono ad escludere le donne da certe arene politiche. Le regolarità su come si diventa ministri, ad esempio, tendono ad attribuire ministeri chiave come la difesa, gli esteri, l'economia¹⁹² a uomini mentre le donne sono ancora oggi collocate in ministeri *gender oriented*. Le nomine in Corte costituzionale (se la si considera parte della forma di governo), da questo profilo, hanno visto un mutamento nel senso che è ormai invalsa una prassi per cui almeno qualche donna deve essere nominata, ma anche in questo caso i numeri rivelano un persistente divario di genere (*gender gap*).

Vi sono poi alcune modalità del fare politica in Italia che riflettono modelli distanti dalle esigenze femminili. In totale spregio del dibattito sui tempi della vita e tempi del lavoro, si assiste sempre più spesso a riunioni notturne del Governo. Questo fenomeno evoca un modello maschile, di resistenza alla fatica, di forza virile capace di tirare avanti oltre i limiti. Oltre a non considerare gli errori che può produrre la stanchezza, certi tempi di lavoro dissuadono le donne dall'intraprendere la carriera politica o ad abbracciare un modello maschile di relazioni interpersonali.

Le ragioni per cui le donne non entrano in politica nonostante la possibilità formale garantita dalla legge sono in Italia ancora numerose. Alcune donne si trovano ad affrontare un'esclusione diretta dagli uomini, una sorta di *political glass ceiling* (soffitto di vetro politico), altre trovano difficoltà nell'entrare in un mondo completamente maschile in cui la politica è lontana dall'empatia, richiede molta perdita di tempo in strategie di potere, ha un programma che non è compatibile con la vita familiare, richiede una personalità a cui le donne italiane non sono state socializzate (es. assertività, aggressività). In questo contesto, la cittadinanza attiva delle donne è limitata da vincoli invisibili. L'importanza di creare una cultura, regole di comportamento, stili di organizzazione, contenuti della politica a misura di donna diventa fondamentale per rimuovere tali vincoli.

12. L'importanza che il formante dottorale adotti la categoria del patriarcato nello studio della forma di governo.

¹⁹¹ A. BUTTARELLI, *Sovrane*, cit., 1° di copertina osserva: "il patriarcato sembra ormai tramontare come forma di dominio sulla mente e sul corpo delle donne... eppure le istituzioni politiche, culturali e religiose sono ancora largamente dominate da logiche monosessuate e da una misoginia spesso inconsapevole".

¹⁹² V. LOWNDE, *How Are Political Institutions Gendered?*, in *Political Studies* 2020, Vol. 68(3) p. 543 ss., p. 545 denuncia il fenomeno del "ruling out" women from 'non-feminine' arenas of political leadership (like foreign affairs, defence or finance)". Ricordo che l'Italia ha avuto soltanto due ministri degli esteri donna (Emma Bonino e Susanna Agnelli), un solo ministro della difesa donna (Roberta Pinotti); nessun ministro dell'economia.

Vorrei concludere con una riflessione sull'importanza che il formante dottrinale o dottorale¹⁹³ della forma di governo si apra ulteriormente ad un'analisi del formante patriarcale. Il formante dottorale siamo noi costituzionalisti (e i politologi) perché con le nostre teorie e interpretazioni contribuiamo a quella "produzione di conoscenza", per dirla a *là* Foucault, e alla formazione delle categorie con cui la forma di governo è non soltanto descritta, ma anche pensata. Il formante dottorale esercita un importante condizionamento sulla forma di governo: quando si decide che forma di governo scegliere, si ragiona sulle costruzioni dottrinali; la modellistica che innerva il linguaggio politico (premierato, semipresidenzialismo, cancellierato etc.) è una elaborazione teorica; quando si propongono revisioni costituzionali della forma di governo è il formante dottorale che spesso è in grado di influire sugli esiti del loro successo¹⁹⁴.

Il formante dottorale della forma di governo ha registrato sin dal 1990 una intensificazione degli studi che denunciavano l'assenza di donne dai circuiti della rappresentanza politica¹⁹⁵ e, più di recente, ha visto sorgere movimenti interni al costituzionalismo italiano che si è mobilitato per protestare contro nomine alle alte cariche dello stato improntate al paradigma monosessuato maschile¹⁹⁶. Sulla scia di queste esperienze già avviate, sarebbe utile innervare gli studi sulla forma di governo con una ulteriore attenzione al ruolo del patriarcato, inteso sia come gerarchia che come subordinazione sistemica delle donne¹⁹⁷. Faccio di nuovo qualche

¹⁹³ Riprendo l'espressione di Rodolfo Sacco citata nella nota 2. Sulla necessità di innervare gli studi sulla forma di governo con la categoria del patriarcato: J.L. KINCHELOE, *Addressing Patriarchy in a Critical Democratic Social Studies: The Recovery of a Dominant Masculinity, Counterpoints*, 2001, Vol. 100, *Getting Beyond the Facts: Teaching Social Studies/Social Sciences in the Twenty-first Century*, II edition, 2001, p. 511 ss.. Su come gli studi femministi possano avere un impatto sulle categorie del pensiero politico N.J. HIRSCHMANN, C. DI STEFANO, *Revisoning the political feminist reconstructions of traditional concepts in Western Political Theory*, Routledge, 1996.

¹⁹⁴ Ad esempio, il formante dottorale ha condizionato l'esito di tutte le macro revisioni costituzionali che sono state tentate in Italia, quella di cui alla legge costituzionale 3/2001, andata a buon fine, aveva visto il supporto dell'università, viceversa le delibere legislative costituzionali del 2006 e del 2016, osteggiate da una parte significativa dell'accademia, non erano state approvate in sede di referendum costituzionale.

¹⁹⁵ *Ex pluribus*, B. PEZZINI, *Genere e rappresentanza politica*, in B. PEZZINI, (a cura di) *Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere*, Bergamo University press, Bergamo, 2012, p. 87 ss.; A. DEFFENU, *Il principio di pari opportunità di genere nelle istituzioni politiche*, Giappichelli, Torino, 2012; G. BRUNELLI, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e "quote" riservate alle donne*, in *Dir. Soc.* 1994, p. 545 ss.; M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011; AA.VV. *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.

¹⁹⁶ Mi riferisco alla lettera del 23 luglio 2018 indirizzata ai Presidenti di Camera e Senato sottoscritta da numerose socie dell'Associazione italiana dei costituzionalisti con cui si stigmatizzava l'attribuzione di 21 cariche (componenti laici del CSM, vari altri consigli delle magistrature speciali, un giudice costituzionale) a 21 uomini, in *associazionedeicostituzionalisti.it*. Il gruppo poi si è dato una organizzazione stabile *lecostituzionaliste*, (www.lecostituzionaliste.it) con attività di studio improntate ad immettere la questione del genere nello studio del diritto costituzionale ad ampio spettro. A me pare che la legittimazione che l'integrazione europea ha dato, abbia spinto anche i giuristi ad uscire dal ghetto degli studi di genere e da una serie di tabù, tra cui anche quello che ha reso così difficile verbalizzare nel dibattito il formante patriarcale.

¹⁹⁷ Sugli impatti che la teoria femminista può avere nello studio del diritto si vedano L. RE, *Femminismi e diritto: un rapporto controverso*, in M.G. BERNARDINI, O. GIOLO (a cura di), *Le teorie critiche del diritto*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018, p. 179 ss., p. 200; S.M. OKIN, *Women in Western Political Thought*, Princeton University, Press Princeton, 1979; N.J. HIRSCHMANN, C. DI STEFANO, *Revisoning the political feminist reconstructions of traditional concepts in Western Political Theory*, Routledge, 1996; A.M. ZAJICEK, T.M. CALASANTI, *Patriarchal Struggles and State Practices: A Feminist, Political-Economic*, in *Gender and Society*, Oct., 1998, Vol. 12, No. 5 (Oct., 1998), p. 505 ss. M. L. KROOK, S. CHILDS, *Gender, Women and Representation in State Politics*, Oxford University Press, 2010.

esempio per capire gli effetti che l'introduzione del patriarcato come categoria di osservazione potrebbe avere.

Attualmente, ad avviso di chi scrive, le definizioni che noi stessi utilizziamo nel dibattito sulla forma di governo sono, in qualche modo, intrise di una tradizione patriarcale¹⁹⁸. Ad esempio, la definizione di politica come "conflitto", del luogo della politica come "arena" (che, peraltro, ci collega all'antica Roma, ordinamento patriarcale per antonomasia), terreno di lotta tra parti della società è lontana da quella data da una parte del femminismo come "cura" e relazione¹⁹⁹. Immaginando un cambio di paradigma categoriale, innervare gli studi sulla forma di governo con il pensiero femminista porterebbe a sostituire l'attuale definizione di politica con quella di cura del bene comune. Similmente, la definizione di partiti come organizzazioni che lottano per la propria sopravvivenza fornita da Duverger, potrebbe essere sostituita dalla definizione di partiti come parti della società che hanno una idea diversa del bene comune. La definizione di potere come forza, comando, autorità potrebbe essere sostituita da una definizione di potere come responsabilità (essere responsabili di altri esseri umani). Pensiamo all'impatto che avrebbero tali nuovi definizioni su certe prassi della politica. Ad esempio, attualmente si assiste ad una contrapposizione tra maggioranza e minoranza spesso fine a sé stessa: i partiti della minoranza fanno spesso opposizione per sopravvivere politicamente nell'arena politica, ritagliandosi un protagonismo che consenta loro di conservare seggi alle prossime elezioni; i partiti della maggioranza tendono a scartare a prescindere proposte della minoranza anche se hanno contenuti utili per la cura del bene comune pur di non accordare posizioni di favore ai loro competitori e rivali. Tutto ciò avviene spesso al di fuori di un'ottica di responsabilità e cura.

Certo vi sono importanti caveat da tenere presenti: uno è quello che l'eliminazione del conflitto dalla definizione di politica rischi di schiacciare gli interessi proprio delle parti più deboli della società o che l'idea di cura rischi di creare uno stato caritatevole²⁰⁰. Ugualmente è importante tenere in conto che il pensiero femminista non è unitario, bensì plurale e che sono molti i femminismi che potrebbero essi stessi divergere nelle definizioni²⁰¹. Ma tutto ciò valutato, ritengo che sarebbe un enorme arricchimento politico, oltre che intellettuale, incrociare gli studi di genere con la forma di governo.

Un altro esempio di come il formante dottrinale potrebbe cambiare inserendo il patriarcato come categoria di osservazione riguarda il nostro approccio con i modelli archetipi. Si guarda ancora ad Aristotele, alla Grecia come modelli fondanti della democrazie, mentre con

¹⁹⁸ S. NICCOLAI, *Femminismo della differenza e diritto, Quale anti-positivismo?*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, a. XLIX, Fascicolo 2, dicembre 2019, 359 ss. nota come la filosofia occidentale ha dato per presupposto che il "pensiero maschile fosse pensiero universale, nonostante fosse invece espressione di un'esperienza parziale". Applicando questa osservazione generale alla forma di governo, emerge che il punto di vista femminile su che cosa sia politica, da Aristotele a Duverger, è stato silenziato. Ciò, invero, è avvenuto anche perché spesso le donne non potevano pubblicare o, quando lo facevano, ricorrevano a nomi maschili come nel caso di Harriet Tylor Mill e John Stuart Mill.

¹⁹⁹ A. BUTTARELLI, *Sovrane*, cit., pp. 45-50.

²⁰⁰ Sono grata a Gaetano Azzariti, comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023 per questa osservazione.

²⁰¹ Sono grata a Barbara Pezzini, comunicazione orale al convegno AIC, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023 per questa osservazione.

il prisma del patriarcato ben emergono vari aspetti problematici²⁰²; negli studi storici sulla forma di governo manca una chiara denuncia del fatto che l'Italia è stata migliaia di anni sotto regimi politici e giuridici patriarcali, tra i quali quello dell'antica Roma che nelle sue tre forme di governo – monarchia, repubblica, impero – ha sempre marginalizzato le donne. Studiamo e facciamo studiare ai nostri studenti il contratto sociale di Rousseau, ma non menzioniamo il “contratto sessuale” teorizzato dalla Pateman²⁰³ che ha guidato e ancora oggi sorregge il nostro patto di convivenza, la vita dei partiti, l'accesso alle cariche elettive, l'idea stessa di politica e di come fare politica in Italia.

Ancora, gli studi sul potere politico potrebbero far tesoro degli studi sul patriarcato considerato come una delle prime forme di organizzazione del potere che ha uniformato molte altre, compreso quello politico, nel passaggio-identificazione tra potere del *pater familias*/marito/sovrano²⁰⁴. Un'analisi di genere dell'indirizzo politico e delle politiche pubbliche potrebbe ugualmente essere un precipitato di questa apertura²⁰⁵.

L'integrazione europea non ha soltanto aperto gli occhi sull'arretratezza della cultura politica sottostante alla forma di governo italiana; ha anche fornito una legittimazione ad operatori politici e studiosi per varcare nuove frontiere sia nelle prassi che negli studi della forma di governo.

Forse, anche noi come associazione di costituzionalisti e costituzionaliste potremmo già dare un invero a questo mutamento tenendo presente che, a volte o forse di regola, un mutamento delle categorie con cui guardiamo la realtà produce un mutamento nella realtà.

Che l'Associazione dei costituzionalisti (AIC) si interessi a certi temi e stigmatizzi certe azioni della politica, come già ha fatto, ha una risonanza politica. Pensiamo all'impatto che avrebbe inserire in un futuro convegno sulla forma di governo una relazione *ad hoc* sul formante patriarcale o sul ruolo delle categorie femministe sulla teoria delle forme di governo o sul ruolo delle donne nella forma di governo. Oltre a sdoganare nuovi filoni di ricerca tra i giovani, vedere la questione femminile nell'agenda dell'AIC avrebbe un indiretto impatto politico.

Quella femminile è stata definita “la rivoluzione più lunga”²⁰⁶. L'Unione europea, tenendo alta l'attenzione sulla questione, ci aiuta a ricordare che è ancora in corso.

²⁰² Per fare qualche esempio concreto A. BUTTARELLI, *Sovrane*, cit., p. 26 propone di definire la democrazia come “una forma politico-istituzionale nata escludendo le donne dalle pratiche che l'hanno inserita nella storia”.

²⁰³ Con questa formula Carole Pateman evidenziava il fatto che il contratto sociale teorizzato nel costituzionalismo fosse un contratto tra soli uomini in quanto presupponeva un precedente contratto sessuale volto a relegare la donna nella sfera domestica, C. PATEMAN, *The sexual contract* (1974), Cambridge, Polity, 1988.

²⁰⁴ R. BAHLIEDA, *The Legacy of patriarchy*, in *Counterpoints*, 2015, Vol. 488, *The democratic gulag: Patriarchy, leadership & education*, 2015, 15-67; M. KENNY, *Gender, Institutions and Power: A Critical Review*, in *Politics*, 2007, 27, p. 91 ss.

²⁰⁵ M.A. ACKELSBURG, *Feminist Analyses of Public Policy*, in *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 4 (Jul., 1992), p. 477 ss.

²⁰⁶ J. MITCHELL, *La rivoluzione più lunga. Saggi sulla condizione della donna nelle società a capitalismo avanzato*, Introduzione e cura di M. Gramaglia, Roma, Savelli, 1975.