

Integrazione europea e costituzionalismo globale

di Antonino Spadaro

Abstract: A global constitution not only does not exist, but it cannot exist. Nor can there be a global government, based on majority electoral investiture, while we must imagine, if anything, a process of global governance. It is no coincidence that Paolo Carrozza also expresses strong perplexity about the vertical and hierarchical “investiture democracy” (majority), “constitutional” in the traditional sense (based on the concepts of people and sovereignty). On the other hand, he openly considers it preferable – not only on the global level but also on the European and even the state level – a “relational democracy”, horizontal and consensual, collaborative, which takes into account diversity, based on progressive agreements. Not surprisingly, this is typical of the “form of government” (or “form of state” ?) of the European Union. Despite its imperfections and its problems – not least a certain democratic deficiency and an evident fragility of the so-called European pillar of social rights – the latter could become a good global “model” of a constitutional social state of law, realising the utopia of unity in respect of diversity, as opposed to the so-called illiberal and sovereign democracies.

Keywords: Constitutional democracy; Populism; Sovereignism; Democrature; European Union.

2431

1. Premessa: ricordando Paolo...

Sono molto grato agli amici dell’Università e della Scuola S. Anna di Pisa di aver pensato anche a me per questo Seminario in memoria ed in onore dell’amico carissimo Paolo Carrozza. Naturalmente mi fa piacere, inoltre, scambiare qualche idea con Giuseppe Martinico. Ma, prima di offrire qualche breve considerazione sul tema del Seminario, consentitemi di spendere qualche parola di ricordo personale di Paolo.

Il primo contatto che ho avuto con lui è stato indiretto e lontanissimo nel tempo (ben 35 anni fa!): ero un semplice ricercatore e dovevo commentare per la rivista *Quaderni costituzionali*, con una rassegna tematica, gli ultimi libri sulla giustizia costituzionale usciti nel quadriennio 1985-1988. Fra questi scelsi anche il libro di Paolo su “*La Cour d’arbitrage belge come corte costituzionale*”: lo feci con diversi apprezzamenti, come meritava, ma (anche) non senza qualche notazione critica.

Pochi anni dopo, conoscendoci proprio a Pisa, Paolo fu affettuosissimo: non solo mi ringraziò per la recensione, ma – con l’umiltà gentile che lo caratterizzava – disse che ero stato fin troppo generoso trattandosi di un

libro, a suo dire, concorsuale, e poi mi accompagnò al suo studio per consegnarmi una copia con dedica del testo e altri estratti, che discutemmo insieme. Insomma, ci risultammo reciprocamente simpatici e ne nacque un'amicizia non formale.

Nel corso di questi lunghi anni trascorsi ci siamo sentiti e visti un po' in tutt'Italia, a seminari, tavole rotonde e convegni vari, partecipando insieme a concorsi, anche assai delicati, e a molte altre iniziative. Fra l'altro, Paolo è stato relatore a un convegno internazionale che ho organizzato nell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, ho avuto anche il piacere di averlo ospite a casa mia in una bella serata che non dimentico (come altre cene con lui nel resto d'Italia) e una mia allieva ha studiato sotto la Sua guida alla Scuola S. Anna e fu poi da Lui inviata, per approfondire le ricerche, negli Stati Uniti. Potrei continuare, ma non serve.

Naturalmente tengo solo per me alcune confidenze più personali che amabilmente Paolo mi ha fatto sulla Sua vita privata e accademica, ma posso parlare senz'altro – dopo tutto questo tempo – di una vera, consolidata, amicizia con Lui. Non a caso proprio a Paolo Carrozza e a Jorg Luther, altro studioso che ci ha lasciato di recente, io e gli altri amici del mio gruppetto costituzionalistico reggino (C. Salazar, A. Rauti e C. Panzera) abbiamo dedicato l'ultimo volumetto da noi curato. È solo un piccolo segno, ma indicativo e della stima profonda per l'uomo e per il docente.

Paolo non era solo studioso di assoluto valore scientifico e un uomo colto ben al di là del suo settore scientifico disciplinare, per altro assai ampio, ma anche una persona con grandi qualità umane e una straordinaria delicatezza e finezza d'animo. La sua scomparsa è stata davvero una grave perdita. Lo ricordiamo tutti con grandissimo affetto. E non lo dimenticheremo.

2. La questione dell'*integrazione europea*...

Ciò detto, vengo subito al tema su cui mi è stato chiesto di soffermarmi – *integrazione europea e costituzionalismo globale* – cominciando dal primo dei due argomenti (*l'integrazione europea*), quello forse più impegnativo vista la mole enorme di contributi dottrinali ormai esistenti in merito. Per affrontare i due argomenti – per quanto in modo molto sintetico, come occorre in questo caso – cerco ovviamente di rifarmi, o comunque di tener conto, del pensiero di Paolo, confrontandolo – ove possibile – con i paralleli risultati delle mie ricerche, diverse ma in fondo non troppo lontane dalle Sue.

In particolare prendo spunto da una relazione che Paolo Carrozza fece al S. Anna nel 2004. Il testo venne poi pubblicato nel 2006¹. Confesso che – a differenza di tanti altri lavori di Paolo – non l'avevo letta, ma grazie alla cortesia di Giuseppe Martinico sono riuscito a recuperarla. Ed è stato interessante ed emblematico leggerla ora, a distanza di ben 16 anni.

¹ Cfr. P. Carrozza, *Sistema delle fonti e forma di governo europea*, in Aa.Vv., *Le "nuove" fonti comunitarie*, a cura di P. Bianchi, E. Catelani ed E. Rossi, Padova 2006.

Naturalmente, dal 2004, molta acqua è passata sotto i ponti: per esempio, non c'è più il Trattato costituzionale, di cui parlava Paolo, essendo stato sostituito come si sa – dopo i referendum francese e olandese del 2005 – dal semplice Trattato di Lisbona firmato nel 2007 (TUE, TFUE), ma entrato in vigore nel 2009. C'era quindi forse un po' troppo entusiasmo quando Paolo – parlando del processo di integrazione europea in corso – lo immaginava, non uguale certo, ma in qualche modo analogo a quello del *Federalizing process* americano, per cui nel 1791 un newyorkese si sentiva cittadino dello Stato di New York, mentre solo dopo una decina di generazioni, si sentiva invece cittadino degli Stati Uniti. Molto probabilmente questo processo sarà invece ben più lento in Europa, non solo per le tendenze nazionalistiche e/o sovraniste in atto, ma anche per evidenti e radicate ragioni storico-linguistiche. Proprio di recente Giuliano Amato sottolineava come il processo di integrazione europeo non è confrontabile con il *Federalizing process* americano proprio perché gli *Stati membri* dell'UE non sono paragonabili alle *colonie britanniche* che diedero vita agli U.S.A.²: in effetti si tratta di realtà culturali profondamente diverse e quindi, di processi storici ben più lenti.

Credo anche che la tesi di Paolo di un certo complesso di inferiorità dei costituzionalisti verso gli internazionalisti, che da più tempo si occupavano del processo di integrazione comunitario, oggi non regga più, vista ormai la diffusa e assai efficace presenza dei costituzionalisti nel dibattito sull'Unione Europea. Come si sa, ormai v'è anzi un campo – che potremmo definire del *diritto costituzionale (o pubblico) europeo* – che viene apertamente conteso fra internazionalisti/comunitaristi e costituzionalisti.

Così pure Paolo – pur conoscendo bene le bizze e resistenze inglesi (e polacche) ai vincoli comunitari – non poteva certo immaginare il dramma della c.d. *Brexit* cui abbiamo assistito fra il 2017 e il 2020.

Nonostante questi aspetti legati al momento in cui scriveva, il saggio di Paolo conserva largamente tutta la sua attualità, forse anche perché il successivo Trattato di Lisbona riproduce sostanzialmente il testo dell'originario Trattato *costituzionale*, in gran parte limitandosi ad eliminare le parole “Costituzione” e gli aggettivi “costituzionale”: insomma, com'è noto, si è calcolato che oltre il 90 % del documento (qualcuno, anzi, dice di più) sia rimasto lo stesso. Anche questo, ma non solo questo, spiega l'attualità delle riflessioni di Paolo. Ma in ogni caso il saggio di Carrozza del 2004 è pienamente godibile ed efficace a distanza di tanto tempo per l'acutezza della sua analisi e per le felici intuizioni che sono presenti in esso. In breve, perché come sempre – e lo dico senza alcuna piaggeria – Paolo *guardava lontano*, ben oltre i dati positivi più immediati.

² Cfr. l'incontro-dibattito (*webinar*) dei dottorandi con il Prof. Giuliano Amato, presieduto da Gaetano Silvestri, di venerdì 5 marzo 2021, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza “T. Martines” dell'Università degli studi di Messina.

Rimangono pienamente attuali, per esempio, le sue considerazioni sulle analogie fra Corte Suprema statunitense e Corte di Giustizia europea, almeno nel senso che come la prima espande il diritto federale a danno dei diritti statali, così anche la seconda tende ad espandere lo spazio del diritto comunitario a danno dei diritti degli Stati membri dell'Unione. Non è poco.

Attuali sono pure le Sue riflessioni sull'importanza non solo di quelli che un tempo si chiamavano “poteri impliciti” (e vengono oggi largamente assorbiti dal “principio di sussidiarietà”), ma anche sul principio di *preemption*, che personalmente considero decisivo per comprendere come davvero funziona l'Unione Europea, la quale espande ampiamente le sue competenze nelle materie concorrenti a discapito dei limitati margini lasciati agli Stati nazionali. Credo anzi che forse non si sia ancora sufficientemente approfondito questo punto, che mi sembra invece decisivo per capire la natura sempre più sostanzialmente *cripto-federale* dell'ordinamento dell'Unione Europea³.

Attualissimo, poi, è il richiamo che Paolo fa a superare sia le tradizionali categorie *costituzionalistiche* che *internazionalistiche* per definire il diritto comunitario, come conferma il tentativo da Lui implicitamente fatto di andare oltre i canoni tradizionali di classificazione delle fonti. In questo coraggioso sforzo di Paolo colgo anche – voglio cogliere (spero non mi faccia velo l'affetto e l'amicizia) – un percorso comune, o parallelo, a quello di chi scrive. Nel lavoro ricordato leggo, per esempio, testualmente: <<L'applicabilità del diritto comunitario a preferenza di quello statale non nasce infatti dalla supremazia del primo sul secondo, bensì dall'affermazione della competenza del diritto comunitario a disciplinare una determinata “materia” e alla sua conseguente preferenziale applicabilità all'interno di ciascun ordinamento statale>>. Fine della citazione: in poche righe v'è tutta la complessità del superamento del mero criterio gerarchico (*primauté*) e il riconoscimento che il diritto comunitario sia giuridicamente un *novum* assoluto. Infatti, come mi piace ricordare spesso a conferma dell'“anomalia” giuridica comunitaria, l'ordinamento dell'Unione Europea è plurimo o misto: i trattati sono *internazionali*, ma hanno un valore sostanzialmente *costituzionale* (tant'è che – con grande lucidità e, in fondo, preveggenza – Paolo proponeva di usare l'art. 138 della Carta per recepirli); il Consiglio è *intergovernativo*; il Parlamento è *transnazionale* (visto che possono essere candidati ed eletti cittadini di altri Stati nelle rappresentanze nazionali nel Parlamento Europeo); infine, le fonti dell'Unione Europea (segnatamente regolamenti e direttive) sono *sovranazionali* e quindi prevalenti sulle stesse Carte costituzionali dei 27 Paesi, fatti salvi i c.d. “nuclei duri”, o parti intangibili, delle rispettive Costituzioni (sulla singolare natura di questa “prevalenza” dirò

³ Cfr. C. Panzera, *Il doppio volto della sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n. 4/2003, 849 ss. e, se si vuole, il mio *Sulla “finzione” della c.d. potestà legislativa concorrente degli Stati. I riverberi sull'Unione e sul principio di sussidiarietà*, *Pol. dir.*, n. 1/2007, 125 ss. Nei due lavori una prima bibl. di riferimento. Sul tema specifico, v. pure Am. Arena, *Il principio della preemption in diritto dell'Unione europea. Esercizio delle competenze e ricognizione delle antinomie tra diritto derivato e diritto nazionale*, Napoli 2013.

fra poco parlando di *integrazione fra le fonti*).

E qui Paolo ha buon gioco nel ricordare i tre limiti, ancora attuali, al processo di integrazione comunitaria (che, nel 2004 quando scriveva, sembrava inarrestabile). Non cedendo alla facile tentazione di ignorare gli ostacoli e i limiti di tale processo, Carrozza ce li ricorda puntualmente: 1) il *restringimento dell'efficacia della Carta di Nizza*, per altro come sappiamo poi recepita nel Trattato di Lisbona, ad organi ed atti dell'Unione; ci sono eccezioni, ma questo limite rimane tutt'ora; 2) il *miglior livello di protezione dei diritti*, che quindi può essere esterno (per esempio nazionale) a prescindere da quello dell'Unione Europea; 3) la nota esistenza dei c.d. *contro-limiti*, la cui applicazione, all'epoca, per la verità Paolo considerava improbabile (non a caso usa il termine "fantomatica"), ma sappiamo che poi non è stato così⁴.

In breve, la singolare relazione che si instaura fra ordinamenti nazionali e ordinamento UE è assolutamente originale, un *unicum*, e ne discende quel che da tempo considero un sorprendente, innovativo e più generale fenomeno di *integrazione fra le fonti*, fondato sulla possibilità della "sostituzione sussidiaria" di una fonte all'altra, in deroga a meccanismi sia di gerarchia che di competenza. E questo accade ormai non solo fra Unione Europea e Stati membri, ma anche fra Stato e Regioni e fra Regioni ed Enti Locali, dando vita talvolta persino ad un processo inverso (c.d. sussidiarietà bidirezionale o rovesciata). Tale fenomeno, che appunto chiamo di *integrazione sussidiaria fra le fonti*, di fatto *assorbe* – n.b.: senza cancellare – gli altri tradizionali criteri di classificazione delle fonti: cronologico, gerarchico, di specialità, di separazione per materia, di separazione per competenza⁵.

Anche in questo caso, tutt'affatto trascurabile, può dirsi che il processo di integrazione comunitaria è fenomeno di straordinario interesse, costringendo tutti a "ripensare" le ordinarie categorie giuridiche quotidianamente in uso. E certo Paolo non si sottrae allo sforzo ermeneutico connesso.

3. (segue): e la distinzione fra Costituzioni che istituiscono un *processo federativo* e Costituzioni che istituiscono un *processo di decentramento*

Carrozza esplicitamente dichiara di preferire le *Costituzioni bilancio* alle *Costituzioni di rottura*, ritenendole plausibilmente più solide e consensuali. E ciò si spiega meglio soprattutto ove si ricordi la distinzione da Lui proposta fra le *Costituzioni che istituiscono un processo federativo* (citando gli USA, la Svizzera e l'ordinamento creato dall'allora Trattato costituzionale europeo)

⁴ Sul punto, per tutti, v. soprattutto il bel libro di S. Polimeni, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del «dialogo» tra le Corti*, Napoli 2018.

⁵ Segnalavo già quest'autonomo criterio di classificazione delle fonti nel 1994: cfr. *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1994, 1041 ss., ma v. pure *Sulla finzione ecc.*, op et loc cit.

e invece le *Costituzioni che istituiscono un processo di decentramento* (citando le Costituzioni nazionali europee che nel corso degli anni hanno accresciuto i poteri degli enti territoriali). Trovo questa distinzione attualissima e acuta, anche se forse può utilmente aggiungersi che entrambi i tipi di Costituzione possono *coesistere*. Basti pensare alla Costituzione della Germania (dopo l'unificazione) e alla Costituzione italiana (dopo le leggi costituzionali n. 3/2001 e n. 1/2012): nell'uno come nell'altro caso si tratta di ordinamenti chiaramente ispirati, da un lato, al massimo decentramento istituzionale *interno* e contemporaneamente, dall'altro, assai aperti ad un eventuale processo federativo *esterno*, europeo.

Per la verità, fermo restando la bontà delle osservazioni svolte da Paolo nel 2004, qualche anno prima, nel 2002, avevo proposto una distinzione diversa, ma simile, utilizzando le categorie linguistiche dell'*atto* e del *processo* che avevo adottato in un mio precedente lavoro del 1998⁶. In breve, sostenevo che – di solito – una Costituzione nasce “prima” come un semplice *atto puntuale nel tempo* (la c.d. Carta) e che soltanto “dopo”, nel corso del tempo, diventa molto di più: un vero e proprio *processo storico* fatto di altre fonti scritte, attuative del testo costituzionale vigente, di fatti-fonti o consuetudini, di giurisprudenza, ecc. Se questa può essere considerata la regola, invece in altri casi piuttosto eccezionali avviene proprio il contrario e si verifica, quindi, esattamente il fenomeno opposto: la Costituzione nasce come *processo storico* – si pensi, appunto, all'Unione Europea: un ordinamento *stratificatosi negli anni* e costituito da diverse fonti scritte e non scritte, da consuetudini, da giurisprudenza della Corte di giustizia, ecc. – che poi si traducono in uno o pochi *atti* fondamentali: essenzialmente i Trattati, che si chiamino costituzionali o meno. In pratica credo si possa dire che è proprio questo il modello forse più significativo di una Costituzione-bilancio, un testo che insomma si limita gradualmente e consensualmente a “raccolgere” dati normativi (più che “crearli” sulla base di un improvviso fatto costituente *ex novo*), modello di cui parlava positivamente Paolo.

Nella più ampia prospettiva qui accennata, forse potrebbe pure azzardarsi la tesi che, in astratto, si dovrebbe guardare relativamente con più favore anche alle Costituzioni consensuali-consuetudinarie che a quelle scritte-cogenti, solo nelle prime realizzandosi con più immediatezza la piena coincidenza fra il *sein* ed il *sollen*.

Ripeto: esista o meno una Costituzione europea in senso formale (un “atto”) – la questione credo sia meno rilevante di quanto appaia – confermo ancora oggi quel che dicevo nel 2002, quando sembrava che saremmo

⁶ Cfr. il mio *Il caso esemplare della Costituzione Europea come “insieme di atti” (puntuali nel tempo) e “insieme di processi” (storici): dalle C.E.E. (Comunità Economiche Europee), alla C.E. (Comunità Europea), all'U.E. (Unione Europea), agli U.S.E. (Stati Uniti d'Europa)*, in AA. VV., *Verso una Costituzione europea*, a cura di L. Leuzzi e C. Mirabelli, Roma 2003, 621 ss. Il precedente lavoro cui accennavo è *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, n.3/1998, 343 ss.

arrivati a un “trattato costituzionale”. Di fatto esiste una *cripto-Costituzione europea* come stratificazione di materiale normativo, anche di origine giurisprudenziale (un “processo storico”): è questo quel che sembra sia successo in Europa nel corso degli anni, dal 1957 a oggi, per cui – alla fine, di fatto prima che di diritto – in moltissime materie la *Kompetenz-kompetenz* resta all’Unione Europea, che l’ha rosicchiata, accresciuta e consensualmente acquisita, appunto per *stratificazioni normative*, nel corso degli anni.

Paolo era un giurista molto rigoroso, non insensibile all’influenza, fra gli altri, in particolare di Kelsen e della sua istanza di purezza, volta a distinguere nettamente il diritto dalle altre scienze. Ma era anche uno studioso troppo colto e troppo intelligente per farsi irretire o bloccare dalle semplici forme e dai rigidi schematismi del positivismo tradizionale. Per esempio, sempre nel lavoro del 2004 che ricordavo, addirittura relativizza – di fronte all’evidenza di una realtà costituzionale (o, come dico io, cripto-costituzionale) europea – la distinzione fra *Costituzioni dei Länder* e gli *Statuti delle Regioni italiane*, distinzione che certo esiste, ma – di fronte all’ordinamento UE – per Paolo tende a ridursi fortemente, insomma si relativizza. In questo spirito di apertura di pensiero, tipica del comparatista Carrozza, risalta la Sua idea di Unione Europea come forma di “democrazia relazionale”, orizzontale e consensuale, collaborativa, che tiene conto delle diversità, fondata su accordi progressivi, più che sui canoni tradizionali tipici dei giuristi-costituzionalisti più conservatori (che usano le consuete categorie della gerarchia delle fonti, della sovranità, ecc.).

Credo che questo approccio teorico “aperto” di Paolo, che richiama la necessità di un modello di ordinamento giuridico non gerarchico ma cooperativo, sia oltre che ragionevole semplicemente realistico e valga non solo per il processo di integrazione europea, ma in genere manifesti tutta la sua bontà/attualità anche in questo drammatico momento storico di pandemia. Penso per esempio, vista l’assurda assenza di una Camera delle Regioni in un Paese come l’Italia ultra-regionalistico, al ruolo insieme collaborativo e decisionale assunto di fatto della Conferenza Stato-Regioni, che coinvolge però solo gli esecutivi nazionale e regionali. In questo quadro, probabilmente dovremmo davvero ripensare tutta la parte organizzativa del nostro sistema costituzionale, che a sua volta andrebbe inteso solo come un frammento del più ampio e indispensabile processo di integrazione europea.

Dal mio punto di vista – in netto contrasto con il *sovranoismo populista* (o, con unica parola, *nazionalpopulismo*) – credo che abbiamo bisogno, oggi più che mai, non di meno Europa, ma di più Europa, e segnatamente di un’Europa più federale. Ciò significa che almeno dovrebbero crescere significativamente le risorse comunitarie (bilancio) e che dovrebbe istituirsi un vero fisco comune europeo: una moneta comune senza fisco comune è una rivoluzione a metà. Per questo auspicabilmente, dopo la pandemia, servirà rimettere mano coraggiosamente agli stessi Trattati dell’Unione.

Penso, infine, che non tutti i mali vengono per nuocere, *Brexit* compresa. Senza il Regno Unito, che è sempre stato una specie di “palla al piede” dell’Unione Europea, il processo di integrazione del vecchio continente potrà crescere, anche se – pur restando uniti tutti e 27 i Paesi, forse con qualcun altro – probabilmente l’integrazione avverrà, come del resto finora è sempre avvenuto, lentamente e *per gradi*. Se si vuole, come ho detto altrove, in modo singolare, con un’alternanza di balzi in avanti e arretramenti: per dir così, “due passi avanti e uno indietro”⁷.

Inoltre sembra che questo processo si avvii ad essere modulato in forma diversa a seconda dei Paesi, con un inevitabile modello “a geometria variabile”, spesso contestato perché potrebbe determinare la creazione di “più Europe” o, meglio, di “Europe a più velocità”. Ma, in fondo, anche un ordinamento comunitario a geometria variabile esprime il riconoscimento delle differenze esistenti fra i diversi Stati e il conseguente, inevitabile rispetto dei *tempi* e delle *diversità* di ciascuno. Che, poi, riuscire a realizzare tale “sistema” in modo armonico – ossia senza generare danni alle politiche di coesione e al principio di solidarietà comunitaria – sia molto difficile, non è dubbio. Esattamente come – azzardo un ardito paragone che forse non dispiacerebbe a Paolo – riuscire a realizzare il c.d. *regionalismo differenziato* in Italia (art. 116, III c., Cost.) sarà estremamente difficile senza intaccare i principi di unità giuridica ed economica della Repubblica⁸.

Comunque almeno bisognerà provare, sia nell’Unione Europea che in Italia, a realizzare l’utopia dell’*unità nel rispetto della diversità*, insomma a “far quadrare il cerchio”, con tutte le imperfezioni che ogni riforma “sistemica”, sovra- o sub-statale, porta con sé.

4. Il “costituzionalismo” come traduzione *giuridica* dell’ideologia *politica* liberal-democratica, affermatasi sul piano “globale”. La recente eccezione/degenerazione del c.d. *costituzionalismo illiberale*

Quanto al “costituzionalismo globale”, seconda parte del titolo di quest’incontro, le mie tesi credo siano note. In breve, da sempre sostengo che il *costituzionalismo* sia la «corrente di pensiero filosofico-giuridica [...] che – a partire dal XVII secolo – lotta per affermare i principi liberaldemocratici attraverso la redazione di carte costituzionali [...] tramite esso...] il potere è sempre giuridicamente limitato e controllato, grazie a un delicato equilibrio fondato su un complesso sistema di “pesi e contrappesi” [...] avendo come obiettivo...] la difesa dei principi della liberaldemocrazia – e della dignità

⁷ Cfr. il mio *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti dell’Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche* (Messina 16 ottobre 2015), in AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar e A. Spadaro, Napoli ES 2016, 473 ss., nonché – in *editio minor* – in DPCE, n. 2/2016, 293 ss.

⁸ Sul punto rinvio al mio *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può trasformarsi in disastro*, in *www.federalismi.it*, n. 19/2019.

della persona umana – dai rischi di involuzioni autoritarie e dalle ricorrenti tentazioni delle manipolazioni totalitarie e dei fondamentalismi»⁹.

Ragionevolmente ne dovrebbe discendere “anche” che il termine/concetto di *Costituzione* non possa essere politicamente neutro, come del resto conferma il celeberrimo art. 16 della *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen* del 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution»¹⁰.

Com’è noto, però, non tutti la pensano così e alcuni attribuiscono al termine *Costituzione* il mero significato – neutrale, anassilogico – di “assetto fondamentale di un ordinamento”, slegandolo dal termine *costituzionalismo*. A mio sommosso parere forse sarebbe meglio parlare, allora, più che di “Costituzione”, semmai di “forma di Stato”, per esempio non democratica o illiberale. Ma tant’è. Perciò, come altrove ho cercato *funditus* di spiegare, se posso «sorvolare sull’uso, più o meno proprio, della parola “Costituzione” per definire la struttura fondamentale di uno Stato [...] invece fatico non poco a comprendere, ed accettare, che si possa equivocare sul termine, e dunque sul concetto, di “costituzionalismo” che certo, almeno a mio avviso, è intrinsecamente incompatibile con qualsivoglia forma di approccio “illiberale” [...] L’idea – tipica ed essenziale del costituzionalismo, secondo cui occorre limitare giuridicamente il potere politico, quale che sia – non è compatibile con finalità, metodi e persino meri atteggiamenti illiberali»¹¹.

Soprattutto negli ultimi anni si parla, invece, di un “costituzionalismo populista” (*popular/political/populist constitutionalism*), o “illiberale” (riferendosi all’Ungheria, alla Polonia...) o addirittura “autoritario” (si pensi ai casi di Singapore, Venezuela, Russia, Turchia...) ¹². Cosa che, per me – essendo il costituzionalismo la traduzione giuridica del liberalismo politico – non ha senso, costituendo anzi un vero e proprio ossimoro.

Per questo credo che sia forte il rischio che stanno correndo un po’ tutte le “democrazie costituzionali” contemporanee. Il rischio è appunto che si trasformino in “democrazie illiberali”, senza escludere addirittura che possano degenerare in “democrazie”. Il seguente schema, altrove meglio approfondito, può aiutare la comprensione del processo in atto.

⁹ Mi esprimevo così in *Costituzionalismo*, voce per *l’Enciclopedia filosofica*, vol. III, Milano, 2006, 2369 s.

¹⁰ Su questa accezione, e pregnanza assiologica, della parola “Costituzione” insistevo molto già nel mio *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994, spec. 3 ss.

¹¹ Così mi esprimevo in *Dalla “democrazia costituzionale”, alla “democrazia a maggioranza populista/sovranista” alla “democrazia illiberale”, fino alla... “democrazia”, in DPCE online*, n. 3/2020, 3876 e 3879.

¹² Per la bibliografia sul punto rinvio ancora a *Dalla “democrazia costituzionale”, cit., passim*, ma spec. 3878, nt. 9. Fra i tanti, segnalo qui solo G. Martinico (*Contro l’uso populista dell’identità per una lettura dell’art. 4.2 TUE*, in *DPCE online*, n. 3/2020, 3961 ss.), che articola/distingue in tre principali correnti la più importante dottrina in merito.

Entità «intermedie» che si stanno formando «fra» gli *Stati democratico-costituzionali* e quelli *non democratici*

I *stadio*:

Democrazie con maggioranze «populiste/sovraniste» [Austria di H.-C. Strache (più che di S. Kurtz), Italia del governo giallo-verde L. Di Maio/M. Salvini, USA di D. Trump, nel prossimo futuro forse Francia, Germania...: antieuropeismo, protezionismo economico, velata xenofobia, insofferenza ai controlli e ai contrappesi delle garanzie costituzionali]



II *stadio*:

«Democrazie illiberali» [Ungheria di V. Orban, Polonia dei gemelli Kaczyński...: tendenza alla dittatura della maggioranza, fortissime componenti identitarie nazionaliste/sovraniste, limitazioni ai poteri giudiziari e ai diritti civili]



III *stadio*:

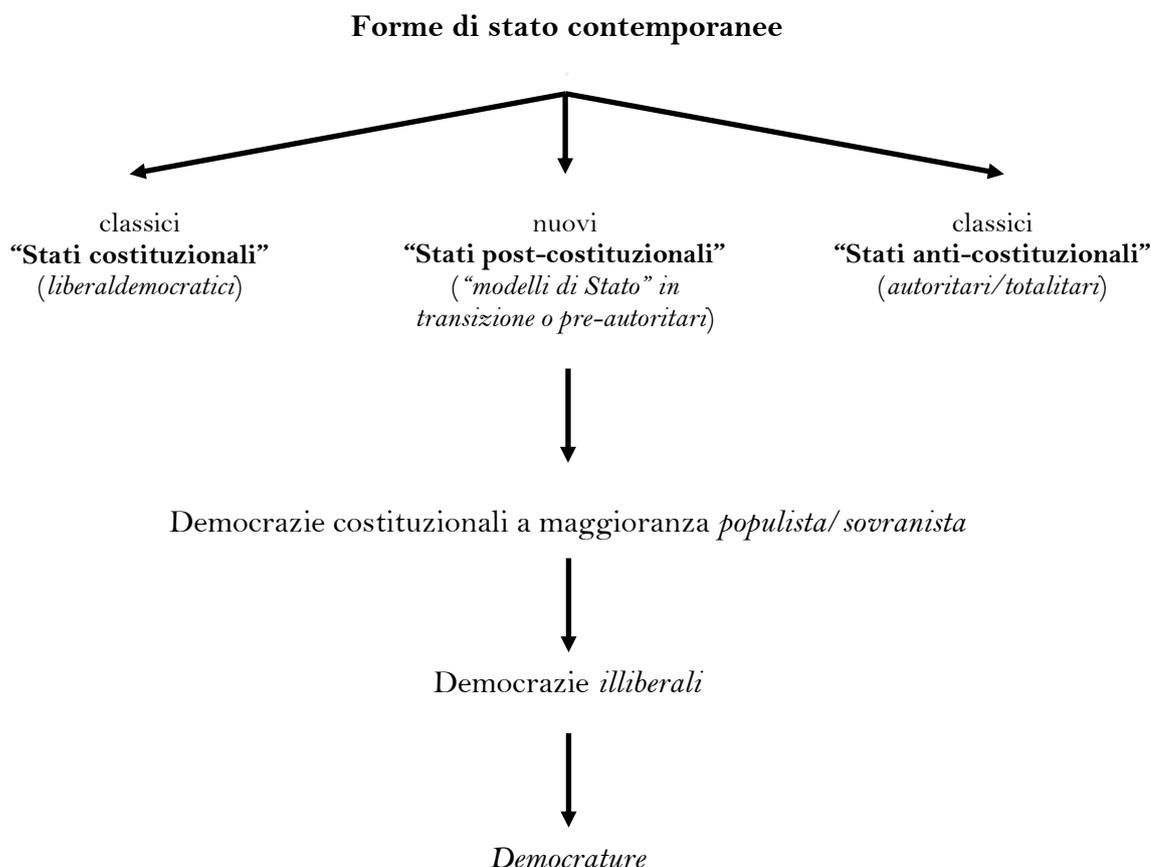
«Democrazia» [Russia di V. Putin, Turchia di R.T. Erdogan..., entrambi da più di vent'anni al potere: limitazioni alla libertà di stampa, controllo della magistratura, pugno durissimo con le opposizioni, corruzione]. V. Putin: «la democrazia liberale è obsoleta...entra in conflitto con gli interessi del popolo»

Naturalmente lo schema/classificazione proposto/a è solo tendenziale, essendo sempre soggetto/a a mutamenti “progressivi”: si pensi, per esempio, all’originario Venezuela di H. Chávez, chiaramente *populista*, e allo stesso Stato oggi sotto la presidenza di N. Maduro, ormai avviato verso la *democrazia*. Ma vale anche il processo inverso: basta guardare all’Italia giallo-verde del I Governo Conte, divenuta poi giallo-rossa con il II governo Conte.

Ad ogni modo, la storia costituzionale degli ultimi anni – e Paolo Carrozza era uno dei maestri italiani della comparazione costituzionale globale¹³ – induce a esprimere un certo pessimismo sulle sorti delle democrazie costituzionali che, dopo la fine delle dittature sudamericane e il crollo del muro di Berlino nel 1989, invece sembravano avviate a un successo universale, globale appunto. Siamo ora costretti, invece, a “ripensare” le

¹³ Basti pensare, per tutti, ai Suoi preziosi contributi in Aa.Vv., *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza - A. Di Giovine - G.F. Ferrari, Roma - Bari 2014², tomo I e II, spec. 629 ss., 894 ss., 987 ss.

tradizionali classificazioni delle forme di Stato, come cerco di descrivere nello schema che segue.



In questo quadro¹⁴, straordinariamente più complesso anche rispetto al recente passato, parlare di *costituzionalismo globale*, come richiesto nel presente seminario, non è facile, a maggior ragione alla luce della speranza che i valori del *costituzionalismo*, inteso in senso storicamente corretto, riescano ancora a concorrere alla formazione di un ordine mondiale più giusto.

La riflessione di Paolo Carrozza aiuta anche su questo punto.

Trovo attuale e lucidamente realista la Sua tesi secondo cui una Costituzione globale non solo non esista, com'è ovvio, ma non possa esistere, come non può esistere, un *government* globale, fondato sull'investitura elettorale maggioritaria, mentre dobbiamo immaginare semmai un processo di *governance* globale, al solito partecipata, consensuale e cooperativa¹⁵. Carrozza, infatti, manifesta forti perplessità sulla "democrazia di investitura"

¹⁴ Per l'approfondimento del quale si rinvia ancora a *Dalla "democrazia costituzionale" ecc.*, cit., *passim*.

¹⁵ È esattamente la tesi che sostenevo nel 2005 in *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli (CZ) 2005, *passim*.

(maggioritaria), verticale e gerarchizzata [“costituzionale” in senso tradizionale: fondata sui concetti di popolo e sovranità] e dichiaratamente ritiene preferibile (non solo sul piano mondiale, ma anche sul piano europeo e persino statale) una “democrazia relazionale”, orizzontale e consensuale, collaborativa, che tiene conto delle diversità, fondata su accordi progressivi, non a caso tipica della “forma di governo” (o “forma di Stato”?) dell’Unione Europea.

5. Conclusioni: l’Unione Europea come possibile modello di “costituzionalismo globale”

Con queste ultime considerazioni ritorniamo all’Unione Europea e proprio l’ordinamento comunitario – nonostante le sue imperfezioni e i suoi problemi (non da ultimo una certa carenza democratica e una evidente fragilità del c.d. pilastro europeo dei diritti sociali)¹⁶ – *potrebbe* diventare, così e paradossalmente, un buon “modello” di Stato costituzionale sociale di diritto.

Da come nei prossimi anni procederà il processo di integrazione comunitaria – anche nei confronti delle c.d. democrazie illiberali, presenti al suo interno – capiremo se l’esito di questo eccezionale esperimento storico di convivenza fra popoli diversi sarà ancora un esempio, come finora è stato, per il resto del mondo, dunque di rilevanza globale. Se, come spero, avrà successo forse si potrà parlare, certo più di quanto già oggi non accada, di un singolare “costituzionalismo europeo” cripto- o pre-federale, come un *idealtipo* a sé di forma di Stato.

In generale – in un mondo caratterizzato da egoismi nazionali e soggetto a profondi cambiamenti, dovuti non da ultimo alla pandemia Covid 19 – quanto auspicato vale per la Grande Europa, nella quale la CEDU costituisce un freno verso le pericolose tendenze illiberali: penso al ruolo della c.d. Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa¹⁷.

E vale non poco, in particolare, per la Piccola Europa (dei 27 Paesi), la quale – al di là del ricorso per violazioni dello Stato di diritto alla procedura di infrazione (cfr. pure art. 7 TUE) – si è dotata di recente anche di un importante Regolamento, n. 2092/2020, che prevede, nel caso di violazione dei tradizionali principi dello Stato di diritto (democrazia, diritti umani, eguaglianza anche di genere, rispetto delle minoranze, separazione fra i poteri, norme sui conflitti di interessi, tolleranza, indipendenza della

¹⁶ Esprimevo questi, ed altri, rilievi critici – n.b.: prima della pandemia legata al Covid 19 – in *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista online dell’AIC*, n. 4/2011; *La crisi, i diritti sociali e le risposte dell’Europa*, in Aa.Vv., *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto fra costituzionalisti e giuslavoristi*, a cura di B. Caruso e G. Fontana, Bologna 2015, 15 ss.; *L’Unione Europea a una svolta: welfare sociale o know how militare?*, in *La cittadinanza europea*, n. 2/2019, 1 ss.

¹⁷ Cfr. S. Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law: A View from the Venice Commission*, Oxford-New York 2020.

magistratura, ecc.), precise procedure per sospensioni nell'erogazione dei versamenti, riduzione dei finanziamenti, ecc. a tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Insomma: quel che non possono gli *ideali*, si direbbe, forse potranno gli *interessi*...

La speranza che l'Unione Europea diventi un modello discende anche dal fatto che essa si è rivelata anche l'unica vera risorsa per combattere la gravissima crisi economica in atto: non dimentichiamo che, grazie ad un nuovo ed imprevisto moto di *solidarietà intra-comunitaria*, il “piano Marshall” europeo si chiama *Recovery Fund* e parla con la voce di Bruxelles.

In conclusione, almeno per il vecchio continente, l'Unione Europea mi sembra l'unica alternativa vera al disastro postmoderno del sovranismo populista (quindi alle tentazioni illiberali contro il costituzionalismo globale) e probabilmente costituisce uno dei pochi segni di speranza di ripresa economica, ecologista e solidale, in un tragico momento di *choc* economico-finanziario mondiale. Un segno, speriamo, che il *costituzionalismo* possa davvero essere/diventare sempre più *globale*.