



2019 FASC. III

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**RISCHI D'INVOLUZIONE AUTORITARIA E INTEGRAZIONE
SOVRANAZIONALE COME GARANZIA DELLA DEMOCRAZIA**

8 NOVEMBRE 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri**Rischi d'involuzione autoritaria e integrazione sovranazionale come garanzia della democrazia******ABSTRACT: Risks of authoritarian involution and supranational integration as a guarantee of democracy******The essay previously wonders how we can establish the level of democracy achieved in a determined legal order. Therefore, It should be noted that the perspective from which democracy should be observed concerns the fundamental rights and the constitutional duties. It also relates the illusory character of the (pseudo) direct democracy and the necessity to preserve the representative democracy as a condition of democracy tout court. Finally, it is argue the thesis that the membership of the European Union is a guarantee of democracy and a growth factor for the rights in face to the rampant nationalism and populism***

SOMMARIO: 1. Cos'è la democrazia e come "misurarne" l'effettivo vigore o il "livello" raggiunto nel singolo ordinamento. – 2. La osservazione delle vicende del valore democratico dalla prospettiva, particolarmente illuminante, dei diritti fondamentali e dei doveri (in specie, di fedeltà alla Repubblica e di solidarietà) dal cui adempimento in larga parte discende la soddisfazione dei primi, l'illusione della democrazia (pseudo)diretta e il bisogno di preservare la democrazia rappresentativa quale condizione della democrazia *tout court*. – 3. La miscela esplosiva cui danno vita il nazionalismo e il populismo dilaganti e l'appartenenza all'Unione quale garanzia della democrazia e fattore di crescita della pianta dei diritti, per effetto del ruolo giocato dalle Corti europee e del "dialogo" che esse intrattengono con i giudici nazionali. – 4. Un ossimoro apparente, risultante dal fatto che si contrae la sovranità e si espandono i diritti, il suo superamento alla luce di un'accezione di sovranità assiologicamente orientata e specificamente volta all'appagamento dei diritti, il massimo possibile alle condizioni oggettive di contesto, la torsione grave dei ruoli istituzionali che si accompagna alla gestione degli stati di emergenza. – 5. Le conferme che si hanno a riguardo del fatto che l'appartenenza all'Unione è di per sé un argine a possibili derive autoritarie.

1. Cos'è la democrazia e come "misurarne" l'effettivo vigore o il "livello" raggiunto nel singolo ordinamento

La relazione tra l'integrazione sovranazionale e il valore democratico presenta molte facce, ciascuna diversa dalle altre anche in rilevante misura, prestandosi quindi ad essere osservata da più angoli visuali, con esiti ricostruttivi parimenti diversi.

Muovo da un dato che è da considerare ormai acquisito: quello per cui il valore democratico (nell'accezione del termine d'ispirazione liberale¹) si pone a base portante dell'adesione all'Unione, nonché quale condizione della permanenza in essa; questa è d'altronde – come si sa – la ragione stessa della nascita delle Comunità, a partire dalla CECA². È alla luce di quest'autentico

* *Contributo pubblicato ai sensi dell'art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista. Il lavoro costituisce la relazione al Convegno su Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici, Reggio Calabria, 7 novembre 2019, alla cui data lo scritto è aggiornato.*

¹ "Democratici" si autodefinivano (e si autodefiniscono) anche ordinamenti assai diversi per organizzazione ed ispirazione ideologica da quelli di tradizioni liberali, ma – com'è chiaro – si tratta di un uso strumentale del termine.

² Sappiamo tutti, poi, ciò che spinse gli Stati Uniti a mettere a punto il piano Marshall (l'*European Recovery Program*), al quale in un primo tempo era stata sollecitata a partecipare l'Unione Sovietica, che però rifiutò l'offerta, obbligando anche i Paesi che ne erano satelliti a fare altrettanto. L'*Organization for European Economic Cooperation*, allo scopo istituita, aveva infatti per obiettivo politico il rafforzamento negli Stati coinvolti nel secondo conflitto bellico dei principi caratterizzanti il liberalismo, ponendo un argine alla temuta involuzione autoritaria della struttura costituzionale degli ordinamenti in via di ricostruzione a seguito della sconfitta dei regimi illiberali responsabili del conflitto stesso. Non a caso, la prima Comunità venuta alla luce si prefiggeva il fine specifico di mettere sotto controllo la produzione delle materie prime (il carbone e l'acciaio) necessarie alla costruzione delle armi; e, parimenti non a caso,

“metaprincipio” che vanno letti i principi fondamentali dell’Unione, tra i quali – per ciò che è di specifico interesse per questo studio – quello di cui all’art. 4.2 TUE, che chiama l’Unione a prestare osservanza ai principi di struttura dell’ordinamento di ciascuno Stato membro³, una osservanza che è, dunque, da considerare condizionata alla conformità dei principi medesimi, nel loro farsi diritto vivente, al valore democratico. Nel momento in cui dovesse dunque constatarsi che quest’ultimo non risulti più effettivamente osservato nello stesso Stato nel quale pure è solennemente riconosciuto, verrebbe meno il vincolo di cui al disposto sopra cit.; l’art. suddetto, insomma, richiede di essere inteso e messo in atto in senso conforme a quanto dispone l’art. 2 del Trattato, e sta per ciò fintantoché sta quest’ultimo, da cui riceve luce ed orientamento⁴. Allo stesso tempo, dovrebbero essere sollecitamente attivate le procedure per la espulsione dello Stato dall’Unione; ciò

di lì a breve vedrà la luce l’Euratom, con le medesime finalità estese alla energia atomica (per un chiaro affresco storico-politico di queste ormai lontane vicende, v. P. COSTANZO, *Le tappe dell’edificazione eurounitaria: dall’idea d’Europa all’Unione europea*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*⁵, Torino 2019, 23 ss.).

³ Riferimenti al riguardo, nella ormai nutrita schiera di scritti venuti alla luce in relazione all’enunciato suddetto, tra gli altri e di recente, in G. DI FEDERICO, *L’identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell’Unione europea. Natura e portata dell’art. 4, par. 2, TUE*, Napoli 2017, e, dello stesso, ora, *Il ruolo dell’art. 4, par. 2, TUE nella soluzione dei conflitti inter-ordinamentali*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 333 ss.; D. GALLO, *Controlimiti, identità nazionale e i rapporti di forza tra primato ed effetto diretto nella saga Taricco*, in *Dir. Un. Eur.*, 2/2017, 249 ss.; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Napoli 2018; , *Primato del diritto dell’Unione europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, a cura di C. Amalfitano, Milano 2018; G. MARTINICO, *Pluralismo costituzionale e pluralismo agonistico: un ripensamento del ruolo dei conflitti costituzionali?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2018, 781 ss., e, dello stesso, ora, *L’idea di “concorrenza” fra Corti nel diritto costituzionale europeo, paper* in vers. provv. illustrato all’incontro di studi su *Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale*, Torino 17-18 ottobre 2019; L.S. ROSSI, 2, 4, 6 TUE... *l’interpretazione dell’“Identity Clause” alla luce dei valori fondamentali dell’UE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l’Union: la long parcours de la justice européenne*, Torino 2018, 859 ss.; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall’integrazione europea*, in Federalismi.it, 20/2018, 24 ottobre 2018, spec. §§ 5 e 6; F.-X. MILLET, *Plaidier l’identité constitutionnelle de l’État devant la Cour de justice*, in *Quad. cost.*, 4/2018, 831 ss.; v., inoltre, i contributi in tema di *Constitutional Adjudication in Europe between Unity and Pluralism*, a cura di P. Faraguna - C. Fasone - G. Piccirilli, in *It. Journ. Publ. Law*, 2/2018, 205 ss.; A. ALPINI, *Diritto italo-europeo e principi identificativi*, Napoli 2018, spec. 82 ss. e 163 ss.; C. PANZERA, *Dal patto costituzionale del singolo Stato al patto costituzionale europeo: la questione della “doppia fedeltà”. L’esperienza italiana*, Relaz. al Convegno del “Gruppo di Torino” su *La Constitución como pacto*, Valencia, 23 marzo 2019, in *Rev. gen. der. cost.*, 29/2019; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, Milano 2019, 338 ss., e, della stessa, *Unità nella diversità o diversità nella unità? I concetti di identità nazionale e identità costituzionale e il dialogo simulato tra Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in Rivista AIC, 2/2019, 9 giugno 2019.

⁴ Per ragioni altrove esposte e che non possono essere ora nuovamente esplicitate, a mia opinione l’interpretazione c.d. “conforme” è una *species* dell’interpretazione sistematica (o, meglio, è la stessa nella sua più densa accezione, d’ispirazione assiologico-sostanziale) e richiede pertanto di essere fatta valere anche all’interno di uno stesso documento normativo, orientando la lettura degli enunciati espressivi di regole verso quella degli enunciati espressivi di principi e tutti, poi, verso il “metaprincipio” della dignità della persona umana, per la cui salvaguardia le Costituzioni del secondo dopoguerra sono venute alla luce (maggiori ragguagli, ora, nel mio Diritti fondamentali e interpretazione costituzionale, in questa Rivista, Studi 2019/III, spec. 580 ss.). L’organizzazione all’insegna del principio democratico ha, dunque, quest’orientamento di scopo e non può essere colta ed apprezzata, in ciascuno degli elementi che la compongono ed in tutti assieme, al di fuori del suo necessario riporto al valore “supercostituzionale” – come lo si è altrove chiamato – della dignità: *fine* e *confine* della organizzazione stessa [sul principio personalista, v., ora, A. MORELLI, Il principio personalista nell’era dei populismi, in questa Rivista, Studi 2019/II, 359 ss., nonché, se si vuole, il mio *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in Federalismi.it, 17/2013, 28 agosto 2013; del carattere “supercostituzionale” della dignità si è cominciato a discorrere a partire da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell’uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss.; si sono, tra gli altri, rifatti a questa indicazione teorica C. DRIGO, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Torino 2011, 239 ss.; G.M. FLICK, *Elogio della dignità*, Roma 2015; C. SALAZAR, *I principi in materia di libertà*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura e A. Morelli, Milano 2015, 205 ss.; L. PEDULLÀ, *La dignità della persona nel prisma delle giurisdizioni*, in *Ann. dir. cost.*, Bologna 2017, spec. 157 ss.].

che – come si dirà a momenti – appare essere cosa estremamente disagiata da mettere in atto sia per l’aspetto giuridico-procedimentale e sia pure (e soprattutto) per quello politico-sostanziale.

Si pongono, a questo punto, due preliminari questioni di cruciale rilievo.

La prima è come accertare l’effettivo vigore del valore in discorso o, meglio – ché di questo, a conti fatti, alle volte si tratta –, come stabilire qual è la “misura” del vigore stesso. Non si trascuri infatti la circostanza per cui l’affermazione di un fatto costituente⁵ potrebbe non avvenire *ex abrupto* ed in forme clamorose e vistose (con i carri armati nelle piazze, l’occupazione delle sedi istituzionali, le deportazioni di massa, ecc.) ma potrebbe aversi nel lungo periodo ed a piccoli passi, in forme striscianti e poco appariscenti, sì da rendersi assai problematico l’accertamento del momento in cui la quantità si fa qualità, assistendosi perciò al trapasso dall’uno all’altro ordinamento, nel segno della discontinuità costituzionale.

A mia opinione, così vanno d’altronde le cose con riguardo al *processo costituente europeo* in corso, con due non secondarie precisazioni che meritano di essere fatte in relazione allo stesso e che lo distinguono – così, perlomeno, pare – dai processi costituenti affermatasi in ambito statale.

La prima è che è da mettere in conto la eventualità che esso non pervenga mai a maturazione, rimanga cioè in uno stato di perenne evoluzione (magari in forme viepiù avanzate e peculiari) ma non vada incontro all’esito proprio dei processi statali che o riescono a chiudersi positivamente, portando all’avvento di un nuovo ordine costituzionale, ovvero falliscono, determinando la conseguente restaurazione dell’ordine preesistente.

La seconda è che il processo costituente europeo, quand’anche dovesse pervenire alla meta, non porterebbe all’effetto dell’abbattimento delle strutture costituzionali preesistenti negli Stati membri ma, all’inverso, alla loro riconferma e – come si dirà a breve – accresciuta salvaguardia, in linea con l’indicazione risultante dal già richiamato art. 2 TUE che, in tal modo, si conferma essere principio fondamentale dell’Unione così com’è e di come potrebbe essere, vale a dire ponte tra il diritto eurounitario della transizione e lo stesso ad unificazione giunta ormai a compiuta maturazione⁶. In

⁵ Do qui per acquisito che, contrariamente all’avviso di un’accreditata dottrina propensa a considerare “esaurita” la nozione e funzione della categoria teorica del potere costituente (riferimenti in M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma 1991, 8 s. e *passim*, e, dello stesso, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., spec. 136 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all’innovazione costituzionale*, in *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Ripepe - R. Romboli, Torino 1995, 29 e M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 7 ss.), dei fatti costituenti possa aversi riscontro anche negli ordinamenti dalle risalenti tradizioni liberal-democratiche (a riguardo dei limiti alla revisione costituzionale, di recente, v. *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, Napoli 2019, nonché F. FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism*, Milano 2019, e M. CALAMO SPECCHIA, *Parlamento e revisione costituzionale tra garanzie procedurali, diritti di partecipazione e tendenze maggioritarie*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 33 ss.). L’intera riflessione che si va ora svolgendo, d’altronde, s’inscrive in questa cornice teorica; e debbo qui rinnovare l’invito, già indirizzato in tempi non sospetti (v., ad es., il mio *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*⁵, Torino 2009, 34 ss., spec. 39 ss.), a non confondere i desideri con la realtà, assumendo con fiducioso (ma ingenuo) ottimismo che la conquista dei valori delle liberal-democrazie sia da considerare definitiva ed irreversibile [ancora non molto tempo addietro, una sensibile dottrina ha avvertito dei rischi che si corrono a considerare la democrazia “eterna”, “una forma istituzionale che si regge da sé, che non necessita di cure e d’interventi e che può sopravvivere a tutto, a qualunque attacco”: A. MORELLI, *Il fascismo (storico) non tornerà ma la democrazia (costituzionale) non può resistere a tutto*, in laCostituzione.info, 12 agosto 2019]. Il vero è che, proprio quando la guardia si abbassa, là subdolamente si annida la minaccia di una involuzione ordinamentale. Faccio, dunque, mio il severo monito impartito da Papa Francesco nel corso di un’intervista a *La Stampa* del 9 agosto 2019, nella quale si è detto “preoccupato perché si sentono discorsi che assomigliano a quelli di Hitler nel 1934”. Degna di nota, poi, la preoccupazione manifestata dal Presidente del Consiglio G. Conte in occasione delle sue dichiarazioni rese al Senato il 20 agosto 2019 a fronte della richiesta avanzata dal Ministro dell’interno di essere investito dal corpo elettorale di “pieni poteri”, aggiungendosi che “il principio dei pesi e contrappesi è assolutamente fondamentale perché sia garantito il necessario equilibrio al nostro sistema democratico e siano precluse derive autoritarie”.

⁶ È fuor di dubbio, infatti, che il principio di cui all’art. 4.2, cit., seguirà a porsi a base anche della futura organizzazione dell’Unione, non accettando altrimenti gli Stati che la compongono il proprio suicidio politico-istituzionale. È, dunque, da ritenere che risulteranno di conseguenza ulteriormente accresciute le garanzie dei principi di

altri termini, agli ordinamenti costituzionali degli Stati si aggiungerebbe quello dell'Unione, gli uni e l'altro chiamati a darsi mutuo sostegno ed alimento, all'insegna del *principium cooperationis* che già oggi sta a base delle più salienti dinamiche istituzionali caratterizzanti le loro relazioni.

La seconda questione di ordine preliminare, alla quale peraltro si è già fatto cenno, è che non è detto che sia materialmente possibile e comunque agevole per lo Stato uscire volontariamente dall'Unione⁷ né per l'Unione espellere lo Stato, salvo il ricorso alla farraginoso procedura della sottoscrizione di un nuovo trattato da parte di tutti gli Stati ad eccezione di quello ormai allontanatosi dalla liberal-democrazia.

È poi chiaro che l'accertamento riguardante siffatto allontanamento presuppone che si siano in precedenza fissati i tratti qualificanti e più genuinamente espressivi di un ordinamento "democratico"⁸. La qual cosa non è affatto agevole, ove si convenga in premessa che i principi fondamentali si evolvono, pur nel segno della sostanziale continuità e fedeltà alla loro matrice originaria, e che perciò l'idea di democrazia, anche a restare dentro la cornice dei modelli di tradizioni liberali, può legittimamente essere declinata al plurale (gli stessi Stati membri dell'Unione non sono affatto l'uno un clone dell'altro, e ciò può ovviamente valere anche per future adesioni). D'altro canto, le pretese di democrazia, al pari di quelle riguardanti il godimento dei diritti fondamentali, sono col tempo accresciute. Nessuno oggi si scandalizza davanti all'uso del sintagma "democrazia ateniese", alla quale peraltro le stesse liberal-democrazie di fine Settecento e primo Ottocento si sono in parte ispirate, pur nella consapevolezza che la stessa conosceva la schiavitù e gravi discriminazioni tra gli stessi cittadini attivi. È del tutto ovvio, dunque, che la "misurazione" del tasso di democraticità di un ordinamento debba tenere conto di siffatta evoluzione registratasi negli stessi Paesi che si autoqualificano come "democratici".

Pur nei tratti ad ogni buon conto peculiari di ciascuno di essi, a me pare che resista ad oggi l'aureo insegnamento consegnatoci dai rivoluzionari francesi con la Dichiarazione dei diritti del 1789, nella parte in cui individua i due elementi costitutivi dell'idea di Costituzione nel riconoscimento dei diritti fondamentali e nella separazione dei poteri, elemento quest'ultimo peraltro – come si sa – pensato in funzione della salvaguardia del primo, nel quale dunque si

struttura degli ordinamenti nazionali, difendibili già in ambito di Unione attraverso la impugnazione degli atti di quest'ultima che dovessero recare loro offesa davanti alla Corte di giustizia, oltre che – naturalmente – "a valle", opponendo al loro ingresso in ambito interno i "controlimiti".

⁷ L'annosa e sofferta vicenda della *Brexit docet*. In tema, v. il *No-Deal Readiness Report*, presentato dal Governo inglese al Parlamento nell'ottobre 2019 (in www.gov.uk) e, da ultimo, la decisione del Consiglio Europeo *Decision taken in agreement with the United Kingdom extending the period under Article 50(3)TEU*, 28 ottobre 2019, in [Astrid](#). In dottrina, tra i molti altri, i contributi che sono in *Ist. fed.*, 2016, num. spec. dedicato a *Brexit: la fine dell'Europa o la fine del Regno Unito?*; P. MARIANI, *Lasciare l'Unione Europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Milano 2018; , *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, a cura di M.C. Baruffi - M. Ortino, Bari 2018; A. TANCA, *Brexit: l'esito di una relazione problematica*, in *Quad. cost.*, 2/2018, 341 ss.; F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino 2019; C. AMALFITANO, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in [Federalismi.it](#), 9/2019, 8 maggio 2019, e, nella stessa *Rivista*, ora, O. CHESSA, *La Suprema Corte del Regno Unito difende (e definisce) la sovranità (e il governo) parlamentare*, 19/2019, 16 ottobre 2019, e F.F. PAGANO, *Le cronache della Brexit: il Parlamento, il Governo, il Monarca (e le Corti) nella fase di "transizione" dell'ordinamento costituzionale del Regno Unito*, 20/2019, 30 ottobre 2019; ancora nella stessa *Rivista*, gli interventi al Seminario *Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, svoltosi all'Università di Siena il 13 maggio 2019, in *Osservatorio Brexit*, 23 ottobre 2019; infine, F. ROSA, *Brexit e la rivincita del Parlamento?*, in [Osservatorio AIC](#), 6/2019, 5 novembre 2019. Con specifico riferimento al nostro ordinamento, v., part., R. BIN, *Italexit? Come si potrebbe fare (se si può fare)*, in *Quad. cost.*, 4/2018, 813 ss., e A. MIGLIO, *Le incertezze dell'Italexit tra regole costituzionali interne e diritto dell'Unione europea*, in [Federalismi.it](#), 12/2019, 19 giugno 2019.

⁸ Su ciò, di recente, la sintetica ma densa riflessione di M. CARTABIA, *Nelle forme e nei limiti della Costituzione*, Presentazione del Rapporto annuale dell'Associazione Italiadecide dal titolo *Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica*, Roma 25 marzo 2019, testo provv., in [Astrid](#).

riassume e mirabilmente esprime l'essenza stessa della Costituzione (in accezione liberal-democratica⁹) e dello Stato che da essa prende il nome¹⁰.

È poi chiaro che il riconoscimento in parola può farsi con maggiore o minore estensione ed essere dotato di garanzie ora più ed ora meno efficaci. E, invero, è assai arduo argomentare la tesi secondo cui ogni ordinamento costituzionale riconosce i medesimi diritti, tutti in tesi inviolabili, per riprendere la qualifica che ne dà l'art. 2 della nostra Carta. Per quanto, infatti, di "riconoscimento" (nella sua ristretta e propria accezione) debba parlarsi, non si tratta di dar voce ad un patrimonio di diritti – come soleva dire San Tommaso – iscritti nel cuore di ciascun essere umano e, come tali, bisognosi unicamente di essere disvelati e, appunto, protetti. È innegabile, infatti, il significato ed il valore della "razionalizzazione" costituzionale, che non è mai, in nessun luogo o tempo, meramente esplicitativa¹¹ né si presenta con connotati di uguale intensità (basti solo por mente alla diversa

⁹ Non riprendo qui la vessata questione (sulla quale si sono cimentati studi teorici particolarmente approfonditi (per tutti, v. quelli di A. SPADARO, che ne ha trattato a più riprese: nella sua forma più organica, nel suo *Contributo per una teoria della Costituzione. Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994; da ultimo, v. anche O. CHESSA, *Alcune osservazioni critiche al «pluralismo costituzionale» di Antonio Ruggeri*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 11 ottobre 2019) se il termine "Costituzione" possa essere utilizzato anche con riguardo ad ordinamenti di tradizioni diverse da quelle che stanno a base delle liberal-democrazie. Riferendosi l'analisi che si va ora facendo ai soli ordinamenti (e, segnatamente, al nostro) la cui struttura s'informa alle tradizioni suddette, il punto, infatti, seppur di centrale rilievo, può essere qui tralasciato. Ad ogni buon conto, l'opzione per una larga accezione del termine è nel mio *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁵, cit., cap. I, laddove è accolta un'idea di Costituzione frutto dell'apporto congiunto di orientamenti metodico-teorici d'ispirazione istituzionista, normativista ed assiologica, un'idea peraltro che si porta oltre la tesi, ancora oggi assai accreditata, che intravede un rapporto di corrispondenza biunivoca tra Costituzione e Stato. A mia opinione, infatti, il termine suddetto può, già nella presente congiuntura connotata da un processo costituente europeo in divenire, farsi valere altresì per organizzazioni quale l'Unione, che sono delle "istituzioni" (in accezione romaniana) dotate di un patrimonio di fini-valori che ne orientano l'azione e di un apparato preposto al loro raggiungimento, il quale nondimeno richiede la fattiva cooperazione degli Stati. È pur vero, poi, che anche questi ultimi, in un contesto segnato da mutue implicazioni di ordine politico-istituzionale, economico, culturale (in senso lato), hanno bisogno di appoggiarsi all'Unione al fine di poter dare congruo appagamento agli interessi mandati alla loro cura. E, invero, nessun ordinamento – lo si vedrà meglio più avanti – è ormai più *pleno iure* "sovrano", così come si ritenevano essere un tempo gli Stati, tutti dovendosi dare sostegno a vicenda. È, dunque, innegabile che, a tutt'oggi, *dal punto di vista interno*, le limitazioni di sovranità, alle quali fa riferimento l'art. 11 della Carta, siano delle "autolimitazioni", ma è parimenti innegabile che tali sono, *dal punto di vista dell'Unione*, anche quelle di cui è parola nell'art. 4.2 TUE, le une e le altre giustificandosi nei valori fondamentali che accomunano l'Unione e gli Stati-membri, dei quali dà testimonianza l'art. 2 del Trattato, potendosi pertanto far valere – come si è veduto – fintantoché la comunanza stessa risulti, perlomeno nel suo nucleo duro indisponibile, effettiva.

D'altro canto, la dottrina corrente dei "controlimiti", dalla quale pure in altri luoghi ho preso le distanze, non ne predica forse l'intangibilità proprio in nome della salvaguardia dei valori suddetti? E, però, ancora una volta, non è parimenti vero che gli stessi (e, segnatamente, i diritti fondamentali che ne sono il cuore pulsante) possono talora essere ancora meglio salvaguardati in ambito sovranazionale piuttosto che in quello interno? O, forse, si reputa in tesi (assiomaticamente enunciata) che i diritti non possano mai ricevere un'ancora più appagante tutela fuori delle mura della cittadella statale? (V., infatti, quanto se ne dirà di qui a breve).

¹⁰ Sui più salienti sviluppi dello Stato costituzionale, v., tra gli altri, AA.VV., *Lo stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, a cura di F. Viola, Bologna 2012 (ed *ivi*, part., L. FERRAJOLI, *Lo stato costituzionale, la sua crisi e il suo futuro*, 309 ss.); S. CASSESE, *Stato in trasformazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2016, 331 ss.; A. SPADARO, *Le evoluzioni contemporanee dello Stato di diritto*, in *Lo Stato*, 8/2017, 139 ss.; V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto e il ruolo del giudice, oggi*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2018, 7 maggio 2018, e, se si vuole, il mio *Lo Stato costituzionale e le sue "mutazioni genetiche"*, in *Quad. cost.*, 4/2014, 837 ss.

¹¹ È bensì vero, infatti, che il diritto in genere (e costituzionale in specie) è, per sua indeclinabile vocazione, portato a far emergere ed a dar voce a quanto è più profondamente radicato nel corpo sociale, secondo una indicazione teorica già risalente alla tradizione romanistica e posta quindi a base della fondazione della scienza del diritto pubblico in Italia [riferimenti nel mio *La "materia" costituzionale, i modi della sua trattazione manualistica, i segni lasciati dal contesto politico-istituzionale sull'una e sugli altri (profili storico-teorici)*, in [Rivista AIC](#), 4/2017, 12 dicembre 2017]; ma è parimenti innegabile che, per il fatto stesso della positivizzazione, si avviano processi politico-istituzionali e normativi dapprima imprevedibili, idonei ad incidere, in maggiore o minore misura, sulla realtà preesistente, con un moto di mutua influenza tra "fatto" e norma (specie costituzionale) che da se medesimo si ricarica nel circuito in cui tutti s'immettono e svolgono.

accezione ed al diverso grado di protezione assicurato all'eguaglianza, solo in alcuni ordinamenti declinata anche in senso sostanziale e non in tutti volta a colpire i medesimi fattori di discriminazione).

Diciamo, dunque, che c'è una base generalissima comune su cui poggiano edifici di diversa forma, altezza, struttura portante; non a caso, peraltro, si è soliti, giustamente, discorrere di "liberal-democrazie", rimarcando il loro carattere plurale anche in profili di non secondario rilievo.

Ora, se il "livello" – se così vogliamo chiamarlo – di democrazia raggiunto da ciascun ordinamento può essere, così com'è, anche sostanzialmente diverso, diventa assai complicato – come si diceva – stabilire quando l'abbassamento dello stesso si porta oltre una certa soglia, varcata la quale lo scadimento da quantitativo si converte in qualitativo, finendo con il pregiudicare il valore in sé e fare da ostacolo a che l'etichetta che lo identifica e connota seguiti ad essere utilizzata in modo appropriato. Per fare un paragone con un'esperienza che pure riguarda da presso il tema che ci occupa, si tratta, in altri termini, di stabilire quali siano i "livelli essenziali delle prestazioni" di cui il valore democratico ha bisogno e quale, dunque, il metro idoneo a darne la misurazione¹².

2. La osservazione delle vicende del valore democratico dalla prospettiva, particolarmente illuminante, dei diritti fondamentali e dei doveri (in specie, di fedeltà alla Repubblica e di solidarietà) dal cui adempimento in larga parte discende la soddisfazione dei primi, l'illusione della democrazia (pseudo)diretta e il bisogno di preservare la democrazia rappresentativa quale condizione della democrazia tout court

Il riferimento ai diritti fondamentali, nei quali è il cuore pulsante dello Stato costituzionale, evoca poi naturalmente in campo quello ai doveri inderogabili (e, per ciò stesso, essi pure fondamentali)¹³. Inscindibili appaiono infatti essere le implicazioni che tra di essi s'intrattengono, per plurime ragioni, le principali delle quali sono *a*) quella per cui in seno alla struttura dei diritti fondamentali – come si è tentato in altri luoghi di mostrare¹⁴ – si rinviene una componente deontica e *b*) l'altra per cui i diritti possono, sì, essere astrattamente riconosciuti – come lo sono negli ordinamenti appartenenti alla grande famiglia delle liberal-democrazie – ma possono ricevere effettiva tutela (quanto meno, una complessivamente appagante) solo laddove si abbia l'adempimento diffuso in seno alla collettività dei doveri, a partire da quelli di fedeltà alla Repubblica e di solidarietà, dal cui congiunto apporto soltanto può avere modo di essere salvaguardata la dignità della persona¹⁵.

¹² D'altro canto, è di tutta evidenza che, non raggiungendosi i livelli stessi da parte della disciplina statale chiamata dall'art. 117, II c., lett. *m*) a definirli ovvero pregiudicandosi la tutela da essa apprestata dalle leggi regionali, verrebbero sacrificati i diritti fondamentali e, allo stesso tempo, colpito al cuore il valore democratico, nel suo fare "sistema" con i valori fondamentali restanti.

¹³ Per questa opportuna precisazione, v., part., A. SPADARO, *Dall'indisponibilità (tirannia) alla ragionevolezza (bilanciamento) dei diritti fondamentali. Lo sbocco obbligato: l'individuazione di doveri altrettanto fondamentali*, in *Pol. dir.*, 1/2006, 167 ss.

¹⁴ Ancora A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale*, cit., nonché in scritti successivi, a firma separata, di entrambi gli autori. Cfr., in tema, ora, *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, a cura di F. Marone, Napoli 2019.

¹⁵ Sui doveri in parola, v., quanto al primo, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, part., A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013, e, ora, G.M. SALERNO, *La fedeltà alla Repubblica: alla ricerca dei caratteri essenziali*, in *Dir. cost.*, 2/2019, 85 ss.; sul secondo, riferimenti in G. BASCHERINI, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2/2018, 245 ss., nonché nel mio *Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà*, in *Dir., imm., citt.*, 2/2019, 1 luglio 2019, cui *adde*, ora, J. ANSUÁTEGUI ROIG, *Solidariedad, deberes y Constitución: algunos apuntes conceptuales*, in *Dir. cost.*, 2/2019, 11 ss.; V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in Federalismi.it, 13/2019, 3 luglio 2019; F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in Rivista AIC, 3/2019, 4 settembre 2019, 555 ss., e, con specifica attenzione ai bisogni delle generazioni future, A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene*

Qui è il punto cruciale della questione oggi discussa. La prospettiva dei doveri appare infatti essere particolarmente illuminante per la verifica della perdurante implementazione nell'esperienza del valore democratico, in alcune delle sue più salienti espressioni. Dove infatti non v'è, in modo diffuso, fedeltà alla Repubblica, nella sua densa accezione che la vuole riferita al patrimonio complessivo dei fini-valori costituzionali, né adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, in ciascuna delle loro manifestazioni, mirabilmente sintetizzate nell'art. 2 della Carta, ed in tutte assieme, ebbene lì non può esservi neppure democrazia, che implica l'idea del servizio che ciascun componente la comunità organizzata è chiamato a rendere agli altri, in ispecie alle persone maggiormente vulnerabili ed esposte, agli ultimi, ai diseredati sociali, più ancora nei frangenti in cui essi ne hanno impellente bisogno. È proprio questo, infatti, il collante che ci fa tutti "comunità", partecipi di uno stesso destino collettivo, accomunati da una stessa identità costituzionale, nella sua densa ed internamente articolata accezione. È infatti da tener fermo un esito teorico-ricostruttivo altrove raggiunto, secondo cui l'identità costituzionale, assiologicamente intesa, proprio perché riferita ai principi fondamentali dell'ordinamento nel loro fare "sistema", non va vista nel chiuso dell'ordinamento cui si riferisce; e ciò, per la elementare ragione che tra i principi in parola vi è anche quello dell'apertura ad altri ordinamenti (per ciò che qui specificamente interessa, dell'ordinamento statale alla Comunità internazionale ed all'Unione europea e di queste a quello). L'art. 4.2, più volte richiamato, in ispecie, come si è fatto notare da una sensibile dottrina¹⁶, è norma fondamentale di cerniera interordinamentale, testimoniando una integrazione già in corso (ed in alcune sue espressioni particolarmente avanzata), seppur – come si diceva – non ancora compiutamente matura. Se ne ha che sia l'identità costituzionale dello Stato che quella dell'Unione presentano – come si è altrove rilevato¹⁷ – una struttura internamente composita, in ciascuna di esse rinvenendosi elementi costitutivi dell'altra. È per ciò che la violazione dei principi di struttura di diritto interno da parte degli atti sovranazionali ridonda e si risolve in violazione del principio di cui all'art. 4.2, nel suo fare "sistema" con i principi restanti dell'Unione (e, segnatamente, con quello di cui all'art. 2); ed è proprio qui – come si vedrà a breve – la radice più salda da cui può tenersi la liberal-democrazia avverso i rischi della sua involuzione autoritaria.

Senza la solidarietà, poi, non soltanto non può esservi democrazia ma neppure può esservi "ordinamento" (e, segnatamente, ordinamento costituzionale), nel duplice senso di ciò che è *ordinato* e di ciò che si va continuamente *ordinando*, sì da rendersi idoneo a trasmettersi sempre identico a sé, pur nell'incessante rinnovamento interno, anche alle generazioni che verranno: generazioni tutte legate inscindibilmente l'una alle altre, la passata alla presente ed alla futura, dalla comune condivisione dei valori fondamentali.

La democrazia ha col tempo cambiato pelle e sostanza¹⁸: non è ormai più – come sappiamo – "*governo del popolo*", come nelle società politiche ristrette dell'antichità¹⁹; ed è un errore grave,

pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale", in *Giur. cost.*, 1/2019, 216 ss., spec. 223 ss.

¹⁶ In aggiunta agli scritti dietro richiamati, v., part., gli studi di F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'uropeizzazione dei controlimiti*, Torino 2012; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 1/2012, 263 ss. e, della stessa, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale. Tensioni costitutive e giunture ordinamentali*, Torino 2013, e S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del "dialogo" tra le Corti*, cit.

¹⁷ V., part., i miei *Rapporti interordinamentali e conflitti tra identità costituzionali (traendo spunto dal caso Taricco)*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 2 ottobre 2017, e *In tema di controlimiti, identità costituzionale, dialogo tra le Corti (traendo spunto da un libro recente)*, in *Lo Stato*, 10/2018, 549 ss.

¹⁸ In tema, di recente, la sintetica ma densa riflessione di A. MORELLI, *Il riduzionismo populista e i suoi effetti sulla rappresentanza politica e sulla giurisdizione*, in *La sovranità in Europa*, a cura di M. Blancato e G. don Di Rosa, Quad. di Notabilis, giugno 2019, 106 ss.

¹⁹ Emblematiche le esperienze delle città-stato greche, ma altri esempi ancora potrebbero addursi di comunità politiche comunque assai diverse da quelle venute alla luce – secondo una tesi largamente diffusa – dopo il trattato di Vestfalia del 1648 che ha dato vita alla nascita degli Stati.

ormai ampiamente smascherato da studi approfonditi e convergenti negli esiti, seppure diversi per impianto metodico e svolgimenti teorico-ricostruttivi, quello commesso da coloro che puntano soprattutto sulla c.d. “democrazia diretta” al fine di riesumare la formula suddetta, sia pure in forme originali, sollecitate a formarsi dagli sviluppi della scienza e della tecnologia. È infatti ormai provato che la c.d. democrazia elettronica²⁰ costituisce una espressione degenera della democrazia *tout court*, risolvendosi in una democrazia *pseudo-diretta* o, diciamo pure, in una *oclocrazia*²¹.

Democrazia, poi, non è soltanto “*partecipazione del popolo al governo*”, la massima possibile alle condizioni oggettive di contesto, secondo la correzione semantica di non secondario rilievo operata dagli studi venuti alla luce soprattutto nel secolo scorso, a partire da quelli sulla c.d. “democrazia pluralista”²², che muovono nondimeno dall’assunto – ancora oggi bisognoso di esser tenuto fermo – dell’innesto della stessa sulla democrazia rappresentativa, che ne viene in tal modo profondamente rinnovata.

Checché se ne dica da parte dei fautori di modelli populistici di governo, della democrazia rappresentativa, malgrado la crisi innegabile da cui è afflitta, non può farsi comunque a meno. La ricerca di nuovi “tipi” di democrazia non può dunque portare frutto rinnegando i “tipi” preesistenti che comunque necessitano di essere rigenerati in struttura e funzionamento²³.

La crisi della rappresentanza politica (*rectius*, della rappresentatività) è – come si diceva – innegabile, e sarebbe persino banale insistere con il rilevarlo qui ancora una volta²⁴: fa tutt’uno con un “sistema” politico²⁵ connotato da vistose contraddizioni interne ed alla ricerca affannosa, comunque particolarmente sofferta, di una sua propria identità e sia pur relativa stabilità. Una crisi di cui si fatica a rinvenire il modo di porvi almeno in parte rimedio, rallentando la discesa lungo la

²⁰ ... a riguardo della quale v., di recente, le avvertenze manifestate da P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l’uso)*, in *Dir. pubbl.*, 1/2019, 71 ss.

²¹ Riferimenti possono, di recente, aversi dal mio *Le convenzioni costituzionali: regole della politica in via di estinzione?*, nella *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2019, 19 giugno 2019, 73 ss.

²² Per tutti, v. T. MARTINES, *La democrazia pluralista*, in *Ann. Univ. Messina*, 1963-64, 23 ss., nonché in ID., *Opere*, I, Milano 2000, 239 ss. Sul ruolo dei corpi intermedi, v., ora, , *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, a cura di F. Bassanini - F. Cerniglia - F. Pizzolato - A. Quadrio Curzio - L. Vandelli, Bologna 2019.

²³ In tema, di recente, v., nuovamente, M. CARTABIA, *Nelle forme e nei limiti della Costituzione*, cit. Sulle forme e sui limiti della democrazia, di recente, v. S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano 2018.

²⁴ Tra i molti che ne hanno variamente discusso, v., almeno, , *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. Bilancia, Torino 2018; A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Dir. cost.*, 1/2018, 95 ss., e, dello stesso, *amplius, Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli 2018; P. PINNA, *Il popolo rappresentato*, Torino 2018; F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua “libertà”. Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Napoli 2018; G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in *Rivista AIC*, 4/2018, 30 dicembre 2018, 407 ss., spec. 423 ss., e, dello stesso, *Pluralismo e Limite (al potere e per l’altro): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo*, in questa *Rivista, Studi 2019/III*, 481 ss.; G. MARTINICO, *Fra mimetismo e parassitismo. Brevi considerazioni a proposito del complesso rapporto fra populismo e costituzionalismo*, in *Quest. giust.*, 1/2019, 71 ss.; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in questa *Rivista, Studi 2019/II*, 249 ss. e, dello stesso, *L’incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *Federalismi.it*, 12/2019, 19 giugno 2019; F. VECCHIO, *Lo Stato costituzionale in pericolo: crisi della rappresentanza e istituzioni giudiziarie sotto attacco*, in , *La sovranità in Europa*, cit., 33 ss.; T. FENUCCI, *Riflessioni sul populismo*, in *Federalismi.it*, 14/2019, 17 luglio 2019; C. FUSARO, *L’ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 agosto 2019; F. BILANCIA, *Democrazia, interessi economici e Costituzione*, in , *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, cit., 35 ss.; C.A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Pol. dir.*, 3/2019, 365 ss. In prospettiva comparatistica, sulla crescente “disaffezione ... verso gli istituti di democrazia rappresentativa e partecipativa”, v. L. MEZZETTI, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 421 ss. e 444 per il riferimento testuale; nella stessa *Rivista*, S. SICARDI, *La rappresentanza politica ai tempi dell’avatar. Scenari tormentati e future incognite*, 721 ss.

²⁵ ... se vogliamo, ancora una volta, qui pure adoperare un termine che, evocando un’idea di stabilità ed interna armonia, suona francamente stonato e contraddetto dal quadro politico in atto (maggiori ragguagli, volendo, nel mio “*Forma di governo” e “sistema dei partiti”: due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?*”, in questa *Rivista, Studi 2018/III* 599 ss.).

china in cui il “sistema” suddetto si è da se medesimo, da tempo, avviato e far luogo ad una inversione di verso di marcia. E ciò, per la elementare ragione, evidenziata da molti studi alla crisi stessa dedicati, che ad arginare il fenomeno degenerativo in atto dovrebbero soccorrere, reciprocamente convergendo, nuove *regole* (costituzionali, legislative e di altro genere) e nuove *regolarità* della politica, le une e le altre per mano degli stessi operatori che da esse dovrebbero esserne limitati. L’immagine del barone di Münchhausen che tentava di portarsi fuori del pantano in cui era immerso tirandosi per i baffi o quella del paradosso del cappone²⁶, reso famoso da un noto studio di G. Zagrebelsky, danno un quadro impietoso ed eloquente della situazione.

Lo *stress* evidente e crescente in cui versa il valore democratico, in alcune delle sue più salienti espressioni, è dunque testimoniato dalla crisi della rappresentanza suddetta accompagnata dalla mancata “invenzione” di soluzioni credibili, effettive, idonee a porvi un qualche rimedio, nel mentre la c.d. democrazia elettronica – come si è qui pure rammentato – peggiora visibilmente le cose, assestando un colpo mortale al valore stesso, dal quale quest’ultimo può difendersi unicamente ricercando forme espressive in grado di rigenerarlo e darvi un nuovo, complessivamente appagante significato.

3. *La miscela esplosiva cui danno vita il nazionalismo e il populismo dilaganti e l'appartenenza all'Unione quale garanzia della democrazia e fattore di crescita della pianta dei diritti, per effetto del ruolo giocato dalle Corti europee e del “dialogo” che esse intrattengono con i giudici nazionali*

Si è veduto che la democrazia fa tutt’uno con la salvaguardia delle libertà; perciò, dove non v’è democrazia, non v’è neppure Costituzione (nell’accezione liberale del termine).

Vedo nella presente congiuntura politica connotata da un rigurgito di nazionalismo misto a populismo il rischio incombente di una possibile degenerazione del valore democratico²⁷,

²⁶ Eppure alcune riforme a più riprese tentate o poste in essere, quale da ultimo quella relativa ad una drastica diminuzione del numero dei parlamentari, mostrano che è possibile puntare all’esito di superare il paradosso in parola, per arduo che oggettivamente sia centrare quest’obiettivo.

²⁷ Il punto è toccato con notazioni di vario segno ma diffusa e comune preoccupazione in molti studi, giuridici e non [tra i quali, v., almeno, in aggiunta agli scritti sopra richiamati, i contributi che sono nel fasc. 3/2015 di *Dir. pubbl. comp. eur.*; M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*², Bologna 2015; J.-W. MÜLLER, *Cos’è il populismo?* (2016), trad. it., Milano 2017; A. SPADARO, in più scritti, tra i quali *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, V, Napoli 2009, 2007 ss., nonché in *Forum di Quaderni Costituzionali*, ottobre 2009; *Sui rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 26 gennaio 2017, spec. 19 ss.; *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 giugno 2018, e, ora, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1/2019, 77 ss. (e, in forma più estesa, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 17 settembre 2018); G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 29 luglio 2017; D. PALANO, *Populismo*, Milano 2017; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino 2017; G. GRASSO, *Le “mouvement 5 étoiles” et les défis de la démocratie représentative: à la recherche d’une notion constitutionnelle de populisme?*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 205 ss. e, dello stesso, *La “cifra democratica” del Movimento 5 Stelle alla prova dell’art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3/2017, 616 ss.; A. MORELLI, *La democrazia come sistema aperto: il caso italiano*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 82 ss., e, dello stesso, *Il riduzionismo populista e i suoi effetti sulla rappresentanza politica e sulla giurisdizione*, cit.; i contributi alla prima sessione, dedicata a *Democrazia, partecipazione popolare e populismo*, del Convegno AIC su *Democrazia, oggi*, Modena 10-11 novembre 2017, Napoli 2018, e, part., *ivi*, la relazione di M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, 3 ss., già apparsa in *Rivista AIC*, 3/2018, 11 luglio 2018; nel vol. coll. ora cit., v., pure V. PAZÉ, *Populismo: alla ricerca di una definizione*, 605 ss., e A. PERTICI, *La Costituzione italiana alla prova del populismo*, 621 ss. Inoltre, I. DIAMANTI - M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari 2018; A. VOBKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, 785 ss.; V. BALDINI, *Populismo versus democrazia costituzionale. In “dialogo” con Andreas Vofßkuhle...*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2018, 23 luglio 2018; E. SCODITTI, *Populismo e diritto. Un’introduzione*, in *Questione Giustizia*, 10 settembre 2018; l’IMF Working Paper su *Populism and Civil Society*,

ulteriormente reso evidente da un calo vistoso nell'adesione diffusa all'etica pubblica repubblicana e, in special modo, nell'adempimento dei doveri di fedeltà e di solidarietà.

Emblematica al riguardo la vicenda relativa alla gestione del fenomeno migratorio, che rende subito l'idea di come siano intesi e (*non*) praticati i valori suddetti, in specie quello di solidarietà.

Sia chiaro. Le responsabilità del nostro Governo (e della maggioranza che lo ha docilmente assecondato), in specie nella sua forma anomala costituita dalla forzata alleanza dei 5 Stelle e della Lega, non sono meno gravi di quelle degli altri Stati membri dell'Unione e di quest'ultima *ut sic*, sol che si pensi al prepotente emergere degli egoismi nazionali proprio laddove impellente e vistoso appare essere il bisogno di prestazioni di solidarietà e di cooperazione, al servizio delle persone maggiormente penalizzate dalla sorte. Ed è francamente stupefacente che l'Unione, che pure necessita di una complessiva rifondazione delle sue strutture portanti all'insegna dei valori solennemente enunciati nell'art. 2 TUE, sia fatta oggetto di duri ed ormai quotidiani attacchi da parte proprio di quelle forze politiche d'ispirazione nazionalista che, all'interno degli Stati di appartenenza, operano in palese disprezzo di diritti elementari (a partire da quello alla salvaguardia della dignità) e di doveri inderogabili di solidarietà. Si vede, insomma, la pagliuzza che è nell'occhio altrui e non la trave che si ha nel proprio!

Il vero è che fuori dell'Unione non può esservi né presente né futuro per gli Stati che la compongono: distruggendola, essi puntano – se ne abbia o no la consapevolezza – alla loro stessa distruzione.

Che le cose stiano davvero come qui sono viste è, peraltro, comprovato da un dato elementare, d'immediata evidenza.

Torniamo, infatti, solo per un momento ancora, all'idea di Costituzione racchiusa e mirabilmente espressa dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789. Ebbene, man mano che l'integrazione europea si è portata avanti, si è fatta sempre più intraprendente e coraggiosa l'azione svolta al servizio dei diritti da entrambe le Corti europee (per ciò che qui specificamente importa, di quella dell'Unione). Certo, i casi di conflitto, anche aspri, con i giudici nazionali non sono mancati²⁸ e – è persino banale dover qui esplicitare – non è detto che la ragione stesse sempre dall'una ovvero dall'altra parte. Sta di fatto, però, che, pur procedendo non sempre in modo lineare e persuasivo, la giurisprudenza sovranazionale ha arricchito il patrimonio dei diritti in considerevole misura, offrendo ai giudici nazionali suggestioni ed indicazioni preziose al fine dello svecchiamento della giurisprudenza interna, come pure da questa ricevendo sollecitazioni parimenti preziose per il proprio rinnovamento. Ne ha dato (e ne dà) testimonianza e conferma già la mera consultazione dei Commentari alla CEDU ed alla Carta dell'Unione venuti alla luce nel corso degli anni, nei quali si presta specifica attenzione agli sviluppi della giurisprudenza suddetta²⁹.

Crescendo la pianta dei diritti, fiorisce anche la democrazia e, con essa, la Costituzione³⁰.

curato da T. BOERI - P. MISHRA - C. PAPAGEORGIOU - A. SPILIMBERGO, in [Astrid](#) e, pure *ivi*, con specifico riguardo alla Germania, lo studio curato per conto della Bertelsmann Stiftung da R. VEHRKAMPF - W. MERKEL, *Populismusbarometer 2018. Populistische Einstellungen bei Wählern und Nichtwählern in Deutschland 2018*; M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica. Il post-illuminismo penale tra lex e ius*, Modena 2019; M.G. RODOMONTE, *Il "populismo sovranista" e l'Europa. A proposito di crisi della democrazia e del processo di integrazione europea*, in [Nomos](#), 2/2019; G. DI GASPARE, *Sovranità, sovranismi e governance economica dell'eurozona*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 21 ottobre 2019].

²⁸ Altamente istruttiva, per tutte, la vicenda *Taricco*, fatta oggetto – come si sa – di una mole imponente di commenti di vario segno.

²⁹ V., ad es., , *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2010-2015)*, a cura di A. Di Stasi, Padova 2016; , *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini, Milano 2017; V. ZAGREBELSKY - R. CHENAL - L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*², Bologna 2019.

³⁰ Il ruolo giocato dalle Corti europee al servizio della democrazia è, ora, rimarcato da , *Corti europee e democrazia. Rule of law, indipendenza e accountability*, a cura di G. Pitruzzella - O. Pollicino - M. Bassini, Milano 2019. Di diverso avviso, invece, M.G. RODOMONTE, nello scritto sopra cit.; ed è pur vero che un lineare svolgimento del modello istituzionale richiederebbe l'esercizio di un ruolo primario, di centrale rilievo, da parte del legislatore (e, in genere, dei

Ancora una volta è stupefacente che anche la più avveduta e sensibile dottrina, che si fa portatrice di una tutela dei diritti specificamente apprestata dalle Corti nazionali (e, segnatamente, dalla Corte delle leggi), non riconosca i giganteschi passi in avanti fattisi per effetto del c.d. “dialogo” tra le Corti, mettendo in ombra i tangibili e considerevoli effetti positivi da esso avutisi e invece puntando i riflettori su quelli negativi, che rimangono, ad ogni buon conto, assolutamente marginali ed eccezionali. Si fa, dunque, così come fanno i giornali ed i mezzi in genere di comunicazione, che fermano l’attenzione su quanto di brutto accade attorno a noi tralasciando il bello, per la elementare ragione che, al tirar delle somme, solo il primo fa notizia. Per fortuna, però, nelle vicende di un ordinamento (anche al piano delle relazioni interordinamentali), così come nelle vicende di vita in genere, il fisiologico svolgersi degli eventi supera di gran lunga i fatti patologici che, anzi, con la loro stessa sporadica esistenza danno conferma dei primi.

4. Un ossimoro apparente, risultante dal fatto che si contrae la sovranità e si espandono i diritti, il suo superamento alla luce di un’accezione di sovranità assiologicamente orientata e specificamente volta all’appagamento dei diritti, il massimo possibile alle condizioni oggettive di contesto, la torsione grave dei ruoli istituzionali che si accompagna alla gestione degli stati di emergenza

Se le cose sono come qui sono viste e sia pure in modo largamente approssimativo rappresentate, occorre avere piena avvertenza di un ossimoro apparente che accompagna e connota le più salienti espressioni del processo d’integrazione sovranazionale.

Per un verso, infatti, per effetto della contrazione vistosa della sovranità dello Stato, conseguente all’appartenenza all’Unione, parrebbe che ne soffra anche la democrazia, dal momento che la sovranità è dalla Carta riconosciuta come “appartenente” al popolo³¹. Proprio però grazie a siffatta contrazione, si è avuto (e si ha) – come si è venuti dicendo – il riconoscimento di nuovi diritti ed una più efficace tutela dei vecchi.

In realtà, la stessa affermazione della contrazione della sovranità richiede di essere spiegata. Si tratta infatti di intendersi a riguardo del modo con cui essa va intesa.

Per un’accezione di sovranità vigorosamente patrocinata da un’accreditata dottrina³² e che la vede “desoggettivizzata” e riferita ai valori fondamentali dell’ordinamento, a me pare che pochi

decisori politici) ed a completamento dello stesso da parte dei giudici. Non può farsi tuttavia loro colpa se si trovano non di rado costretti a far luogo ad una “supplenza” – come suole essere chiamata –, peraltro “non richiesta e non gradita”, come ebbe a dire anni addietro il Presidente della Corte costituzionale G. Zagrebelsky (nella Conferenza stampa del 2004). Ogni eccesso è certamente deprecabile, ma non lo è di meno sottovalutare il servizio dai giudici reso ai diritti (e, in genere, agli interessi meritevoli di tutela). Il “dialogo” intergiurisprudenziale (segnatamente con le Corti europee) – come si viene dicendo – ha fattivamente concorso alla fioritura della pianta dei diritti.

³¹ Sulle origini del lemma in Assemblea Costituente, v., ora, M. CARTABIA, *Nelle forme e nei limiti della Costituzione*, cit., § 2.

³² G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss.; ma v., nella stessa *Rivista*, il diverso orientamento manifestato da M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, 124 ss. Del primo, v. anche gli altri scritti riuniti in *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005 e, quindi, *Sovranità vs. diritti fondamentali*, in *Quest. giust.*, 1/2015, spec. 57 ss.; del secondo, tra gli altri scritti, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 15 aprile 2016. Sul pensiero di Silvestri, varî punti di vista sono stati espressi, tra gli altri, da L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino 2014, 55 ss.; E. CASTORINA - C. NICOLOSI, “Sovranità dei valori” e sviluppo della tutela dei diritti fondamentali: note sull’evoluzione della giurisprudenza statunitense, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 novembre 2015, nonché in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Torino 2016, 519 ss. e, pure *ivi*, II, G. GEMMA, *Riflessioni sul pensiero di Silvestri in tema di sovranità*, 1068 ss.; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 2 agosto 2017, 92 s., e, pure *ivi*, C. SALAZAR, *Territorio, confini, “spazio”*: coordinate per una mappatura essenziale, 8, e A. SPADARO, *Dalla “sovranità” monistica all’“equilibrio” pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, 2 s.; S. SASSI, *Crisi della sovranità e diritto transnazionale*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017, 247 ss. In argomento v., poi, , *Sovranità. Stato costituzionale e sovranità popolare*, a cura di M.

dubbi possano sussistere a riguardo del fatto che essa, grazie all'appartenenza dello Stato all'Unione, sia stata complessivamente valorizzata e promossa, per il fatto stesso che – come si diceva – da quest'appartenenza i diritti fondamentali ne hanno avuto un guadagno. È la crisi dello Stato nazionale³³, di cui le Carte costituzionali venute alla luce nel secondo dopoguerra rendono eloquente testimonianza assumendo tra i propri principi fondamentali quello dell'apertura al diritto internazionale e sovranazionale, a risolversi obiettivamente in un tangibile beneficio per i diritti, conseguente alla fioritura delle Carte che ne danno il riconoscimento ed apprestano le condizioni di base per la loro tutela ed al ruolo di centrale rilievo giocato dalle Corti dalla cui azione la tutela stessa concretamente discende.

Ora, nel momento in cui la Costituzione perde il monopolio del riconoscimento in parola, che condivide con altri documenti essi pure “tipicamente costituzionali” – per riprendere l'etichetta adoperata da una discussa (e discutibile) decisione della Consulta, la 269 del 2017 –, la sovranità assiologicamente intesa ne risulta per ciò stesso promossa e sorretta da garanzie di cui lo Stato non dispone (non a caso, d'altronde, tanto la CEDU quanto la Carta dell'Unione ritagliano per sé un ruolo “sussidiario” rispetto a quello svolto da fonti interne in genere a presidio dei diritti).

Di contro, per un'accezione tradizionale di sovranità, intesa come potere o somma di poteri dal cui esercizio conseguono vincoli ora più ed ora meno intensi a carico di coloro che vi sono assoggettati, non v'è dubbio che la contrazione della sovranità vi sia stata e seguiti ad esservi in considerevole misura ed in forme inusuali e sempre più vistose. Ne danno eloquente conferma i *diktat* cui alcuni Stati, tra i quali principalmente la Grecia, sono andati soggetti nel momento in cui la crisi aveva anni addietro raggiunto il suo acme³⁴ ed emblematicamente testimoniati dall'immagine di Tsipras che platealmente buttava la propria giacca sul tavolo delle trattative con i *partners* europei sfidandoli ad impadronirsene dopo aver privato il suo Paese dell'essenziale per sopravvivere.

Lo stesso tiro alla fune tra il nostro Governo e la Commissione, conclusosi nel dicembre dello scorso anno con il sofferto varo della legge di bilancio prima e, poi, con la “copertura” offerta a quest'ultima dalla Consulta con la [ord. n. 17 del 2019](#)³⁵, avvalora quanto si viene ora dicendo e, allo

Cavino, in *Dir. cost.*, 1/2018, e l'intervista di F. Pedrini a B. DE GIOVANNI, sotto il titolo *Colloquio sulla sovranità*, in *Lo Stato*, 12/2019, 190 s. Sulle varie accezioni della sovranità, in prospettiva giusfilosofica, v., ora, M.R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità, aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos*, 2/2019.

³³ Anche qui si riscontra un ossimoro apparente, dal momento che la crisi in parola è resa evidente dal peso crescente assunto dalle organizzazioni sovranazionali, tra le quali – per ciò che qui specificamente importa – l'Unione, e dalla Comunità internazionale, a fronte della quale però si è assistito alla *escalation* di un nazionalismo sempre più agguerrito e diffuso, alimentato da plurimi fattori, tra i quali sono da annoverare proprio le strutturali carenze delle organizzazioni e della Comunità in parola.

³⁴ Utili indicazioni al riguardo possono ora aversi dal corposo studio monografico di F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria europea e Costituzione*, cit.

³⁵ Sulla travagliata vicenda, di recente, L.F. PACE, *Il ruolo dell'Unione nel processo di formazione delle leggi di bilancio degli Stati membri, la (complicata) procedura di approvazione della legge di bilancio per il 2019 e le ragioni della (conflittuale) appartenenza dell'Italia all'Eurozona*, in *AISDUE*, 1/2019, 2 settembre 2019. Con specifico riguardo alla ord. 17, tra i suoi molti commenti, v. i contributi che sono in [Federalismi.it](#), 4/2019, e gli altri al seminario svoltosi a Firenze il 25 febbraio 2019 su *L'ordinanza 17/2019 della Corte costituzionale*, che sono in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019, ed alla tavola rotonda su *La garanzia costituzionale del procedimento legislativo*, organizzata dall'AIC e svoltasi a Catania l'11 giugno 2019, tra i quali P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in [Osservatorio AIC](#), 5/2019, 3 settembre 2019, e, pure ivi, F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo*, e I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, nonché, se si vuole, il mio *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in [Rivista AIC](#), 2/2019, 18 giugno 2019, 597 ss.; nella stessa *Rivista*, M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, 25 giugno 2019, 611 ss.; G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2019; nella stessa *Rivista*, C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle “violazioni manifeste” nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*; Y.M. CITINO, *La “consolidata prassi” della questione di fiducia sul maxi-emendamento: osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del*

stesso tempo, mostra come, per effetto dei vincoli discendenti dall'Unione ed al fine di assicurarne *come che sia* l'osservanza, gli stessi organi supremi di garanzia si trovino obbligati ad una vistosa torsione del loro ruolo, naturalmente portati cioè ad assumere decisioni cariche di valenza politica.

Il fine, insomma, a quanto pare, giustifica, in applicazione della inesorabile "logica" machiavellica, il mezzo³⁶; e l'obiettivo di restare fedeli agli impegni presi in ambito sovranazionale può molte volte comportare (ed effettivamente comporta) il sostanziale abbandono di quella tipicità dei ruoli dei decisori politici e dei garanti che è – come si sa – una delle due gambe su cui poggia ed avanza, nel suo sovente non lineare, comunque sofferto, cammino lo Stato costituzionale.

Di qui, come si vede, ancora un ossimoro. I garanti danno un orientamento di scopo al loro quotidiano operare: la preoccupazione di mettere in sicurezza i conti pubblici, in particolare, è una costante, una ferma direttiva d'azione alla quale s'ispirano e dalla quale non deflettono, *costi quel che costi* persino per ciò che attiene al mantenimento del loro ruolo e, *per ciò stesso*, di quello della Costituzione che sul primo si regge e dal quale riceve senso ed alimento.

Si è poc'anzi fatto riferimento alla "copertura" offerta dalla Consulta alla legge di bilancio ma non si trascuri che lo stesso Presidente della Repubblica ha sollecitamente promulgato la legge stessa, pur avendo rilasciato una dichiarazione contenente riserve di non poco momento a riguardo dei suoi più salienti contenuti³⁷, malgrado la violazione "manifesta" – checché ne abbia poi detto la Consulta stessa – perpetrata in occasione della sua approvazione a danno della Costituzione (e dei regolamenti camerati); ma più ancora, a conferma di quanto ora si viene dicendo con riferimento altresì all'operato del Capo dello Stato, può farsi richiamo della nota (e discussa) vicenda Savona maturata al momento della formazione del I Governo Conte³⁸.

2019, in *Rass. parl.*, 1/2019, 115 ss.; V. PIERGIGLI, *La Corte costituzionale e il doppio salto mortale mancato. Alcune osservazioni a margine della ordinanza n. 17/2019*, in *Nomos*, 2/2019, e, pure *ivi*, S. CECCANTI, *Qualche breve chiosa all'ordinanza n. 17/2019*, e A. FIORENTINO, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione ai test delle "violazioni manifeste". Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*; T.F. GIUPPONI, *Funzione parlamentare e conflitto di attribuzioni: quale spazio per i ricorsi «intra-potere» dopo l'ordinanza n. 17 del 2019?*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 291 ss.; F. FABRIZZI, *L'ord. 17/2019 e l'accesso del singolo parlamentare tra profilo soggettivo e profilo oggettivo*, in *Federalismi.it*, 13/2019, 3 luglio 2019; L.F. PACE, *L'ord. n. 17/19 della Corte costituzionale e la (complicata) procedura di approvazione della legge di bilancio per il 2019, il procedimento ex Reg. UE n. 473/2013 e le ragioni della (conflittuale) appartenenza dell'Italia all'Eurozona*, in *Giur. cost.*, 1/2019, 515 ss.; F. MARONE, *La legittimazione al conflitto del singolo parlamentare tra compromesso politico e coerenza processuale*, in *Foro it.*, 7-8/2019, I, 2301 ss.; M. CONTIERI, *"Giusto procedimento legislativo" e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Federalismi.it.*, 16/2019, 4 settembre 2019.

³⁶ Ma v., al riguardo, la stringente obiezione di una sensibile dottrina che ha fatto notare come il fine non possa mai giustificare il mezzo, dal momento che "sono sempre i mezzi a prefigurare i fini" (A. PUGIOTTO, *Dalla "porta stretta" alla "fuga" dalla giustizia costituzionale? Sessant'anni di rapporti tra Corte e giudici comuni*, in *Quad. cost.*, 1/2016, 169).

³⁷ Si tratta, per vero, di esperienze sempre più ricorrenti: se n'è avuta, ad es., traccia in occasione del varo della legge sulla legittima difesa (tra i molti commenti, v. A. MORELLI, *La promulgazione "abrogante" della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in *la Costituzione.info*, 28 aprile 2019; C. MELZI D'ERIL - G.E. VIGEVANI, *Legittima difesa, la lettera di Mattarella segna una svolta*, in *Il Sole-24 ORE*, 29 aprile 2019; S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione: segni dell'evoluzione delle garanzie costituzionali*, in *la Costituzione.info*, 30 aprile 2019; L. GATTA, *Legittima difesa nel domicilio: considerazioni su profili di legittimità costituzionale, a margine della lettera con la quale il Presidente della Repubblica ha comunicato la promulgazione della legge n. 36 del 2019*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 6 maggio 2019; M. FERRARA, *La promulgazione "presidenzialmente osservata" della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in *Osservatorio AIC*, 3/2019, 4 giugno 2019, 43 ss.; G. BOGGERO, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quad. cost.*, 3/2019, 674 ss.) e della legge di conversione del decreto Salvini-bis sulla sicurezza; in generale, non è nuova – come si sa – la prassi delle promulgazioni con motivazione... *contraria*, come le ho qualificate nel mio *Verso una prassi di leggi promulgate con "motivazione"...* *contraria?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1 luglio 2002.

³⁸ Caduti a pioggia i commenti a questa spinosa e per più versi inquietante vicenda (per tutti, v. , *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, a cura di A. Morelli, Napoli 2018; ulteriori riferimenti in A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo*

Insomma, *salus rei publicae suprema lex esto*. I garanti si trovano costretti a dismettere i loro panni ed a rivestirsi di quelli dei decisori politici, alle volte violano – se posso esprimermi con franchezza – la Costituzione al fine di... *salvarla*, vengono meno cioè al principio della separazione dei poteri al fine di preservare la continuità stessa dell'ordinamento e, con essa, perciò, in primo luogo i diritti fondamentali.

I due elementi espressivi dell'idea liberale di Costituzione, pensati come complementari e bisognosi di essere costantemente e necessariamente compresenti, si trovano innaturalmente obbligati a rivoltarsi l'uno contro l'altro, senza peraltro trascurare le circostanze in cui entrambi sono messi da canto al fine di far fronte ad emergenze considerate non altrimenti superabili. Lo richiedono alle volte le situazioni in parola³⁹ ma talora lo richiede anche – qui è il punto, di cruciale rilievo, specificamente interessante lo studio che si viene facendo – l'appartenenza all'Unione e il bisogno di assecondarne e garantirne l'ulteriore avanzata.

I garanti sono parte attiva del processo costituente europeo *in progress*, anzi ne sono protagonisti al pari dei decisori politici; e la storia insegna che molte volte hanno supplito a strutturali carenze di questi ultimi, variamente stimolandone l'operato ovvero correggendone le manifestazioni devianti dal solco dagli stessi inizialmente tracciato.

5. Le conferme che si hanno a riguardo del fatto che l'appartenenza all'Unione è di per sé un argine a possibili derive autoritarie

Se le cose stanno come sono qui viste, è agevole mettere in collegamento l'integrazione sovranazionale con le garanzie della democrazia, in ispecie avverso le minacce alle quali è sovente soggetta per effetto dell'azione di forze politiche d'ispirazione nazionalista e populista.

I regimi illiberali si distinguono, grosso modo, in due specie: quelli d'ispirazione marxiana, dai tratti in parte comuni (specificamente nei Paesi dell'Est europeo sotto l'influsso del modello sovietico) ed in parte originali (ad es., in Cina o a Cuba), e quelli di stampo autoritario, nei quali l'idea nazionalista ha avuto la sua esasperata e distorta affermazione. Avuto riguardo a queste ultime esperienze, le sole ai nostri fini interessanti, esse hanno esibito – com'è noto – caratteri peculiari nel passaggio da un ordinamento all'altro: la Germania nazional-socialista, l'Italia fascista, la Grecia dei colonnelli, la Spagna franchista, il Portogallo di Salazar o l'Argentina peronista si connotavano per un'organizzazione statale del tutto peculiare di ciascun Paese. Il nazionalismo, insomma, *proprio perché tale*, esalta il modello ideologico-culturale proprio del luogo in cui si afferma: un modello fatalmente (e fortunatamente) destinato a durare per un ristretto lasso di tempo, esaurendosi quindi col fatto stesso dell'uscita di scena del *leader* politico al quale si devono le sue fortune (alle volte, ancora prima, come si è avuto per il regime ellenico impiantatosi con il colpo di stato del 1967 ed esauritosi a seguito dei moti del Politecnico del 1973 e degli eventi a questi immediatamente seguenti).

Già solo per ciò, ci si avvede subito come in un'organizzazione internamente composita, qual è l'Unione, l'ipotesi della involuzione autoritaria, pur non potendosi escludere in partenza, appare essere estremamente remota, praticamente d'impossibile realizzazione, salvo il caso – meramente teorico-astratto – che in ciascuno Stato-membro (o, quanto meno, nella gran parte di essi) si affermino forze politiche nazionaliste, portatrici di un indirizzo che quindi contagi la stessa Unione.

rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale, cit., e M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in [Rivista AIC](#), 3/2019, 3 luglio 2019, 360 ss.).

³⁹ Forse, il caso maggiormente emblematico di quanto si viene dicendo è quello, assai noto, definito da [Corte cost. sent. n. 15 del 1982](#), laddove, pur di porre un argine alla marea montante del terrorismo rosso, sono state adottate misure francamente ripugnanti, siccome lesive della libertà personale e della dignità di persone sospette di appartenere alle BR che erano in attesa di giudizio, la cui carcerazione preventiva – *malgrado la presunzione d'innocenza* – è stata protratta per un numero di anni abnormemente elevato, non riuscendosi a celebrare per tempo i processi.

Se, di contro, esse abbiano la meglio unicamente in alcuni Stati, è da vedere quale ne sia la consistenza e diffusione. Trattandosi, infatti, di Stati di peso politico notevole, è da mettere in conto lo sfaldamento dell'Unione stessa; ciò che risolverebbe in radice il problema circa la degenerazione della "forma di Unione" (per adattare all'Unione stessa la categoria della "forma di Stato" coniata – come si sa – per gli Stati stessi⁴⁰). Ed è chiaro che il problema non è tanto (o solo) di quantità bensì (soprattutto) di qualità: una Unione senza la Germania, la Francia, la Spagna e la stessa Italia, d'un sol colpo uscite dall'Unione per un atto di libera volontà dalle stesse adottato ovvero obbligate dall'Unione a ritrarsi da quest'ultima, non sarebbe – com'è chiaro – concepibile, assistendosi pertanto alla fine dell'esperienza sovranazionale nella sua interezza (semmai, sulle sue ceneri, i Paesi restanti potrebbero pensare a forme di collaborazione connotate da vincoli più blandi di quelli in atto esistenti, ma sarebbe appunto un'altra cosa; è, ad ogni buon conto, chiaro che di siffatti scenari nulla possiamo ora dire). Se, invece, il nazionalismo dovesse imperare in Paesi, anche più numerosi di quelli sopra indicati ma di minor peso politico, è da mettere in conto la eventualità della loro uscita dall'Unione che potrebbe, dunque, ugualmente sopravvivere e proseguire la propria azione in Europa e nel mondo.

Non è, comunque, di qui ragionare di contesti apocalittici dei quali – perlomeno ad oggi – non si vedono i segni premonitori. Piuttosto, il quadro politico-istituzionale del presente si connota per un forte e crescente nazionalismo che, sia pure in forme peculiari, si va nondimeno diffondendo in modo preoccupante in singoli Paesi, tra i quali il nostro, arginato e contenuto da una decisa reazione dell'Unione, con il richiamo da essa fatto alla osservanza degli impegni presso quest'ultima assunti (anche – è bene rammentare – con il concorso dei Paesi sui quali soffia oggi impetuoso il vento del nazionalismo e del populismo).

La vicenda, cui si è poc'anzi fatto cenno, del varo della legge di bilancio dello scorso anno è altamente istruttiva a riguardo di quanto si viene ora dicendo; ed ugualmente istruttivo è il seguito dalla stessa avuto con lo scampato pericolo dell'avvio della procedura d'infrazione a carico del nostro Stato grazie alle rassicurazioni date alla Commissione (ed ai *partners* europei) dal Presidente del Consiglio e dal Ministro dell'economia in merito alle misure da adottare anche per il 2020. Il nostro Paese – come ha tenuto a precisare il nuovo Presidente della Commissione, U. von der Leyen, già all'indomani della sua elezione nel luglio scorso – rimane comunque sotto osservazione per l'aspetto economico-finanziario. È però un fatto che il Governo italiano è stato costretto a più miti consigli, rivedendo in non secondaria misura l'originario impianto della manovra finanziaria e rimandando ad un futuro incerto sia nell'*an* che nel *quando* il varo delle misure maggiormente rischiose per la tenuta dei conti pubblici, quale la *flat tax*, delle quali le forze di maggioranza avevano fatto la loro bandiera, assumendole a punti qualificanti del c.d. "contratto di governo" posto a base della nascita del I Governo Conte. Il sopravvenire nell'agosto scorso della crisi della coalizione giallo-verde, con il passaggio all'opposizione della Lega, si pone poi quale un fattore oggettivamente rassicurante tanto in merito alla tenuta dei conti pubblici quanto in ordine al rilancio dell'idea di Europa di cui il PD in special modo, già durante le trattative per la nascita del nuovo Governo, ha fatto uno dei punti qualificanti la propria azione politica e, di riflesso, il programma del Governo stesso. La stabilità di quest'ultimo rimane, ad ogni buon conto, assai precaria, a motivo della scarsa coesione delle forze politiche che lo sorreggono, la cui alleanza potrebbe dunque rivelarsi di corto respiro.

Il vero è che, al di là di ogni riserva che possa legittimamente avanzarsi avverso l'ipotesi del *materiale* (e non *giuridico*) recesso di uno Stato dall'Unione ovvero della sua espulsione da quest'ultima, il fatto stesso della esistenza dell'Unione costituisce un macigno lungo la via dell'affermazione, sia pure in forme originali rispetto al passato, di un regime autoritario. Potrebbe – è vero – assistersi, anche a breve, ad una ulteriore crescita dei movimenti di connotazione nazionalista; fintantoché, però, i Governi saranno di coalizione, è assai arduo per i movimenti stessi

⁴⁰ Una sua chiara illustrazione può vedersi in L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁵, cit., 83 ss.

imporre fino in fondo il loro orientamento e tradurlo nell'indirizzo politico dello Stato: non glielo consentiranno i *partners* della coalizione e – ciò che più importa – non glielo consentirà l'Unione⁴¹.

Le garanzie non sono, dunque, soltanto interne allo Stato, se si considera che l'opposizione di turno ben poco può fare per ostacolare l'azione della maggioranza, specie laddove questa sia solida e numericamente consistente in Parlamento, e che gli stessi massimi garanti (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) dispongono di margini di manovra comunque ristretti, dovendo peraltro fare i conti con un'opinione pubblica preorientata ed addomesticata. Le garanzie, piuttosto, come si è venuti dicendo, sono anche (e soprattutto) esterne allo Stato: la dialettica maggioranza-opposizione, usualmente vista come circoscritta alle forze politiche operanti entro le mura della cittadella statale⁴², assume oggi un nuovo volto ed una proiezione interordinamentale sconosciuta anche ad un recente passato.

In questo quadro, qui molto sommariamente descritto, un ruolo di non secondario rilievo è giocato – come si è veduto – dalle Corti europee, le cui pronunzie esprimono vincoli nei cui riguardi sia i decisori politici che gli stessi organi di garanzia di diritto interno sono comunque tenuti a mantenersi rispettosi. Specie in talune congiunture, è dunque da mettere in conto che i garanti operanti in ambito nazionale siano condizionati, in ordine alle scelte da compiere, non soltanto dalle decisioni degli organi d'indirizzo politico ma anche da quelle delle Corti suddette. È vero che i giudici nazionali – per ciò che qui specificamente importa – dispongono di strumenti pur sempre attivabili al fine di liberarsi dai vincoli in parola, a partire dall'arma dei “controlimiti”. Si tratta, nondimeno, come si sa, di risorse azionabili solo in casi eccezionali e con le dovute cautele, secondo quanto ha, ancora di recente, dimostrato il noto caso *Taricco*. Per norma, tuttavia, alle indicazioni provenienti dalle Corti suddette occorre dar seguito; e gli stessi organi d'indirizzo non si sono perlopiù sottratti a quest'onere su di essi gravante.

⁴¹ Una conferma del ruolo di cruciale rilievo da quest'ultima giocato nelle vicende istituzionali di diritto interno può vedersi nella trasformazione avvenuta nella forma di governo dello Stato, non più solo parlamentare – secondo una etichetta ormai in uso *ab antiquo* – ma anche (e, forse, soprattutto) “sovranazionale”, nel senso che il Governo è tenuto a godere della fiducia, a un tempo, delle Camere e dei *partners* europei e dei mercati internazionali, venuta meno la quale è obbligato a gettare la spugna, pur disponendo in astratto dei numeri in Parlamento per proseguire la propria azione politica [mi sono già soffermato sul punto nel mio *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; ulteriori riferimenti, ora, in G. COMAZZETTO, *Costituzione, economia, finanza. Appunti sul diritto costituzionale della crisi*, in [Rivista AIC](#), 4/2019, 31 ottobre 2019, 16 s., in nt. 10. Un complessivo ripensamento delle strette relazioni che si intrattengono tra gli sviluppi dei rapporti interordinamentali e quelli dei rapporti interistituzionali può, se si vuole, ora vedersi nel mio *Rapporti interordinamentali e rapporti interistituzionali in circolo (scenari, disfunzioni, rimedi)*, in [Freedom, Security & Justice: European Legal Studies](#), 2/2019, 15 luglio 2019, 35 ss.].

⁴² Riferimenti in A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano 2004; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Torino 2004, e V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino 2013. In prospettiva comparata, v. G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna 2012; sui più recenti sviluppi della forma di governo inglese, v., ora, F.F. PAGANO, *Evoluzione del modello Westminster ed equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'ordinamento britannico attraverso la lente della “royal prerogative”*, in [Diritti Comparati](#), 2/2019, 78 ss.; con riguardo alla nostra forma di governo, v., almeno, i contributi che sono nel fasc. 1/2019 di *Quad. cost.*