

Integrazione sovranazionale e democrazia parlamentare*

di

Antonio Ruggeri*

SOMMARIO: 1. La mutua incidenza che s'intrattiene tra i termini della relazione oggetto di studio, resa viepiù evidente dalle ingravescenti emergenze bisognose cui occorre far fronte, dallo sviluppo scientifico e tecnologico, dalla crisi profonda cui è soggetta la rappresentanza politica, in ambito interno così come a livello sovranazionale. – 2. Un ossimoro apparente: l'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale parrebbe, per un verso, indebolire la democrazia parlamentare e, per un altro, invece rafforzarla, a seconda di come si qualifichi la sovranità e se ne vedano le manifestazioni. – 3. Le più salienti vicende della sovranità "condivisa" tra Stato e Unione e le torsioni di ordine istituzionale che ne hanno accompagnato lo svolgimento. – 4. La sovranità dei valori, l'accresciuta salvaguardia dei diritti fondamentali e della identità costituzionale, dello Stato come pure dell'Unione, per effetto dell'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale.

1. La mutua incidenza che s'intrattiene tra i termini della relazione oggetto di studio, resa viepiù evidente dalle ingravescenti emergenze bisognose cui occorre far fronte, dallo sviluppo scientifico e tecnologico, dalla crisi profonda cui è soggetta la rappresentanza politica, in ambito interno così come a livello sovranazionale

Non è agevole stabilire che relazione s'intrattenga tra i termini evocati nel titolo della riflessione che mi accingo a svolgere. Che l'integrazione sovranazionale e la democrazia parlamentare si condizionino variamente a vicenda mi parrebbe essere ormai provato da molti segni alla cui illustrazione si farà ora sinteticamente luogo; e, tuttavia, è parimenti sicuro che le vicende dell'una e dell'altra risultino soggette all'incidenza di plurimi fattori, senza che peraltro sia affatto chiaro stabilire quale sia stato (e sia) il peso specifico di ciascuno di essi. Fattori che, poi,

* Relazione predisposta per il Convegno su I caratteri della democrazia parlamentare, oggi, a cura di V. Baldini, Cassino 25-26 marzo 2020, rimandato a causa della emergenza dovuta al coronavirus.

* Professore emerito di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Messina.

sono con il tempo cambiati ovvero si sono variamente combinati tra di loro inscrivendosi in un contesto attraversato da forti tensioni, da fluidità degli elementi costitutivi e – ciò che, forse, maggiormente importa – dalla opacità dei tratti complessivi. Insomma, tentare di mettere ordine e fare chiarezza appare essere una impresa forse disperata, una battaglia persa in partenza.

Ad ogni buon conto, che si dia un flusso ininterrotto di suggestioni che vanno e vengono nell'uno e nell'altro verso è testimoniato da molte esperienze. Al fondo, si tratta di tentare di dare una qualche, seppur approssimativa, risposta ai seguenti tre quesiti: *a)* in che misura il processo d'integrazione sovranazionale, nel suo sovente non lineare e comunque particolarmente sofferto cammino, abbia inciso sugli sviluppi della democrazia parlamentare; *b)* di rovescio, come quest'ultima, specie nella presente congiuntura per essa complessivamente non benigna, abbia condizionato gli sviluppi del processo d'integrazione; infine *c)* quali prospettive possano intravedersi, nei limiti in cui sia possibile affacciare, senza troppo azzardo, una qualche previsione anche solo per il prossimo futuro, nelle vicende sia dell'integrazione sovranazionale che della democrazia parlamentare.

Come si diceva, la questione qui oggetto di esame non può essere impostata a modo senza tener conto degli elementi a contorno, specie dei connotati maggiormente vistosi del contesto in cui essa s'inscrive. In particolare, occorre, a mio modo di vedere, tener presenti almeno due cose: le plurime e viepiù ingravescenti emergenze nel tempo presente emergenti (da quella economica a quella migratoria, l'ambientale, la terroristica, e, da ultimo, quella devastante di carattere sanitario¹, ed altre ancora) e lo sviluppo scientifico-tecnologico che va

¹ Su quest'ultima, in particolare, v. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2020, 27 febbraio 2020, 590 ss., e, dello stesso, pure *ivi*, *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, 10 marzo 2020, 683 ss.; C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la "zona gialla"*, in *La Costituzione.info* (www.lacostituzione.info), 2 marzo 2020; A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 10 marzo 2020, nonché, con specifico riguardo ai profili di diritto eurounitario, F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus* (www.rivista.eurojus.it), 1/2020, 2 marzo 2020, 95 ss., e, pure *ivi*, C. SANNA, *Il COVID-19 ferma i trasferimenti Dublino da e per l'Italia*. Infine, le interviste a G. Trizzino, L. Ferrajoli ed a me, curate da R.G. Conti, su *Scelte tragiche e Covid-19 per conto di Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it).

portandosi avanti a ritmi incalzanti e che ha già profondamente trasformato l'intera vita di relazione in ogni suo aspetto. Per ciò che qui più da presso importa, un'autentica rivoluzione si è avuta e sempre di più va affermandosi nel modo di fare politica e di mettere in correlazione la comunità governata con gli operatori politico-istituzionali, ad ogni livello (in ambito sovranazionale così come a quello interno), e che ha causato un *vulnus* profondo a danno della democrazia e, per ciò stesso, della Costituzione e dello Stato che da essa prende il nome: una ferita che non siamo, per vero, in grado di poter dire se potrà rimarginarsi, anche se inquieta molto il pensiero di quale potrà essere il nuovo volto degli ordinamenti di tradizioni liberali, quello statale come pure quello sovranazionale, accomunati dai valori di cui le tradizioni stesse sono portatrici.

Che questo timore non sia infondato è confermato già da un paio di dati che balzano subito agli occhi anche degli osservatori meno attenti: in primo luogo, le emergenze sopra evocate hanno reso viepiù palese la crisi ormai endemica della rappresentanza politica, la sua sempre più vistosa incapacità di farvi fronte e, in genere, di venire incontro ai più impellenti ed avvertiti bisogni della comunità governata. In secondo luogo (e allo stesso tempo), è da prestare la massima attenzione alla miscela esplosiva risultante da un populismo e da un nazionalismo da noi come altrove dilaganti e che si alimentano in rilevante misura da un uso massiccio di *internet*, divenuto specie per mano di alcune forze politiche terreno elettivo di azione², con conseguente, grave incisione a danno delle sedi istituzionali in cui tradizionalmente s'incarna ed esprime la rappresentanza politica.

Gli stati di emergenza da un canto, l'uso dei ritrovati della scienza e della tecnologia dall'altro, sono stati (e sono) strumentalmente piegati al fine di mettere a nudo le strutturali carenze della democrazia rappresentativa e delle istituzioni (nell'accezione romaniana del termine) che ne hanno fatto il perno attorno al quale

² Basti solo pensare alla invenzione della piattaforma *Rousseau* ed all'uso che se n'è fatto (e se ne fa) da parte del Movimento 5 stelle, specie al fine dell'adozione delle decisioni di cruciale rilievo. Largo uso di *internet*, ad ogni buon conto è oggi fatto da tutti, a partire da quelli costituzionali, a riguardo dei quali, v., di recente, AA.VV., *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, a cura di D. Chinni, Editoriale Scientifica, Napoli 2019. A *L'esternazione del pubblico potere* è dedicato l'approfondito studio monografico di A.I. ARENA, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.

ruotano le complessive dinamiche sia della forma di Stato che della forma di governo. E, poiché – come si diceva – ciascun termine della relazione che dà il titolo a questa riflessione incide sull'altro, se ne ha un moto incessante che si ricarica da se medesimo portando all'esito di rendere, per un verso, sempre più accelerata e vistosa la degenerazione della rappresentanza e, per un altro verso, di accentuare le tensioni e contraddizioni interne al processo d'integrazione.

Emblematici i modi con cui sono stati, e sono, gestiti la crisi economica e il fenomeno delle migrazioni di massa che hanno, per l'uno o per l'altro verso, portato alla emersione prepotente degli egoismi nazionali, agevolando la crescita esponenziale dei movimenti politici che del nazionalismo esasperato hanno fatto la loro bandiera. E il vero è che occorrerebbe con molto disincanto interrogarsi se, e fino a che punto, si dia un *idem sentire de re publica*, diffuso e radicato nel corpo sociale: in primo luogo, nella sua dimensione interna, avuto riguardo ai valori fondamentali costitutivi dell'etica pubblica repubblicana visti nel loro fare "sistema"³, tra i quali – è appena il caso qui di rammentare – vi sono quello della solidarietà, in ciascuna delle sue espressioni e in tutte assieme, e l'altro dell'apertura al diritto internazionale ed al diritto sovranazionale in funzione della salvaguardia della pace e della giustizia, e, in secondo luogo, nella dimensione esterna, che è poi come chiedersi se si dia un *demos* autenticamente europeo o, quanto meno, se si diano le condizioni strutturali perché possa pervenire a compiuta maturazione, e non già risultarne meramente ed astrattamente (ma in modo artificioso) declamata l'affermazione.

2. Un ossimoro apparente: l'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale parrebbe, per un verso, indebolire la democrazia parlamentare e, per un altro, invece rafforzarla, a seconda di come si qualifichi la sovranità e se ne vedano le manifestazioni

³ Su etica e legalità, v., di recente, F. CAPELLI, *Per salvare la democrazia in Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2019.

La tesi di fondo che tenterò qui di argomentare è che parrebbe, a prima impressione, che l'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale abbia fortemente indebolito la democrazia parlamentare e, però, per un altro verso, che l'abbia rafforzata. Un autentico ossimoro o rompicapo di problematica risoluzione.

Se, infatti, si osserva come vanno le cose lungo il versante discendente, nell'intento di stabilire quale incidenza abbia avuto il processo d'integrazione sulle dinamiche di diritto interno (e, dunque, sulla democrazia parlamentare), l'ipotesi sopra formulata per prima parrebbe avvalorata da segni numerosi e convergenti.

Rileva, in primo luogo, la vistosa e crescente contrazione della sovranità dello Stato conseguente all'appartenenza dello stesso all'Unione. Non si sta ora a discutere nuovamente se (e fino a che punto) possa nei fatti distinguersi tra le "limitazioni", di cui è parola nell'art. 11, e la cessione della sovranità. Una questione ancora oggi, come si sa, assai agitata e tornata di scottante attualità specie a seguito della travagliata vicenda della *Brexit*, la quale, a tacer d'altro, ad ogni buon conto dimostra che uscire dall'Unione è forse ancora più disagiata che entrarvi⁴. Sta di fatto che i vincoli discendenti dall'Unione stessa a carico degli Stati

⁴ In tema, v., almeno, il *No-Deal Readiness Report*, presentato dal Governo inglese al Parlamento nell'ottobre scorso, in www.gov.uk, la decisione del Consiglio Europeo *Decision taken in agreement with the United Kingdom extending the period under Article 50(3)TEU*, 28 ottobre 2019; il *paper* curato per conto dell'Institute for Government da R. RUPAREL, *Getting the UK ready for the next phase of Brexit negotiations*, dicembre 2019, e il *paper* curato per conto dello stesso Institute da J. OWEN - M. THIMONT JACK - G. WRIGHT - J. SARGEANT - A. STOJANOVIC - H. ETHERINGTON, *Getting Brexit done. What happens now?*, gennaio 2020; la *Recommendation on the draft Council decision on the conclusion of the Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union*, approvata il 23 gennaio 2020; il testo dell'*European Union (Withdrawal Agreement) Bill*, approvato dalla Camera dei Comuni, 9 gennaio 2020; il *Report* dell'*European Union Committee* della Camera dei Lords, *Brexit: the revisited Withdrawal Agreement and Political Declaration*, 10 gennaio 2020; la *Recommendation for a Council decision authorising the opening of negotiations for a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 3 febbraio 2020; la risoluzione del Parlamento europeo sulla proposta di mandato negoziale per un nuovo partenariato con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, 12 febbraio 2020; il testo della relazione del Capo negoziatore per la Brexit del Governo inglese D. FROST, *British government's plans for a UK-EU trade deal*, alla Libera Università di Bruxelles, 17 febbraio 2020; il testo della decisione del Consiglio dell'Unione europea *authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement*, tutti in Astrid (www.astrid-online.it). In dottrina, tra i molti che ne hanno variamente discusso, v. i contributi che sono in *Ist. fed.*, 2016, num. spec. dedicato a *Brexit: la fine dell'Europa o la fine del Regno Unito?*; C. NICOLOSI, *Brexit means... Brevi considerazioni sull'eventuale uscita del Regno Unito dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in

sono talora particolarmente stringenti, altre volte, di contro, più lassi, con movenze a fisarmonica solo in parte e talora molto sommariamente prefigurate dal Trattato, dal momento che la struttura nomologica propria di ciascun tipo di atto (e, segnatamente, dei regolamenti e delle direttive) è non poche volte fatta oggetto di oscillanti applicazioni, secondo quanto appunto conferma la pratica dei regolamenti che, autolimitandosi, si presentano in buona sostanza quali direttive, e viceversa.

Insomma, non è raro che il diritto “politico” si discosti dal diritto “costituzionale” del Trattato, senza per ciò andare soggetto a sanzione ora per carenza ed ora per eccesso di disposti.

Il vero è che, al tirar delle somme, si ha un quadro complessivo connotato – si è detto altrove – da una *sovranità condivisa* tra Unione e Stati, in misura peraltro varia da un campo materiale all’altro e, per uno stesso campo, nel tempo, secondo congiunturali convenienze di volta in volta apprezzate (potremmo dire: *sovranamente*) dagli organi eurounitari della direzione politica e, ovviamente, con l’assenso degli Stati in essi rappresentati. Una sovranità che è, poi, per la sua parte, proiezione ed espressione immediata e diretta di una Costituzione parimenti

Riv. AIC (www.rivistaaic.it), 2/2017, 4 aprile 2017; P. MARIANI, *Lasciare l’Unione Europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Egea-Università Bocconi, Milano 2018; AA.VV., *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, a cura di M.C. Baruffi - M. Ortino, Cacucci, 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*, Giappichelli, Torino 2019; C. AMALFITANO, *Brexit ed elezioni del Parlamento europeo*, in *Federalismi* (www.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; F. ROSA, *Brexit e la rivincita del Parlamento?*, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 6/2019, 5 novembre 2019, 31 ss.; G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Giappichelli, Torino 2019, spec. 141 ss.; G. CARVALE, *A volte ritornano ... L’European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020 ed il nuovo rafforzamento dell’esecutivo britannico*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 3/2019, 1 ss. 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* (www.federalismi.it), 12/2019, 19 giugno 2019.

condivisa, specie per ciò che concerne la sua stessa essenza, il riconoscimento dei diritti fondamentali, ove si convenga sul carattere “intercostituzionale” della nostra legge fondamentale, vigorosamente sollecitata ad aprirsi verso la Comunità internazionale e, appunto, l’ordinamento (ieri comunitario ed oggi) eurounitario, accogliendo nel proprio seno e *quodammodo* metabolizzando proprio quanto è direttamente e genuinamente espressivo della Costituzione, il riconoscimento dei diritti fondamentali⁵. Dal suo canto, anche l’ordine sovranazionale si apre agli ordinamenti statali, dichiarandosi pronto a prestare osservanza non soltanto alle loro “tradizioni costituzionali comuni”, poste a fondamento della Unione, ma anche alle “tradizioni” dei singoli Stati, quali risultanti dai principi di struttura propri di ciascuno di essi (art. 4.2 TUE)⁶.

⁵ Del carattere in parola ho iniziato a discorrere nel mio *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 2/2001, 544 ss.

⁶ Il disposto in parola è stato fatto oggetto di varie ricostruzioni [indicazioni in G. DI FEDERICO, *L’identità nazionale degli Stati membri nel diritto dell’Unione europea. Natura e portata dell’art. 4, par. 2, TUE*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, e, dello stesso, *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*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; AA.VV., *Primato del diritto dell’Unione europea e controlimiti alla prova della “saga Taricco”*, a cura di C. Amalfitano, Giuffrè, 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, *Conflitti interpretativi e concorrenza fra corti nel diritto costituzionale europeo*, contributo all’incontro di studi su *Sofferenze e insofferenze della giustizia costituzionale*, Torino 17-18 ottobre 2019, in corso di stampa in *Dir. soc.*; 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*, Giappichelli, Torino 2018, 859 ss.; A. MORRONE, *I mutamenti costituzionali derivanti dall’integrazione europea*, in *Federalismi* (www.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*, ESI, 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*, Wolters Kluwer - Cedam, 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 *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2019, 9 giugno 2019. Infine, T. DRINÓCZI, *Constitutional Identity in Europe: the Identity of the Constitution. A Regional Approach*, in *German Law Journal*, 21/2020, 105 ss., e, con specifico riguardo al ruolo

Il punto è di cruciale rilievo, mettendosi in esso in evidenza le alterne vicende della sovranità, a seconda delle prospettive da cui è riguardata e dei modi con cui è intesa⁷. La stessa Costituzione – come si è venuti dicendo – può trovarsi ora più ed ora meno esposta per effetto dell’apertura suddetta e del conseguente ingresso in ambito interno degli atti sovranazionali.

E infatti.

Si riconsideri, solo per un momento, l’accezione tradizionale di sovranità, quale pienezza di potere politico, impermeabile ad influssi esterni e, comunque, insindacabile nelle sue più salienti manifestazioni da attori istituzionali esterni. Ebbene, è di tutta evidenza l’improponibilità di questo risalente schema teorico in conseguenza dell’appartenenza all’Unione.

Volendo fare un accostamento, seppure con la massima cautela e le dovute precisazioni, con quanto si ha in ambito interno al piano delle relazioni tra Stato e Regioni (e, a maggior ragione, altri enti territoriali), in forza dell’accezione suddetta parrebbe che, per talune materie ed in relazione a talune circostanze, la condizione complessiva delle seconde sia persino di maggiore “autonomia” di quella in cui versa lo Stato nel suo porsi in rapporto con l’Unione⁸.

Non si trascuri, poi, un dato di centrale rilievo; ed è che la Carta costituzionale, pur nella strutturale vaghezza dei suoi enunciati (tanto di quelli che descrivono i confini dei campi materiali rimessi alla coltivazione di questo o quell’ente quanto degli altri che fissano i limiti verticali all’esercizio dei poteri di autonomia), nondimeno è fonte di “metanorme” bisognose di essere rispettate e garantite, perciò, è la sfera delle competenze che ne sono riguardate. Di contro, il

giocato dalle autonomie quali “elementi coesenziali delle identità costituzionali degli Stati e dell’Europa”, M. TOMASI, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell’orizzonte europeo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 5/2020, 4 marzo 2020, 231 ss., spec. 286 ss.].

⁷ Sulle varie accezioni della sovranità, v., di recente, M.R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità, aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2/2019.

⁸ ... quanto meno così è da dire per gli stati di una sia pur relativa quiete, mentre nelle situazioni di emergenza il riparto costituzionale della competenze può “saltare” (emblematica la vicenda, tuttora in corso, dell’emergenza dovuta al coronavirus, e su di essa i commenti degli autori sopra richiamati in nt. 1).

Trattato, pur facendo proprio il principio di attribuzione, può andare soggetto – come si è rammentato – a sostanziali manipolazioni da parte degli stessi atti che ne sono regolati, abilitati ora ad espandersi ed ora a contrarsi in ragione di scelte rimesse agli stessi operatori politico-istituzionali.

Un punto non va, tuttavia, mai perso di vista; ed è che essendo quello statale un ordinamento ormai *pleno iure* integrato, esso può farsi forte di siffatta acquisizione considerata ormai irreversibile e, dunque, promuovere la massima espansione, alle condizioni oggettive di contesto, dell'autonomia nella cornice della unità-indivisibilità della Repubblica (perlomeno, così *dovrebbe* essere secondo modello, anche se – come sappiamo – l'esperienza ne mostra una riduttiva e, specie con riguardo a talune materie, persino asfittica realizzazione). Di contro, quello eurounitario è un ordinamento in via di integrazione; e, pur dichiarando di volersi portare avanti in questo processo di sicuro lungo e non poco sofferto nel rispetto delle "tradizioni" costituzionali degli Stati, avverte, per sua indeclinabile vocazione, il bisogno soprattutto di salvaguardare le aspettative di unità, apprestando le risorse, giuridiche e materiali, necessarie allo scopo.

Dalla prospettiva del diritto costituzionale, rispettivamente, dello Stato e dell'Unione, per l'un verso è il bisogno di autonomia che appare essere maggiormente pressante, per l'altro invece quello di unità.

3. Le più salienti vicende della sovranità "condivisa" tra Stato e Unione e le torsioni di ordine istituzionale che ne hanno accompagnato lo svolgimento

È in questo scenario che vanno riconsiderate le più salienti vicende di quella sovranità condivisa cui si faceva poc'anzi cenno; ed è sempre in esso che si coglie ed apprezza la vistosa contrazione sofferta dalla democrazia parlamentare, specie in relazione a quei campi nei quali il *pressing* dell'Unione, per mano della Commissione, appare persino essere soffocante.

Un solo dato a riprova di quest'assunto che ha quale sua testimonianza maggiormente attendibile i *diktat* posti agli Stati la cui economia risulta essere più

fragile ed esposta⁹, con riflessi immediati in ordine alle vicende istituzionali di diritto interno. Ebbene, si consideri la profonda trasformazione registratasi nella forma di governo parlamentare per effetto dell'appartenenza all'Unione. Pochi dubbi possono ormai, a mia opinione, aversi a riguardo del fatto che, in conseguenza dell'allargamento dell'arena degli attori politico-istituzionali, il Governo sia tenuto a godere, oltre che della fiducia delle Camere, anche (e, forse, soprattutto) di quella dei mercati e dei *partners* europei e della Unione nel suo insieme. Non è, dunque, per mero accidente se molti Governi dell'eurozona (e, tra questi, il nostro) sono stati costretti a rassegnare le dimissioni a seguito della perdita della fiducia in parola¹⁰.

È sempre in questa luce che va ripensata la prepotente emersione dei partiti a vocazione populista e nazionalista (due connotati che, in taluni movimenti politici, come da noi la Lega, si cumulano e ricaricano a vicenda, mentre altri attori politici, come il Movimento 5 stelle, esibiscono solo i tratti riportabili alla prima tendenza).

Sia chiaro. *L'escalation* di queste forze politiche ha cause plurime e complesse, ad oggi oggetto di controverse valutazioni; tra di esse, ad ogni buon conto, per ciò che qui è di specifico interesse, è da annoverare anche la pressione esercitata dall'Unione, con il fermo richiamo al rispetto dei parametri legati all'*austerità*.

Sta di fatto che la crisi economica, unitamente alle altre emergenze dietro richiamate, ha spianato la via all'affermazione dei movimenti suddetti, in ispecie di quelli d'ispirazione nazionalista che hanno avuto (ed hanno) buon gioco ad alimentare reazioni scomposte avverso l'Unione, giudicata responsabile, almeno

⁹ Emblematica l'immagine del Premier greco Tsipras che, nel corso di una drammatica trattativa con i *partners* europei, si è tolta la giacca gettandola sul tavolo e sfidando i suoi interlocutori a prendersela dopo aver sottoposto gli aiuti economici al suo Paese a condizioni soffocanti e insopportabili.

¹⁰ In questa chiave di lettura ho fatto oggetto di rapido esame la vicenda che ha portato alla nascita del Governo Monti 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* (www.federalismi.it), 23/2011, 30 novembre 2011. Altri punti di vista negli scritti richiamati da G. COMAZZETTO, *Costituzione, economia, finanza. Appunti sul diritto costituzionale della crisi*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2019, 31 ottobre 2019, 16 s., in nt. 10.

per una parte significativa, delle privazioni cui la crisi stessa obbliga fasce sempre più larghe e consistenti del corpo sociale.

Di qui, poi, anche lo sfaldamento dei sistemi politici, le frequenti scissioni e i parimenti continui mutamenti di nome dei partiti e movimenti, il loro incerto e sofferto posizionarsi sullo scacchiere politico (ora verso sinistra ed ora verso il centro e, più ancora, verso destra).

La crisi della democrazia parlamentare – com'è acclarato da più studi convergenti nell'esito, seppur alle volte distanti nelle premesse e negli svolgimenti¹¹ – ha la sua principale ragion d'essere nel bassissimo livello di

¹¹ Sulla crisi della rappresentanza politica la letteratura è, come si sa, ormai sterminata: solo per alcune prime ed essenziali indicazioni, v. AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. Bilancia, Giappichelli, 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*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; P. PINNA, *Il popolo rappresentato*, Giappichelli, Torino 2018; F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua "libertà". Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 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 *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2019, 24 settembre 2019, 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., e, dello stesso, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, cit., spec. 113 ss.; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2019, 20 maggio 2019, 249 ss. e, dello stesso, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 12/2019, 19 giugno 2019; F. VECCHIO, *Lo Stato costituzionale in pericolo: crisi della rappresentanza e istituzioni giudiziarie sotto attacco*, in AA.VV., *La sovranità in Europa*, a cura di M. Blancato e G. don Di Rosa, Quad. di Notabilis, giugno 2019, 33 ss.; T. FENUCCI, *Riflessioni sul populismo*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 14/2019, 17 luglio 2019; C. FUSARO, *L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 26 agosto 2019; F. BILANCIA, *Democrazia, interessi economici e Costituzione*, in AA.VV., *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, a cura di F. Bassanini - F. Cerniglia - F. Pizzolato - A. Quadrio Curzio - L. Vandelli, Il Mulino, Bologna 2019, 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.; v., inoltre, il fasc. 3/2019 di *Dir. cost.*, dedicato a *I partiti politici*, a cura di S. Curreri, e G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle*, in *Riv. dir. comp.* (www.diritticomparati.it), 3/2019, 14 dicembre 2019, 57 ss.; R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo e*

rappresentatività dei rappresentanti, nel quale poi, come è stato messo in chiaro da un'accreditata dottrina¹², si rispecchia una crisi dei rappresentati sempre più vistosa e, forse, irreversibile, che è poi, a conti fatti, crisi di un'etica pubblica repubblicana incapace di diffondersi e radicarsi nel corpo sociale e farsi in apprezzabile misura valere. Una spia altamente indicativa della crisi della democrazia parlamentare è, nondimeno, data dalla crescita esponenziale di un modello di pseudo-democrazia diretta che ha principalmente nel *web* e nei grandi mezzi di comunicazione la sua forma elettiva di espressione e, allo stesso tempo, il terreno nel quale seguita a man bassa ad alimentarsi, senza ritegno e senza limiti¹³. Una pseudo-democrazia che, in realtà, come si è fatto altrove notare, si traduce in una vera e propria olocrazia, e che – per ciò che qui maggiormente importa – si è riflessa in gravi tensioni al piano dei rapporti tra Stato ed Unione (e, per ciò stesso, in ostacoli all'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale), che hanno

riforme costituzionali, in *Quad. cost.*, 4/2019, 789 ss.; M. PANEBIANCO, *Aggiornamenti in tema di democrazia rappresentativa*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2020, 8 gennaio 2020, 42 ss. Della "cattiva politica" tratta ora G. GEMMA, *Antipartitismo e qualità della politica*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini - A. Cossiri - G. Di Cosimo - A. Guazzarotti - C. Mainardis, Giappichelli, Torino 2019, 297 ss. V., inoltre, i contributi alla tavola rotonda su *Rappresentanza politica e mandato imperativo*, svoltasi presso l'Università di Napoli "Federico II" il 14 ottobre 2019, di G. FERRINA CERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*; B. GUASTAFERRO, *Rappresentanza politica e mandato imperativo: riflessioni sull'elemento territoriale*, e D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, tutti in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 1/2020, 7 gennaio 2020, rispettivamente, 122 ss., 165 ss. e 178 ss., nonché, pure *ivi*, F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, 4 febbraio 2020, 106 ss., e M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, 142 ss. Infine, I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in *Riv. Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 1/2020, 11 febbraio 2020, 198 ss.

S'inscrive, d'altronde, in questo quadro l'emersione spontanea di movimenti, quale da ultimo quello delle c.d. "sardine", a carattere – potrebbe dirsi – "transpartitico" ma in netta opposizione alla estrema destra, espressione eloquente di una sfiducia diffusa nei partiti e, in genere, nelle forme tradizionali di aggregazione e veicolazione della domanda politica (sul fenomeno in parola, v. E. DE BLASIO - F. GIORGINO - M.F. MAZZÙ - G. ORSINA, *Sardine. Fenomenologia di un movimento di piazza*, Luiss University Press, Roma 2020).

¹² V., part., 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., e G. BRUNELLI, *Partiti politici e dimensione costituzionale della libertà associativa*, in F. BIONDI - G. BRUNELLI - M. REVELLI, *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 21 ss.

¹³ In tema, v., part., le avvertenze di P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. pubbl.*, 1/2019, 71 ss.

raggiunto – come si sa – il loro acme al tempo dell’anomala maggioranza giallo-verde, specie per effetto dell’azione politica marcatamente antieuropeista della Lega.

Emblematica al riguardo la vicenda segnata dalla snervante e particolarmente sofferta trattativa tra il nostro Governo e la Commissione in occasione del varo della legge di bilancio nel dicembre del 2018, avvenuto sul filo di lana e che ha comportato una ferita profonda, a un tempo, alla democrazia parlamentare ed alla Costituzione, essendosi assistito ad una vistosa – checché ne abbia detto nella circostanza la Consulta¹⁴ – messa da canto dei canoni basilari

¹⁴ Tra i molti commenti alla ord. n. 17 del 2019, v. i contributi che sono in *Federalismi* (www.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 Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 1/2019, ed alla tavola rotonda su *La garanzia costituzionale del procedimento legislativo*, organizzata dall’AIC e svoltasi a Catania l’11 giugno scorso, tra i quali P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 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 *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 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 *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 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 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* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 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 al 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* (www.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., e, dello stesso, *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 *Ass. It. St. Dir. Un. Eur.* (www.aisdue.eu), 1/2019, 2 settembre 2019; M. ARMANNI, *Il giudizio di ammissibilità nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Questioni teoriche e prassi applicative*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, 159 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.

relativi alla formazione delle leggi, a partire da quello della discussione *causa cognita* dei loro contenuti e della relativa approvazione nel rispetto delle procedure allo scopo stabilite¹⁵. Ed è superfluo dover qui rammentare che, nel momento in cui versa in uno stato di palese sofferenza la democrazia parlamentare, è per ciò stesso in crisi la democrazia *tout court*, dal momento che, pur non esaurendosi la seconda nella prima e dandosi altre sue forme espressive¹⁶, ad oggi la prima si pone pur sempre quale il cuore pulsante della democrazia senza aggettivi.

Si spiegano in questo quadro, qui molto sommariamente delineato, le frequenti e gravi torsioni cui sono andati (e seguitano senza sosta ad andare) soggetti i giudici e gli organi di garanzia in genere, a partire da quelli apicali del sistema (Presidente della Repubblica e, soprattutto, Corte costituzionale), ora chiamati assai spesso ad una innaturale opera di “supplenza” – com’è ormai usualmente qualificata – nei riguardi dei decisori politico-istituzionali ed ora obbligati a prestare generoso avallo a manovre politiche *contra Constitutionem*, quale quella che ha portato alla fortunosa approvazione della legge di bilancio del 2018¹⁷.

CONTIERI, “Giusto procedimento legislativo” e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 16/2019, 4 settembre 2019; R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giur. cost.*, 3/2019, 1915 ss. Si è fatta applicazione dei criteri introdotti dalla pronuncia in parola nella ord. n. 275 del 2019. Cfr., infine, sul tema, in prospettiva comparata, il *paper* del Servizio studi della Corte costituzionale, a cura di P. Passaglia, con contributi di C. Guerrero Picó, M.T. Rörig, C. Torrisi, dal titolo *Irregolarità nel procedimento legislativo e potere di ricorso alla giurisdizione costituzionale da parte delle minoranze parlamentari*, in www.cortecostituzionale.it, gennaio 2019.

¹⁵ Una sostanziale menomazione del ruolo delle assemblee elettive si è poi nuovamente registrata in occasione del varo della legge di bilancio nel dicembre del 2019, seppur in forme meno vistose di quelle di cui si è avuto riscontro l’anno precedente [tra i primi commenti, G. DI COSIMO, *Approvazione del bilancio: cambiano le maggioranze, ma non le procedure*, in *La Cost.* (www.laCostituzione.info), 27 dicembre 2019].

¹⁶ ... da quelle autenticamente espressive di democrazia diretta, nella sua ristretta e propria accezione, a quelle della democrazia c.d. “pluralista” (sulla quale mi è caro qui richiamare l’insegnamento del mio indimenticabile Maestro, T. MARTINES, rappresentato in più scritti, tra i quali, riassuntivamente ed emblematicamente, *La democrazia pluralista*, ora in *Opere*, I, Giuffrè, Milano 2000, 239 ss.).

¹⁷ S’inscrivono in questo quadro, ad es., i casi viepiù ricorrenti di promulgazione con motivazione... *contraria* – come la si è altrove etichettata –, ormai ricorrenti, sì da far pensare che possano riportarsi ad una convenzione costituzionale ormai convertitasi in vera e propria consuetudine, e, con riguardo alle esperienze della giustizia costituzionale, i casi d’indebita commistione delle competenze della Corte (risalente è, come si sa, l’utilizzo, ad opinione mia e

Si dà, insomma, un indice esteriore eloquente della confusione dei ruoli istituzionali (e, segnatamente, della iperpoliticizzazione dei garanti), costituito dallo scostamento dai canoni stabiliti per l'esercizio delle loro funzioni, particolarmente ricorrente – come si è appena rammentato – per ciò che attiene al sindacato svolto dalla Consulta sulle leggi e gli atti in genere dei pubblici poteri¹⁸. Non è, dunque, per mero accidente che la tendenza alla politicizzazione del giudizio si accompagna al mediocre rendimento esibito dalle regole, costituzionali e non, stabilite per il suo svolgimento¹⁹.

di molti, improprio dello strumento del conflitto interorganico al fine di colmare strutturali carenze dei giudizi sulle leggi, con l'effetto però della inopinata invenzione di una modalità di ricorso diretto sulle leggi giuridicamente non prevista. La confusione e sovrapposizione, poi, si riscontra non soltanto con riferimento all'una e all'altra delle competenze della Corte ma anche per ciò che attiene alle tecniche decisorie poste in essere per la risoluzione delle controversie portate alla cognizione della Consulta (così, con riferimento ai casi, essi pure sempre più frequenti, in cui le pronunzie d'inammissibilità sono motivate con argomenti in realtà attinenti al merito).

¹⁸ La questione appare essere di particolare gravità proprio in relazione all'operato della Consulta, sol che si pensi che lo stesso Presidente della Repubblica, che pure dispone di margini di manovra assai ampi in ragione sia delle aperture del dettato costituzionale che dei contesti in cui s'inscrivono e producono effetti i suoi atti e comportamenti in genere, può andare soggetto al giudizio della Corte, nel mentre le decisioni di quest'ultima si sottraggono ad ogni controllo, rappresentando i punti di "chiusura" del sistema (sempre che l'art. 137, ult. c., che vi dà "copertura", pur considerandosi espressivo di un principio fondamentale dell'ordinamento, risulti sottratto a bilanciamento con altri principi parimenti fondamentali; ma di ciò in altri luoghi). In tema, di recente, l'ampio ed argomentato studio di R. PINARDI, *La Corte e il suo processo: alcune preoccupate riflessioni su un tema di rinnovato interesse*, in *Giur. cost.*, 3/2019, 1897 ss., e riferimenti *ivi*.

¹⁹ La tendenza alla politicizzazione del sindacato di costituzionalità è antica, e risalente ne è perciò il rilevamento da parte degli studiosi [indicazioni, di recente, in C. DRIGO, *Giustizia costituzionale e political question doctrine. Paradigma statunitense e spunti comparatistici*, Bononia University Press, Bologna 2012; R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano 2017; AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte, Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2017; G. BISOGNI, *La 'politicalità' del giudizio sulle leggi. Tra le origini costituenti e il dibattito giusteziorico contemporaneo*, Giappichelli, Torino 2017; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, 11/2018, 123 ss.; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2019, 251 ss. (e, su quest'ultimo, criticamente, R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 757 ss., e, nella stessa *Rivista*, E. CHELI, *Corte costituzionale e potere politico. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, 777 ss.); R. DI MARIA, *Brevi considerazioni sul rapporto fra tutela sostanziale dei diritti (fondamentali) e rispetto delle forme processuali: la Corte costituzionale e gli "animali fantastici"*. The final cut, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2020, 7 gennaio 2020, 1 ss. In prospettiva comparata, per tutti, AA.VV.,

Il vero è che alle deviazioni diffuse e ricorrenti degli organi dal solco costituzionale hanno dato e danno – come si è venuti dicendo – il loro concorso plurime cause, tra le quali principalmente, oltre alla strutturale crisi della rappresentanza politica dietro evocata, le sempre più gravi emergenze del tempo presente che obbligano i decisori politici in prima battuta e, a seguire, i giudici e i garanti in genere ad innaturali bilanciamenti con i canoni costituzionali. Si tratta di esperienze, come si sa, risalenti²⁰ ma che hanno avuto di recente una particolare diffusione segnando a fondo, per un verso, il processo d'integrazione

Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo, a cura di L. Mezzetti - E. Ferioli, Bonomo, Bologna 2018]. Oggi, però, sembra aver raggiunto punte dapprima sconosciute, al punto che occorre chiedersi, in modo crudo e franco, se la Corte sia ancora un "giudice", sia pure nella sua peculiare ed irripetibile natura.

Quanto, poi, ai giudici comuni, essi pure si trovano non di rado obbligati all'esercizio di un ruolo di "supplenza" esorbitante rispetto alla veste stretta da essi indossata: un ruolo che incide non soltanto sulla sfera di competenza del legislatore ma anche su quella della Consulta (ad es., laddove si faccia un uso abnorme della tecnica della interpretazione conforme, riconciliando a forza gli enunciati legislativi con quelli costituzionali) o di altre Corti (come laddove non sia sfruttato appieno lo strumento del rinvio pregiudiziale).

²⁰ Anche qui un solo esempio per tutti; e, dunque, si pensi al sofferto bilanciamento posto in essere da Corte cost. n. 15 del 1982 in relazione ad una disciplina normativa, adottata al tempo in cui imperversava il terrorismo rosso, che, al fine di impedire la scarcerazione di detenuti sospetti di appartenere alle BR, prolungava in modo abnorme i termini massimi di carcerazione preventiva, con intollerabile sacrificio per la libertà personale e la dignità stessa della persona umana: un bene, quest'ultimo, in altri luoghi qualificato come "supercostituzionale" [v., part., A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss.] e, perciò, non suscettibile di bilanciamento con altri beni costituzionalmente protetti, ponendosi – secondo la felice immagine di un'autorevole dottrina [G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *AIC* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), 14 marzo 2008, e, dello stesso, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in *Dir. pubbl.*, 1/2014, 3 ss.] – quale la "bilancia" sulla quale vanno disposti i beni e gli interessi in genere costituzionalmente protetti in vista della loro mutua ponderazione [sugli usi che della dignità sovente si fanno nella giurisprudenza costituzionale, tra gli altri, v. E. MALFATTI, *Intorno alla dignità della persona umana, nel "vocabolario" più recente della Corte costituzionale*, in *AA.VV.*, *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima 'politica' e quella 'giurisdizionale'*, cit., 485 ss.; R. BIN, *La libertà sessuale e prostituzione (in margine alla sent. 141/2019)*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 26 novembre 2019, e P. SCARLATTI, *La sentenza n. 141 del 2019 della Corte costituzionale tra discrezionalità del legislatore e tutela dei diritti fondamentali delle persone vulnerabili*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2020, 8 gennaio 2020, 27 ss. In prospettiva comparata, v., poi, P. PASSAGLIA, *Un (sommario) inquadramento comparatistico della disciplina della prostituzione*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2019, 23 dicembre 2019, 770 ss., e G. POGGESCHI, *La dignità dell'uomo: l'ultima Thule o l'isola che non c'è?*, in *Scritti per Roberto Bin*, cit., 744 ss.].

sovrana nazionale e, per un altro verso, le dinamiche sia della forma di governo che della stessa forma di Stato.

Un punto, nondimeno, merita di essere, ancora una volta, messo a fuoco e fatto oggetto di una severa considerazione²¹, ed è che le emergenze non sono sempre come gli eventi della natura ad oggi incontrollabili, quali i terremoti; sono eventi il cui accadimento non di rado si deve a precise responsabilità dell'uomo, e dunque di coloro che hanno ricoperto cariche di governo: mettono, perciò, a nudo al momento in cui si verificano ritardi e complessive carenze, in primo luogo, del legislatore e poi di coloro cui si deve la lineare e compiuta attuazione degli atti da esso prodotti. Le torsioni istituzionali, cui si è poc'anzi fatto cenno e che si ricaricano a vicenda in una spirale perversa senza fine, rimandano – come si vede – pur sempre al nodo non sciolto (ed anzi ogni giorno che passa sempre più fitto) della crisi della rappresentanza politica e, dunque, della democrazia parlamentare in cui essa s'incarna ed esprime.

4. La sovranità dei valori, l'accresciuta salvaguardia dei diritti fondamentali e della identità costituzionale, dello Stato come pure dell'Unione, per effetto dell'avanzata del processo d'integrazione sovranazionale

Ben diverso lo scenario che viene a delinearsi a dar spazio ad un'accezione di sovranità distante da quella, sopra succintamente evocata, che la vede espressiva di potere imputato ad uno o più centri politico-istituzionali. Mi riferisco, in particolare, alla ricostruzione teorica prospettata da un'accreditata dottrina²² cui si

²¹ Su ciò, v., già, il mio *Il futuro dei diritti fondamentali, sei paradossi emergenti in occasione della loro tutela e la ricerca dei modi con cui porvi almeno in parte rimedio*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2019, 1 febbraio 2019, 34 ss., spec. 44 ss.

²² Ovvio qui il richiamo a G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss., sul cui pensiero v., tra gli altri, 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 Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 19 novembre 2015, nonché in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, 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 *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 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*

deve una radicale desoggettivizzazione della sovranità, esclusivamente appuntata (ed interamente risolta) nei valori fondamentali, a partire da quello del riconoscimento dei diritti costituzionali. Sovrano, per la nostra Carta, è, sì, il popolo; ma il vero sovrano è la stessa Carta col fatto stesso di preconstituire forme e limiti di manifestazione dei poteri conferiti al popolo stesso e che danno voce e concretezza alla sovranità. La quale, poi, ha la sua specifica ragione d'essere, il suo *fine e confine* allo stesso tempo, nel riconoscimento e nella salvaguardia dei diritti²³. L'effettività dei diritti è il termometro che consente di stabilire se e quanto è davvero "costituzionale" l'ordinamento dello Stato e, più largamente, di una comunità politicamente organizzata²⁴. Nei diritti, infatti, come sappiamo, è l'essenza stessa della Costituzione, nella sua accezione di tradizioni liberali²⁵: senza o fuori di essi, dunque, non può esservi né Costituzione né democrazia. E, invero, il paradosso generato con la fioritura di quel nazionalismo esasperato, cui si faceva poc'anzi cenno, è che esso genera distacco e disaffezione nei riguardi dell'Europa in formazione e, però, allo stesso tempo, rende palese che senza l'Europa non v'è (e non può esservi) futuro per gli stessi Stati ed i regimi democratici in essi affermatasi.

Se ne ha conferma su un duplice piano.

costituzionale contemporaneo, 2 s. Infine, O. CHESSA, *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Mimesis, Milano-Udine 2019, spec. 310 ss.

²³ Rammentiamo tutti che la lotta per la Costituzione che ha infiammato l'Europa a cavallo tra fine settecento e primo ottocento per la rivendica di diritti dapprima misconosciuti.

²⁴ Di una Costituzione e di un diritto costituzionale, infatti, si può (e si deve), a mia opinione, discorrere anche nei riguardi dell'Unione europea, secondo quanto si è tentato di mostrare in *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, Giappichelli, Torino 2019, cap. I [sull'idea di Costituzione e i suoi più salienti svolgimenti storico-teorici uno studio accurato si deve di recente a A.I. ARENA, *La costituzione come idea e come realtà storica (Appunti di Dottrina dello Stato)*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2019, 11 dicembre 2019].

²⁵ Non è, per vero, la sola accezione possibile, al piano teorico-generale (riferimenti ed indicazioni sul punto, part., in A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra teoria relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994), ma è quella qui di specifico interesse. Mi è stato, ancora di recente, messo in bocca [O. CHESSA, *Alcune osservazioni critiche al «pluralismo costituzionale» di Antonio Ruggeri*, in *Forum di Quad. cost.* (www.forumcostituzionale.it), 11 ottobre 2019] che io identificherei ed esaurirei la nozione di Costituzione in quella consegnataci al tempo dell'avvento dei regimi di stampo liberale, senza che tuttavia vi sia alcun mio scritto che renda testimonianza di siffatta riduzione teorica (v., anzi, quanto se ne dice nel mio lavoro per ultimo richiamato).

In primo luogo, è da tenere a mente quant'è cresciuta la pianta dei diritti grazie al "dialogo" tra Corti nazionali e Corti europee, da cui essa si è ininterrottamente alimentata (e si alimenta), per avere un'attendibile testimonianza di come della tutela al piano interordinamentale dei diritti non possa ormai più farsi a meno. Gli stessi scontri tra le Corti hanno, al tirar delle somme, agevolato questa crescita, dal momento che hanno obbligato gli operatori istituzionali a ricercare forme di accomodamento dei loro rapporti, producendo ogni sforzo possibile al fine di realizzare convergenze e venendo sollecitati a dare la prova che la mercanzia da ciascuno di essi offerta nel mercato dei diritti fosse (e sempre sia) proprio quella di maggior pregio, siccome rispondente meglio di altre alle indicazioni risultanti dal "metapincipio" – come lo si è altrove chiamato – della massimizzazione della tutela²⁶.

Insomma, la sovranità della Costituzione, assiologicamente intesa, proprio dall'integrazione sovranazionale ha avuto (e costantemente riceve) una spinta poderosa per espandersi sempre di più e farsi valere in forme sconosciute anche rispetto ad un passato non remoto.

In secondo luogo, di questo innalzamento del livello di salvaguardia dei diritti (e, per ciò stesso, del bisogno di difendere con le unghie e con i denti l'ambizioso disegno della integrazione sovranazionale, promuovendone l'ulteriore

²⁶ Del canone fondamentale in parola si discute animatamente da tempo: indicazioni sui vari modi con cui è inteso nei miei *Forme e limiti del primato del diritto eurounitario, dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale: profili teorico-ricostruttivi e implicazioni istituzionali*, cit., spec. 226 ss., e *Diritto giurisprudenziale e diritto politico: questioni aperte e soluzioni precarie*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 18 dicembre 2019, 707 ss., spec. 714 in nt. 30, laddove è altresì fatto richiamo ad un appunto critico ancora di recente mossomi da R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, cit., spec. 764 e nt. 15, a cui opinione sarebbe "curioso" il riferimento da me più volte addotto al disposto di cui all'art. 53 della Carta di Nizza-Strasburgo quale fondamento positivo del canone suddetto, dal momento che in esso sarebbe esclusivamente stabilito il divieto di utilizzo della Carta suddetta *in peius*, Come però si rileva nel mio scritto da ultimo cit., è evidentemente implicita nel disposto stesso la previsione che la Carta possa offrire ai diritti in gioco, in occasione di una controversia data, una tutela ancora più avanzata di quella che si ha in ambito interno. La stessa giurisprudenza costituzionale, peraltro, anche con riguardo alla CEDU ha preso atto di questa eventualità (ad es., in sent. n. 25 del 2019) ed è solo in forza di un vero e proprio assioma che se ne può, dunque, escludere il riscontro.

avanzamento) si ha conferma a riguardare a questa complessiva vicenda dal punto di vista della identità costituzionale sia dell'Unione che degli Stati.

L'identità ha la sua cifra identificante ed emblematicamente espressiva al piano dei valori; può, dunque, esserne colta ed apprezzata al meglio la essenza da una prospettiva assiologicamente orientata. E, poiché tra i principi fondamentali di ciascun ordinamento v'è – come sappiamo – anche quello dell'apertura all'altro, seppur “filtrata” o condizionata alla luce del canone fondamentale della miglior tutela dei diritti, se ne ha che tanto l'identità dell'Unione quanto quella dello Stato si connotano per una struttura internamente composita, in seno alla quale si immettono altresì materiali, assiologicamente significanti, provenienti *ab extra*.

Come si è poi argomentato altrove, proprio la natura “plurale” della struttura dell'Unione, risultante dall'apporto di molti Stati, tutti accomunati dai valori di cui all'art. 2 TUE e però allo stesso tempo ciascuno dotato di una propria identità costituzionale in seno alla grande “famiglia” degli ordinamenti di tradizioni liberal-democratiche, costituisce forse la migliore risorsa di cui si dispone avverso il rischio della involuzione autoritaria, per un verso, e, per un altro verso, di una instabilità di sistema politico suscettibile di portarsi oltre una soglia di tolleranza varcata la quale le spinte disgregatrici diverrebbero incontrollabili, finendo con l'alimentare esse pure la degenerazione autoritaria del sistema).

Questo rischio – per ciò che ci riguarda più da presso – è particolarmente incombente nel nostro Paese che, tra quelli appartenenti all'Unione, a motivo della grave congiuntura economica in cui versa, segnata da un debito pubblico di dimensioni ormai incontenibili, vi è in considerevole misura esposto. Basti solo pensare alle più recenti vicende politiche, alle non infrequenti mutazioni genetiche registratesi in alcune forze politiche, in modo assai vistoso – come si sa – nella Lega, dapprima movimento territorialmente localizzato e a dichiarata vocazione separatista e poi diffuso per l'intero territorio della Repubblica e divenuto nazionalista ad oltranza.

Ebbene, oscillazioni così vistose di orientamento delle forze politiche e mutamenti strutturali del sistema dalle stesse composto sono assai difficili da

immaginare per l'intera Unione, salvo il caso che i cambiamenti in parola si registrino in molti dei suoi Stati-membri (e – ciò che più importa – proprio in quelli di maggior peso). Solo che, ove ciò dovesse avvenire, è facile premonizione che possa assistersi ad una rapida dissoluzione dell'Unione²⁷. Insomma, le sue dimensioni e la sua natura del tutto peculiare costituiscono oggettivamente delle garanzie che nessuno Stato *uti singulus* è in grado di esibire e far valere a presidio della democrazia²⁸.

Ora, è vero che, a tornare a riguardare all'Unione con molto distacco e disincanto, non possono nascondersi né i difetti della costruzione dalla stessa esibita né le non poche pecche che ne connotano l'azione politica, per quanto i lineamenti della costruzione stessa debbano – come si sa – i loro tratti peculiari alla cautela ed alla fantasia, allo stesso tempo, di chi li ha progettati e con il tempo sottoposti a progressivi, sostanziali aggiustamenti, in funzione delle complessive esigenze del processo d'integrazione.

Si spiega in questa luce la circostanza per cui la democrazia parlamentare non si è a tutt'oggi appieno realizzata in seno all'Unione, la cui forma di governo non è (e non può essere) *pleno iure* "parlamentare", dovendosi riservare un ruolo comunque di centrale rilievo al Consiglio, quale sede elettiva di rappresentanza degli Stati²⁹. L'assemblea, in seguito non casualmente denominata Parlamento, ha visto con il tempo arricchito il proprio patrimonio funzionale e, con esso, il ruolo in seno all'organizzazione di appartenenza, dovendo ad ogni buon conto condividere

²⁷ D'altronde, l'immagine della caduta del muro di Berlino è qui sotto i nostri occhi ad ammonirci che anche ciò che, fino a poco tempo prima, sembrava inimmaginabile può poi realizzarsi.

²⁸ Sull'appartenenza all'Unione quale risorsa preziosa a presidio della democrazia, v. il mio *Rischi d'involutione autoritaria e integrazione sovranazionale come garanzia della democrazia*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2019, 8 novembre 2019, 628 ss.

²⁹ Sul deficit democratico che ad oggi connota la struttura dell'Unione, v., di recente, M.E. BARTOLONI, *Deficit democratico nell'Unione europea. Come da "programma originario"?*, in *Scritti per Roberto Bin*, cit., 371 ss.

con il Consiglio quel ruolo di codirezione politica, in forme del tutto peculiari e consone alla originale conformazione strutturale dell'Unione³⁰.

Eppure (ed è questo un ossimoro apparente, che ha però una sua pronta spiegazione), una delle più efficaci garanzie che la democrazia parlamentare può vantare in seno agli Stati (per ciò che a noi maggiormente importa, del nostro) è data – come si è venuti dicendo – proprio dal fatto stesso della esistenza dell'Unione e, anzi, dal suo ulteriore rafforzamento.

Insomma (e per chiudere), l'art. 4.2 TUE, sopra richiamato, conferma che l'Unione è impegnata a prestare rispetto alla identità costituzionale di ciascuno Stato-membro ma la migliore risorsa di cui quest'ultima dispone al fine di farsi valere e potersi trasmettere integra anche per l'avvenire è proprio quella per gli Stati stessi di restare dentro l'Unione e cooperare tra di loro e con quest'ultima perché si porti sempre più avanti nel suo lungo ed impegnativo cammino. Solo in tal modo, peraltro, l'identità dello Stato avrà modo di appagarsi a pieno, nella sua struttura elementare, risultante da un nucleo duro comune a tutti gli Stati membri dell'Unione ed all'Unione stessa, e dai materiali, assiologicamente qualificanti, che lo arricchiscono, specificano ed adattano in seno agli ordinamenti nazionali, conformemente alle tradizioni costituzionali proprie di ciascuno di essi.

³⁰ Si tutto ciò, v., per tutti, L. MEZZETTI, *Le istituzioni e la forma di governo dell'Unione*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁵, cit., 186 ss.