



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2016 FASC. III

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**PRIME NOTE PER UNO STUDIO SU CRISI DELLA SOVRANITÀ
E CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA**

10 DICEMBRE 2016

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica*

ABSTRACT: *First comments with reference to the crisis of sovereignty and of political representation.*

The article includes some reflections on the crisis of sovereignty and political representation. After a brief analysis on the different ways to conceive “sovereignty” in the current days, the author focuses on the concept “representativeness” in a contest of “fragmented” sovereignty. In this regard, the final paragraph offers some preliminary answers in the light of the main Constitutional provisions.

SOMMARIO: 1. Quale sovranità dello Stato? Sovranità in senso soggettivo e sovranità in senso oggettivo: secondo modello, l'una si contrae, l'altra si espande. – 2. Rappresentanza e rappresentatività (con particolare riguardo alle specie di quest'ultima ed ai conflitti che tra di esse possono aversi). – 3. L'orientamento della rappresentatività verso l'etica pubblica repubblicana, il suo carattere inclusivo (non già preclusivo), le conferme che ne dà tanto la “Costituzione dei poteri” quanto la “Costituzione dei diritti” (segnatamente, laddove la condivisione della sovranità tra Unione europea e Stati si traduca nella compiuta salvaguardia delle rispettive identità costituzionali). – 4. La rappresentatività dei giudici e degli stessi... *rappresentati*, e il problematico superamento della sua crisi.

1. *Quale sovranità dello Stato? Sovranità in senso soggettivo e sovranità in senso oggettivo: secondo modello, l'una si contrae, l'altra si espande*

Che la sovranità, per un verso, e la rappresentanza, per un altro verso, siano in crisi è affermazione talmente diffusa e radicata nella cultura (giuridica e non) del nostro tempo da non essere più discussa, se non a riguardo di ciò che potrebbe farsi al fine di porvi un qualche rimedio. La cosa in sé, insomma, non è controversa; si ragiona solo attorno agli scenari che potrebbero prefigurarsi al termine del processo in corso di deterioramento degli istituti in parola.

Ci si deve tuttavia chiedere se e quale fondamento abbiano le premesse del ragionamento comunemente fatto. Ciò che rimanda alla questione preliminare di ordine definitorio riguardante i concetti in discorso.

Comincio dalla sovranità, con l'avvertenza che, salvo contraria ed esplicita indicazione, quando ne parlo mi riferisco tacitamente allo Stato.

Ora, prima ed al fine di stabilire se essa sia in crisi occorre chiedersi come debba essere intesa. Semplificando al massimo i termini della questione, come si sa *ab antiquo* fatta oggetto di plurime e discordanti vedute, possiamo qui fare riferimento alle due accezioni, soggettiva ed oggettiva, che se ne sono date: quella che, a partire dalla lezione di Bodin¹, la vede come potere o, meglio, “somma delle potestà pubbliche dello Stato”² e l'altra che, di contro, la desoggettivizza appuntandola nei valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale³, specialmente nella coppia assiologica fondamentale

* Testo rielaborato e corredato di minimi richiami di letteratura di un intervento alla Tavola rotonda su *Crisis de la soberanía y de la representación en la era de la globalización: ¿cómo ha terminado la soberanía popular?*, nell'ambito del III Convegno internazionale italo-spagnolo su *Soberanía y representación: el constitucionalismo en la era de la globalización*, Catania 5-7 dicembre 2016, alla cui data lo scritto è aggiornato.

¹ ... a riguardo della quale, di recente, A. GENTILI, *La sovranità nei sistemi giuridici aperti*, in *Pol. dir.*, 2/2011, 181 ss.

² ... per riprendere qui la formula di sintesi che è in M.S. GIANNINI, *Sovranità b) diritto vigente*, in *Enc. dir.*, XLIII (1990), 225.

³ ... secondo la nota prospettazione teorica di G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss., ora anche in *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005, sul cui pensiero L. VENTURA, *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Giappichelli, 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, Giappichelli, Torino 2016, 519 ss.; pure *ivi*, II, G. GEMMA, *Riflessioni sul pensiero di Silvestri in tema di sovranità*, 1068 ss.

– come a me piace chiamarla – costituita da libertà ed eguaglianza in cui si specchia e in forma eminente esprime la dignità della persona umana⁴.

Due visioni – come si vede – irriducibilmente alternative e che, però, non solo non si escludono ma, anzi, si implicano a vicenda, dal momento che i valori hanno bisogno dei poteri al fine di potersi affermare e far valere nell’esperienza, così come questi attingono da quelli la luce e l’orientamento per il loro quotidiano operare.

Il vero è che ogni ragionamento sulla sovranità in fin dei conti rimanda ad una teoria della Costituzione, così come questa a quella; e la Costituzione, nella sua composita struttura è tanto potere quanto e prima ancora valore, insieme dei valori fondanti l’ordinamento, avuto particolare riguardo, negli ordinamenti di tradizioni liberaldemocratiche, al riconoscimento e alla tutela dei diritti fondamentali⁵.

Nel presente contesto, segnato da una integrazione sovranazionale che, sia pure in modo sofferto e discontinuo, va portandosi sempre più avanti⁶, nonché dall’infittirsi dei vincoli discendenti dalla Comunità internazionale, assistiamo peraltro ad una frammentazione e moltiplicazione crescente della sovranità quale potere⁷ che spesso viene a prendere forma lungo canali sotterranei e poco appariscenti, refrattari ad ogni catalogazione alla luce degli schemi ereditati dalla tradizione⁸. Allo stesso tempo, però, in cui dallo Stato si dipartono quote crescenti di sovranità per appuntarsi fuori di esso (per ciò che qui specificamente interessa, in capo all’Unione europea)⁹, crescono altresì le opportunità di tutela offerte ai diritti fondamentali dal proliferare delle Carte che ne danno il riconoscimento, specie grazie all’opera poderosa di garanzia posta in essere dalle Corti non nazionali (tra le quali, particolarmente, quelle aventi sede a Strasburgo e Lussemburgo).

Possiamo dire che, *mentre la sovranità dello Stato come potere si contrae, la sovranità come valore invece si espande*. Perlomeno, così parrebbe essere *secondo modello*; l’esperienza, poi, in parte avvalora questo schema, presentandosi nondimeno come assai varia, oscillante, gravata da non poche né lievi contraddizioni¹⁰.

La tesi della sovranità dei valori non può né vuole, ad ogni buon conto, occultare insufficienze e carenze nella realizzazione dei valori stessi, non cancella cioè la distanza che separa il modello nella sua genuina e cristallina purezza da un’esperienza segnata da non poche né lievi deviazioni dallo

⁴ Ancora G. SILVESTRI si è intrattenuto con fini argomenti sulle mutue implicazioni che si intrattengono tra i valori di libertà ed eguaglianza nel suo *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009; allo stesso S., poi, si deve la felice raffigurazione della dignità quale “bilancia” su cui si dispongono i beni della vita costituzionalmente protetti al fine della loro mutua ponderazione (v., dunque, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Rivista AIC*, 14 marzo 2008, con le ulteriori precisazioni che sono in *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in *Dir. pubbl.*, 1/2014, 3 ss.).

⁵ Maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, aversi dal mio *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all’Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it*, 11/2016, 1 giugno 2016, dov’è la formula di sintesi della sovranità quale “Costituzione nel suo farsi potere al servizio dei diritti fondamentali” (25).

⁶ Si è, peraltro, fatto notare da un’accreditata dottrina che “l’Europa vive di crisi” (questo il titolo di uno scritto di S. CASSESE di recente apparso in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2016, 779 ss.; lo stesso fasc. ospita quindi altri contributi sul tema). Della “crisi esistenziale” dell’Unione si tratta altresì nel *Discorso sullo stato dell’Unione 2016: verso un’Europa migliore*, pronunciato dal Presidente della Commissione Juncker a metà settembre scorso.

⁷ In argomento, la disincantata analisi critica di M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., spec. 160 ss., e, più di recente, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012.

⁸ Si pensi solo, al riguardo, al ruolo giocato dalle agenzie di rating ed ai flussi di potere che dalle stesse promano, spiegandosi in plurime direzioni e dando vita ad imprevedibili effetti.

⁹ Sui vincoli che ne conseguono a carico della sovranità dello Stato, tra gli altri, v., di recente, AA.VV., *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell’integrazione economica e politica europea sull’ordinamento nazionale*, a cura di A. Iacoviello, Giuffrè, Milano 2016.

¹⁰ A giudizio di A. MORELLI, *Storia di un’araba fenice. La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, relaz. al nostro Convegno, in *paper*, la crisi della globalizzazione potrebbe portare al risveglio della sovranità nella sua tradizionale accezione, sia pure in forme diverse rispetto al passato, che tornerebbe dunque ad occupare “un posto centrale nelle elaborazioni teoriche delle forme e delle dinamiche istituzionali”.

stesso. E basti solo appunto pensare ai non pochi casi di cui si ha largo riscontro di mortificazioni dei valori di libertà, eguaglianza, dignità.

Ciò posto, non è tuttavia possibile chiudere gli occhi davanti alla espansione degli spazi di libertà e di eguaglianza avutisi col tempo, anche e soprattutto per effetto dell'appartenenza all'Unione e, prima ancora, della ricezione in ambito interno della CEDU e di altre Carte. Il “dialogo” – come pure con una certa improprietà si è soliti chiamarlo – che ormai quotidianamente si intrattiene tra le Corti europee e i giudici nazionali (costituzionali e comuni) è la più eloquente testimonianza di questo stato di cose che è ormai sotto gli occhi di tutti¹¹.

2. Rappresentanza e rappresentatività (con particolare riguardo alle specie di quest'ultima ed ai conflitti che tra di esse possono aversi)

È da chiedersi quali riflessi si abbiano per effetto della frammentazione della sovranità (e, specificamente, della sua condivisione tra Unione europea e Stati-membri) a carico della rappresentanza.

Quest'ultima intrattiene un rapporto complesso con la democrazia¹².

Per un verso, è forma della stessa; ha cioè accompagnato e sorretto il processo di graduale democratizzazione delle comunità politicamente organizzate (e, segnatamente, degli Stati), dandone una delle più qualificanti espressioni¹³. Per un altro verso, la democrazia ha dato rinnovato senso alla rappresentanza, concorrendo alla sua rigenerazione e riarticolazione su basi profondamente diverse da quelle di un lontano passato. Per quest'aspetto, possiamo dire che la democrazia si pone a fondamento e giustificazione della rappresentanza, al tempo stesso in cui da questa si alimenta e per il suo tramite incessantemente rinnova.

Tutto questo è, però, più vero al piano della ricostruzione teorica operata ragionando sui disegni istituzionali che a quello delle pratiche realizzazioni. Laddove, infatti, ci si interroghi in merito a quanta e quale democrazia e a quanta e quale rappresentanza effettivamente si abbia in un ordinamento dato e a certe condizioni obiettive di contesto, ci si avvede dello scarto profondo esistente tra modello ed esperienza.

Viene qui in rilievo la dissociazione vistosa, tangibile, che si dà tra rappresentanza e rappresentatività, in merito alla quale si è avuta una fioritura di analisi di vario segno, nondimeno convergenti appunto nella rilevazione del fatto in sé, pur se divergenti in ordine sia alle cause che ai rimedi¹⁴.

La crisi è, dunque, della rappresentatività, non della rappresentanza; e spiega il crescente distacco dalla politica, di cui è indice particolarmente eloquente l'elevato astensionismo dalle elezioni e dalle

¹¹ Su ciò, nella ormai incontestabile lett., di recente, AA.VV., *Il filo delle tutele nel dedalo d'Europa*, a cura di E. Falletti e V. Piccone, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, e AA.VV., *Dialogando sui diritti. Corte di Cassazione e CEDU a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.

¹² Vari punti di vista sono stati al riguardo manifestati in occasione del Convegno AIC di Trento dell'11-12 novembre 2016 su *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità rappresentanza territorio*. V., inoltre, utilmente, con specifica attenzione al ruolo al riguardo giocato dalle autonomie, la corposa ricerca su *Rappresentanza politica e autonomie*, curata da C. Buzzacchi - A. Morelli - F. Pizzolato, Giuffrè, Milano 2016.

¹³ Per un quadro di sintesi, v. D. NOCILLA - L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII (1987), 543 ss., spec. 551 ss., e A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale Scientifica, Napoli 1998, spec. il cap. I.

Di un “indefettibile carattere rappresentativo della democrazia dei moderni” discorre, ora, A. MORELLI, *La trasformazioni del principio democratico*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura e A. Morelli, Giuffrè, Milano 2015, 95.

¹⁴ Mi si consenta qui di fare solo un nome, quello del mio compianto Maestro, T. MARTINES, che si è ripetutamente intrattenuto sul punto con fini argomenti, riguardandolo da varie angolazioni in ragione delle peculiari esigenze dello studio di volta in volta condotto (tra gli altri suoi scritti, v. *La democrazia pluralista*, in *Ann. Univ. Messina*, 1963-64, 23 ss., e *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano 1967, spec. 154, entrambi ora in *Opere*, I, Giuffrè, Milano 2000, rispettivamente, 239 ss. e 255 ss.).

stesse consultazioni referendarie, la massima espressione di democrazia diretta¹⁵: è in crisi cioè, la *qualità* del rapporto, non già l'*esistenza* del rapporto in sé, malgrado le deformazioni dovute al meccanismo elettorale, segnatamente laddove si faccia luogo a correttivi in senso marcatamente maggioritario¹⁶. Ciò che, ad ogni buon conto, non toglie il carattere unitario della rappresentanza, la sua attitudine a dar voce ed a rendere comunque presente la “Nazione” tutta intera¹⁷.

Man mano, però, che si rende sempre più evidente la “condivisione” della sovranità tra plurimi centri istituzionali dislocati anche presso ordinamenti diversi, siffatto carattere cambia profondamente, nella sua stessa struttura, e cambia, di conseguenza, anche il modo di essere “rappresentativi” dei rappresentanti.

In un sistema non più semplice bensì composto, tendenzialmente portato a conformarsi quale “sistema di sistemi”¹⁸, i rappresentanti non sono chiamati a rappresentare unicamente il corpo elettorale o – come suol dirsi, con formula che evoca l’idea di uno Stato chiuso in modo autoreferenziale in se stesso – la “Nazione” ma anche a farsi carico di domande di regolazione normativa e di governo in genere provenienti *ab extra*.

Se ne ha palmare riprova proprio nella presente congiuntura segnata da una crisi economica senza precedenti, oltre che gravata dalla minaccia sempre più agguerrita del terrorismo internazionale. Non è a caso, d’altronde, che proprio nel momento in cui la crisi si è fatta più acuta non pochi Governi (tra i quali, come si sa, il nostro) si sono trovati costretti a farsi da canto: non già – si badi – in quanto non più sorretti dalla fiducia delle assemblee elettive bensì perché privi della ulteriore (e non meno rilevante) fiducia di cui dovevano godere, quella dei mercati e dei *partners* europei¹⁹.

In un quadro istituzionale composito, connotato da una sostanziale *fiducia politica plurale*, possono aversi casi frequenti di conflitti, alle volte laceranti, interni alla rappresentatività, dal momento che i rappresentati interni, “nazionali”, si aspettano una certa politica da parte dei rappresentanti e i rappresentati esterni (segnatamente, europei) un’altra²⁰.

Vi è di più. In un contesto caratterizzato da migrazioni di massa produttive di un profondo rivolgimento del tessuto sociale, viene profondamente alterato il nesso esistente tra la rappresentanza e il fatto elettorale che vi sta alla base. Di conseguenza, la rappresentatività non ha più nel fatto stesso la radice da cui esclusivamente si tiene ed alimenta: i suoi punti di riferimento sono ora divenuti plurimi e varî sono del pari i criteri di qualificazione e di misurazione della rappresentatività stessa.

¹⁵ Di una “sconvolgente emigrazione delle masse dalla politica” discorre G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 53, ma trattasi – come si sa – di un rilievo, nella sostanza, largamente diffuso. Persino laddove la posta in palio era (ed è) altissima, come in occasione di alcune consultazioni referendarie, la partecipazione dei votanti è stata notevolmente esigua. Ha fatto eccezione, da ultimo, la vicenda relativa alla riforma “Renzi-Boschi”, per quanto qui la spiegazione possa rinvenirsi nell’inusuale martellamento d’informazione mediatica che ha preceduto la consultazione popolare e nella drammatizzazione dell’esito della stessa da parte di alcuni operatori politici.

¹⁶ Si è altrove proposto di distinguere tra una *rappresentanza in senso formale*, che si ha per il mero fatto delle elezioni quale che sia il meccanismo di traduzione dei voti in seggi normativamente previsto, ed una *rappresentanza in senso sostanziale*, che si ha laddove il meccanismo stesso si dimostri adeguato a rendere nel modo più fedele possibile la “geografia politica” del corpo sociale (così, in un mio *Intervento al forum sull’Italicum. Nove studiosi a confronto*, a cura mia e di A. Rauti, Giappichelli, Torino 2015, 51; si è quindi rifatto, con personali svolgimenti, a questa indicazione A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in AA.VV., *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, a cura dello stesso M., Giuffrè, Milano 2015, 5).

Nulla, ad ogni buon conto, esclude che la rappresentatività nei fatti si presenti slegata dall’una ovvero dall’altra specie di rappresentanza, ovverosia più dall’una che dall’altra.

¹⁷ Ovviamente, qui il riferimento è alle sole assemblee elettive nazionali, senza dunque alcun cenno agli enti territoriali substatali in cui pure la rappresentanza stessa ha modo di esprimersi, senza però poter dar voce all’intera “Nazione” (in tema, v., ora, nuovamente, AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, cit.).

¹⁸ Della qual cosa si ha una particolarmente espressiva testimonianza al piano della salvaguardia dei diritti fondamentali, come si è tentato di mostrare in altri luoghi e si vedrà, sotto un peculiare aspetto, anche a breve.

¹⁹ Ho ripercorso questa vicenda 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.

²⁰ Di qui, poi, il bisogno di rivedere alcune consolidate categorie della tradizione, quale quella di “forma di Stato”, nella sua accezione corrente che la riferisce al rapporto tra governanti e governati, una volta che si constati l’appartenenza degli uni e degli altri anche ad ordinamenti diversi.

Sui rappresentanti, infatti, non grava più solo l'onere di farsi carico delle aspettative nutrite dal corpo elettorale nella sua unità e, perciò, di dar voce alla "Nazione" essa pure unitariamente (e... *nazionalisticamente*) intesa ma v'è pure quello di prestare ascolto alle domande dei non votanti, degli immigrati (regolari e non), degli stranieri stabilmente residenti: di quanti, insomma, condividono esperienze di vita sociale sul medesimo territorio²¹.

Un compito immane, improbo, sol che si pensi alle lacerazioni profonde esistenti nel tessuto sociale, nelle quali è la prima e più rilevante causa dei conflitti tra le diverse specie di rappresentatività. Proprio la "Nazione" viene allora a trovarsi al centro dei conflitti stessi: alcuni intendendola alla vecchia maniera e perciò volendola chiusa in modo autoreferenziale in se stessa, indisponibile a rendersi permeabile da culture provenienti *ab extra* ed in grado di fecondarla e rigenerarla; altri, di contro, volendola aperta all'accoglienza dell'altro, all'integrazione.

Chi e cosa, dunque, rappresentare? E, ancora, è possibile un "bilanciamento" tra apertura e chiusura della Nazione e, perciò, della rappresentanza?

3. *L'orientamento della rappresentatività verso l'etica pubblica repubblicana, il suo carattere inclusivo (non già preclusivo), le conferme che ne dà tanto la "Costituzione dei poteri" quanto la "Costituzione dei diritti" (segnatamente, laddove la condivisione della sovranità tra Unione europea e Stati si traduca nella compiuta salvaguardia delle rispettive identità costituzionali)*

Al fine di tentare di dare una prima, seppur approssimativa, risposta ai quesiti appena posti, occorre – a me pare – rinvenire un punto fermo, un parametro cui fare costante riferimento; e questo non può che essere nella Costituzione e nei suoi valori (e, perciò, nei principi che vi danno la prima e più genuina traduzione positiva).

La rappresentatività resta fedele a se stessa, alla sua autentica missione, solo laddove le pratiche ad essa conseguenti si orientino alla realizzazione dell'etica pubblica repubblicana che nei valori suddetti si specchia ed esprime.

I principi, di cui agli artt. 10 e 11 della nostra Carta, che danno l'apertura dell'ordinamento al diritto internazionale e sovranazionale, visti nel loro fare "sistema" coi principi di cui agli artt. 2 e 3, che danno voce agli ideali di libertà ed eguaglianza (e, per ciò stesso, di dignità), non lasciano incertezza a riguardo del fatto che *si è rappresentativi nel massimo grado possibile solo se si è inclusivi, non già preclusivi*.

Questa tesi è dimostrata per entrambe le accezioni sopra riportate di sovranità, è cioè confermata avuto riguardo tanto alla *Costituzione dei poteri* quanto alla *Costituzione dei diritti*, per riprendere ancora una volta una nota, seppur discussa, bipartizione²².

Per il primo verso, si riconsideri, solo per un momento, la condivisione nella sovranità che si ha tra Stati ed Unione, una condivisione che ha, sì, nel riparto di competenze stabilito nei Trattati il suo punto costante di riferimento ma che, nondimeno, è attraversata da un moto interno incessante, il riparto stesso soggiacendo ad oscillazioni continue, varie da materia a materia e, per una stessa materia, nel tempo.

²¹ Proprio su siffatto connotato, peraltro, fa leva un'argomentata ed insistita sollecitazione volta a rivedere la nozione stessa di cittadinanza e, comunque, a riconoscere i diritti politici anche ai non cittadini stabilmente residenti sul territorio dello Stato [in argomento, spunti ricostruttivi di particolare interesse in alcuni dei contributi ospitati da *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, part. in quello di E. LAGANÀ, *La questione aperta dei diritti politici degli "stranieri" (con particolare riguardo al diritto di voto a livello locale)*, 415 ss. e, se si vuole, nel mio *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, 38 ss.].

²² In argomento, sempre utili le precisazioni di M. LUCIANI, *La "Costituzione dei diritti" e la "Costituzione dei poteri"*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Cedam, Padova 1985, 497 ss.

La sovranità eurounitaria ha comunque da fare i conti col principio di cui all'art. 4.2 TUE che fa obbligo all'Unione di prestare ossequio ai principi di struttura degli ordinamenti nazionali²³, esponendosi in caso contrario gli atti in cui la sovranità stessa si concreta al rischio che siano loro opposti in ambito interno²⁴ i "controlimiti"²⁵.

Se, però, l'Unione è tenuta a non mancare di rispetto all'identità costituzionale degli Stati-membri, anche questi devono, dal loro canto, mostrarsi osservanti dell'identità dell'Unione e concorrere alla sua integra trasmissione nel tempo, altrimenti il principio del primato del diritto sovranazionale resterebbe cosa priva di senso.

Il vero è che entrambi gli ordinamenti in rapporto hanno in sé la vocazione sia all'apertura che alla chiusura: l'identità costituzionale di ciascuno di essi è, perciò, soggetta a spinte e contropinte di vario segno ed intensità riportabili all'una come all'altra componente. Di qui, il bisogno di far luogo a continui, quotidiani, bilanciamenti interni alla identità sia eurounitaria che nazionale. Di questo bisogno si ha palmare riprova ove si consideri che una norma dell'Unione potrebbe, a un tempo, mostrarsi irrispettosa di uno o più principi fondamentali di diritto interno e però servente altri principi ancora. In congiunture siffatte, i "controlimiti" possono essere opposti, come pure però non opposti, a seconda di dove penda l'ago della bilancia, a seconda cioè che si reputi essere maggiore il costo ovvero il beneficio per la Costituzione come "sistema". È perciò che i bilanciamenti interordinamentali si risolvono, a conti fatti, in bilanciamenti intraordinamentali, *secondo valore*²⁶.

Il bilanciamento è, dunque, sempre interno alla identità costituzionale, sia essa dell'Unione come pure dello Stato: con riguardo alla prima, tra il principio dell'art. 4.2 e il principio del primato; quanto

²³ Ciò che, poi, pone la micidiale questione di ordine teorico-pratico relativa ai criteri ed alle modalità con cui l'Unione (e, per essa, specificamente la Corte di giustizia) può far luogo al riconoscimento dei principi in parola, specie ove si consideri che non si danno meccanismi cui si possa allo scopo fare utilmente ricorso, quali invece si hanno in senso ascendente (in ispecie, come si sa, il rinvio pregiudiziale). Ma, su tutto ciò non è ora possibile indugiare e devesi far rimando ad altri luoghi di riflessione scientifica (in merito alle non poche questioni sollevate dalla lettera del disposto in esame, tra gli altri, v. F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'uropeizzazione dei controlimiti*, Giappichelli, Torino 2012; S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quad. cost.*, 3/2012, 533 ss.; M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione europea: un nuovo concetto giuridico?*, in AA.VV., *Lo stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, a cura di F. Viola, Il Mulino, Bologna 2012, 139 ss.; 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*, Giappichelli, Torino 2013; M. CARTABIA, *sub art. 4*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Giuffrè, Milano 2014, 23 ss.; S. BARONCELLI, *I rapporti con l'Unione europea*, in AA.VV., *Le proposte di riforma della Costituzione*, a cura di A. Cardone, ESI, Napoli 2014, 173 ss.; P. CRUZ VILLALÓN, *La identidad constitucional de los Estados miembros: dos relatos europeos*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, I, Giuffrè, Milano 2015, 729 ss., e, pure *ivi*, J. LUTHER, *Alla ricerca di un concetto giuridico europeo di autonomia*, III, 1745 ss., e S. MANGIAMELI, *L'Unione europea e l'identità degli Stati membri*, 1811 ss.; A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali. Il coordinamento tra Regioni, Stato e UE*, Cleup, Padova 2016, 156 ss. Infine, se si vuole, il mio *A difesa della idoneità delle norme eurounitarie a derogare a norme costituzionali sostanziali e della "uropeizzazione" dei controlimiti*, in AA.VV., *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, in corso di stampa per i tipi della Jovene, nonché in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 21 luglio 2016).

²⁴ Il disposto dell'art. 4.2, nondimeno, non preclude che, prima ancora ovvero congiuntamente alla via giudiziaria interna, della questione sia investita la Corte di giustizia, appunto per violazione indiretta del disposto suddetto. Quali possano poi essere gli scenari prefigurabili in caso di divergenti pronunzie dei giudici (tanto più laddove protagonisti del conflitto siano la Corte dell'Unione e la Corte costituzionale) è, nuovamente, cosa di cui non ci si può qui fare carico.

²⁵ La discussione su questi ultimi, specie dopo la pronunzia della Corte dell'Unione su [Taricco](#) (e in attesa del verdetto della Consulta), è tornata ad animarsi. Per tutti, v. AA.VV., *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit.; AA.VV., *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. I nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, a cura di C. Paonessa e L. Zilletti, Pacini, Pisa 2016 e, più di recente, i contributi al Convegno su *Aspettando la Corte costituzionale. Il caso Taricco e i rapporti tra diritto penale e diritto europeo*, svoltosi a Roma il 4 ottobre 2016, i cui Atti possono vedersi in [Rivista AIC](#), 4/2016, 11 novembre 2016.

²⁶ Quest'esito trovasi argomentato in alcuni miei scritti, a partire da *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in [Rivista AIC](#), 1/2011, 1 marzo 2011.

al secondo, tra questo e quello dei suoi principi di base, da cui – come si è veduto – dipende l’apertura ovvero la chiusura nei riguardi del diritto di origine esterna²⁷.

Ora, i rappresentanti sono sollecitati a far luogo a questi bilanciamenti, assumendo a principio ordinatore appunto quello della massimizzazione della tutela dei beni costituzionalmente protetti²⁸ e tenendo sempre fisso lo sguardo sul principio della fedeltà alla Repubblica che, nella sua più genuina espressione²⁹, è adesione ai valori, a *tutti* i valori costituzionali, tra i quali c’è anche quello dell’apertura al diritto internazionale e sovranazionale in funzione della realizzazione, a un tempo, della propria e dell’altrui identità. E così, i rappresentanti nazionali possono compiutamente mostrarsi fedeli alla Repubblica solo nel momento in cui operano al servizio sia dell’identità dell’ordinamento di appartenenza che della stessa identità dell’Unione, alla cui formazione ed all’incessante rinnovo l’ordinamento stesso è chiamato a concorrere, in ciascuna delle sue componenti.

D’altro canto, porsi al servizio dell’identità dell’Unione è, per la tesi qui nuovamente patrocinata, allo stesso tempo porsi al servizio dell’identità della Repubblica, ogni qual volta si renda palese che gli atti dell’Unione portino all’innalzamento del livello di salvaguardia dei diritti, visti nel loro fare “sistema” coi restanti beni o interessi costituzionalmente protetti. È la stessa Costituzione, insomma, a volere decisamente questo esito, nei suoi principi di libertà ed eguaglianza (e nei principi restanti) che, in una congiuntura siffatta, risultino, in tesi, ancora meglio appagati dagli atti sovranazionali di come possano esserlo da quelli di diritto interno.

Questa conclusione è, ovviamente, avvalorata anche ponendosi dal punto di vista dell’Unione; e quest’ultima, coi suoi rappresentanti, ha da spendersi, a un tempo, a beneficio della propria e dell’altrui identità³⁰. Nulla, perciò, l’Unione avrebbe da rimproverarsi nel momento in cui dovesse

²⁷ Che, poi, possano darsi delle storture nell’esperienza non si discute. Queste, però, nulla tolgono, a mia opinione, alla bontà del modello per come qui pure, nei suoi lineamenti di fondo, ricostruito. Nessuna “copertura”, perciò, a taluni eccessi della Corte di Lussemburgo che, specie con [Melloni](#) e, ora, appunto con [Taricco](#), ha dato prova di considerare comunque preminente, indisponibile, il principio del primato nei riguardi di quello di cui all’art. 4.2 (che il primato si ponga quale espressione emblematica della costituzione materiale dell’Unione è efficacemente rilevato da V. PICCONE, *La primauté nell’Unione allargata*, in AA.VV., *Il filo delle tutele nel dedalo d’Europa*, cit., 1 ss., spec. 7).

²⁸ Sul rilievo da assegnare a tale principio la dottrina ha, specie di recente, molto insistito [tra gli altri, G. D’AMICO, *La massima espansione delle libertà e l’effettività della tutela dei diritti*, in AA.VV., *Il diritto e il dovere dell’uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, a cura di A. Pin, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, 17 ss.; C. AMALFITANO - M. CONDINANZI, *Unione europea: fonti, adattamento e rapporti tra ordinamenti*, Giappichelli, Torino 2015, 126 ss. e 168 ss.; G.M. SALERNO, *I diritti fondamentali tra le tradizioni costituzionali comuni e i controlli a tutela dell’identità costituzionale*, in *Il Filangieri*, Quad. 2014 su *Unione europea e principi democratici*, Jovene, Napoli 2015, 103 ss.; C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in [Consulta OnLine](#), II/2015, 3 giugno 2015, spec. 492 ss.; nella stessa *Rivista*, A. SPADARO, *Sull’aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile “freddezza” della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL*, 504 ss. e, dello stesso, ora, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D’Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2016, spec. 55 ss.; ivi pure C. SALAZAR, *I diritti sociali nel “gioco delle tre Carte”: qualche riflessione*, 217 ss., e L. D’ANDREA, *A mo’ di sintesi: ordinamento europeo e costituzionalismo contemporaneo*, spec. 314 ss. Infine, volendo, anche il mio *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in [Consulta OnLine](#), II/2016, 30 giugno 2016, 273 ss.].

²⁹ Indicazioni in merito alla varietà delle forme espressive del principio di fedeltà, corredate da acuti rilievi di ordine teorico-ricostruttivo, possono vedersi in A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013.

³⁰ E, a darne conferma, soccorrono le “tradizioni costituzionali comuni”, un’autentica cinghia di trasmissione di valori fondamentali dall’uno all’altro ordinamento [sul ruolo da esse giocato, anche dopo il varo della Carta dei diritti dell’Unione, v., sopra tutti, L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell’Unione europea. Un’analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Giappichelli, Torino 2013; O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto “ascendente”, ovvero sia l’incidenza delle “tradizioni costituzionali comuni” nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell’Unione*, in AA.VV., *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D’Andrea - G. Moschella - A. Ruggeri - A. Saitta, Giappichelli, Torino 2015, 93 ss., e, dello stesso, *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, cit., 91 ss.; G. BRONZINI, *La Carta dei*

far luogo ad un bilanciamento tra i principi fondamentali che dell'Unione stessa fanno l'identità tale da assicurare la preminenza a quello di cui all'art. 4.2 rispetto al principio del primato³¹.

4. *La rappresentatività dei giudici e degli stessi... rappresentati, e il problematico superamento della sua crisi*

Dopo le cose appena dette, non occorre un lungo discorso a riguardo della *Costituzione dei diritti*, cui peraltro si è già fatto richiamo.

La sovranità dei valori riceve, infatti, una delle sue più espressive e qualificanti testimonianze nel momento in cui la rappresentatività si traduce in adesione effettiva, la massima consentita alle condizioni oggettivamente date, ai valori nel loro fare “sistema” (o, meglio, “sistema di sistemi”, in via di progressiva affermazione) e nei conseguenti comportamenti, al piano dell'apparato così come – si vedrà meglio a momenti – della comunità governata.

E, poiché sul terreno su cui maturano le vicende relative ai diritti un ruolo di prima grandezza, per universale riconoscimento, è giocato dai giudici (nazionali e non, costituzionali e comuni), quali principali artefici delle operazioni di bilanciamento assiologico secondo i casi, se ne ha che proprio in relazione ad essi si pongono oggi alcune tra le più gravi e spinose questioni in tema di rappresentatività. Sono i giudici, infatti, che devono rendere “presenti”, a un tempo, l'identità dello Stato e l'identità dell'Europa in costruzione, operare per la congiunta salvaguardia di entrambe, avuto pur sempre riguardo alla massima tutela effettivamente raggiungibile facendo simultaneamente uso di tutte le Carte dei diritti disponibili.

La formula che vuole la giustizia amministrata “in nome del popolo”, riconvertita in senso oggettivo (o, meglio, assiologico-oggettivo), si traduce ed interamente risolve in quella di una giustizia rappresentativa dei valori e, per ciò stesso, *giusta* e che tale può essere unicamente in quanto riesca nella ottimale composizione dei valori in campo, in ragione delle peculiari e complessive esigenze del caso.

Questo (e solo questo) è il giudice “rappresentativo” di una “Nazione” che, assiologicamente intesa, si apre, al pari della Carta che vi sta alla base, naturalmente all'altro, ogni qual volta da ciò dipenda la ottimale salvaguardia dei beni costituzionalmente protetti, nel loro fare “sistema”.

Riconsiderata la rappresentanza in prospettiva assiologicamente ispirata, si pone da ultimo la questione della *rappresentatività degli stessi... rappresentati*, quale adesione fattiva, concreta, di singoli e gruppi, fino a pervenire all'intero corpo sociale, all'etica pubblica repubblicana e, dunque, quale capacità di rendervi credibile testimonianza coi fatti.

Che si dia una crisi, ancora prima che della rappresentanza (o dei rappresentanti), dei rappresentati, come ha fatto notare una sensibile dottrina³², è cosa su cui pochi – credo – possono nutrire dubbi. Pregi e difetti sparsi nel tessuto sociale, d'altronde, si riproducono in scala a livello di apparato: i rappresentanti non sono né peggiori né migliori dei rappresentati, sono come loro, come noi.

Solo che, così stando le cose, il superamento della crisi della rappresentanza, una volta che se ne rinvergono le radici negli stessi rappresentati e la si ambienta – come qui si è tentato in estrema sintesi di fare – al piano dei valori, dell'etica pubblica repubblicana, somiglia allo sforzo poderoso fatto dal Barone di Münchhausen per uscire dal pantano tirandosi per i baffi.

diritti dell'Unione europea come strumento di rafforzamento e protezione dello Stato di diritto, in *Pol. dir.*, 1-2/2016, 15 ss.].

³¹ Come si è però veduto, la tendenza fin qui affermata nell'esperienza diverge sensibilmente da questa indicazione.

³² Ovvio il riferimento a M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon - F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, 109 ss.