

## *Democrazia, Costituzione, Diritti fondamentali ed Europa in trasformazione*

Alessandro NATO\*

**Recensione:** *Costituzione, Diritti, Europa. Giornate in onore di Silvio Gambino*, a cura di Guerino D'Ignazio, Giovanni Moschella, Napoli (Editoriale Scientifica), 2019, pp. 634

1. Curata da Guerino D'Ignazio e Giovanni Moschella, l'opera "Costituzione, Diritti, Europa. Giornate in Onore di Silvio Gambino" approfondisce i cambiamenti inerenti i temi della democrazia, dell'ordinamento costituzionale, dei diritti fondamentali e dell'Europa attraverso quattro direttrici. La prima concerne il sistema dei partiti e la sua trasformazione, analizzati a partire dal ruolo fondamentale riconosciuto nella fase originaria dello Stato democratico al partito di massa fino allo snaturamento del ruolo di collegamento tra cittadini e istituzioni. La seconda riguarda l'attuale crisi della rappresentanza politica, interpretata non solo come crisi del partito politico, con conseguente necessità di una regolamentazione della forma per garantire il metodo democratico, ma più in generale come crisi dei tradizionali istituti della rappresentanza, istituzioni e libero mandato parlamentare. La terza direttrice si sviluppa attraverso il ruolo e l'incidenza della forma di governo, anche in relazione ai sistemi elettorali ed al circuito della rappresentanza politica. La quarta attiene al processo di integrazione europea e alle sue ricadute sui sistemi costituzionali europei e sulla forma di Stato dei Paesi membri.

2. La riflessione, cerca, *in primis*, di evidenziare come la crisi di rappresentatività dei partiti politici, unitamente ai processi di globalizzazione, integrazione europea e alla negativa congiuntura economico-finanziaria degli ultimi quattordici anni, abbiano prodotto in buona parte delle forme di governo contemporanee ove l'affermazione di tendenze populistiche e sovranistiche mettono in discussione la stessa sopravvivenza dei sistemi democratico-rappresentativi, esponendoli al rischio di derive autoritarie. Le trasformazioni e la crisi del sistema dei partiti sono ricostruite da Carlo Amirante, il quale si sofferma sull'esame delle nuove modalità di partecipazione politica dei cittadini e sulla radicale involuzione, personalizzazione e finanziarizzazione dei partiti che ha allontanato sia dall'impegno politico che dal voto i cittadini. Il saggio mette in risalto come ciò provochi una crisi che pone a repentaglio la stessa sopravvivenza della democrazia rappresentativa, la quale, per realizzare le sue funzioni, esige il coinvolgimento attivo dei cittadini.

Il disimpegno politico e l'assenteismo elettorale sono il prodotto del modo ambiguo e talora incomprensibile dei partiti politici di rivolgersi ai cittadini. Tali trasformazioni si riverberano sulla rappresentanza politica e favoriscono lo sviluppo di movimenti populistici. A tal proposito, il contributo di Giovanni Moschella analizza la crisi della rappresentanza e la conseguente deriva populista. Il capitolo esamina come gli organi della rappresentanza politica abbiano perso il loro

---

\* Assegnista di ricerca, Università Luiss, Roma.

ruolo centrale, cedendo il passo a movimenti che portano avanti istanze che mirano a superare gli attuali modelli di democrazia rappresentativa, promuovendo la loro sostituzione con sistemi di democrazia populistica e plebiscitaria. I movimenti populistici si pongono l'obiettivo del superamento della democrazia parlamentare, perché mirano precipuamente a sovvertire le basi della rappresentanza, sostituendola col principio di identità, nel senso che privilegiano l'identificazione fra governanti e governati. I rischi che la Democrazia corre a causa di questa manipolazione del consenso da parte dei populistici sono esaminati dal saggio di Antonino Spadaro. Tale contributo, da un lato, pone l'attenzione sulla pericolosità delle nuove forme di comunicazione digitale per la democrazia e su come esse possano portare ad un regime populista attraverso la corruzione del processo democratico. Dall'altro, identifica il populismo con il fenomeno con il quale i governanti pretendono di avere un rapporto diretto ed esclusivo col popolo, scavalcando i corpi intermedi, ad esempio i partiti. In tutti i suoi aspetti e varianti, questo fenomeno costituisce uno dei principali avversari della democrazia costituzionale. Ciascuno Stato democratico-costituzionale, per quanto consolidato e autorevole, non è esente dal rischio che il dilagare delle correnti politiche populiste conduca a regimi autoritari. Questo è evidente guardando all'amministrazione Trump negli USA e alla sua difficile conclusione.

Le trasformazioni delle forme di Stato e di governo incidono sulla qualità del principio democratico all'interno degli ordinamenti costituzionali europei. Dal punto di vista delle forme di governo, le modifiche principali concernono i poteri normativi e il loro utilizzo da parte degli esecutivi. L'espansione dei poteri normativi del governo è stata analizzata da Tommaso Edoardo Frosini. L'articolo esamina quanto avvenuto all'interno dell'ordinamento italiano, confermando che l'espansione è stata ampia, portando il governo a diventare soggetto legislatore tanto quanto il parlamento, fino a che la Corte costituzionale non ha provveduto a sindacare gli atti normativi governativi. Ricorrendo frequentemente allo strumento della decretazione d'urgenza, il governo ha messo a repentaglio il confronto con il Parlamento e la dialettica tra maggioranza e opposizione parlamentare. Questa espansione di poteri del governo è diventata fisiologica nel sistema italiano.

Per quanto attiene alle forme di Stato, inizialmente esse sono state raggruppate sulla base di idealtipi. Una descrizione statica delle esperienze nazionali ne ha quindi fornito una classificazione fissa. La diversità e la ricchezza delle esperienze costituzionali, l'influenza del processo di integrazione europea e la creatività di alcune assemblee costituenti sono state all'origine di nuove forme di Stato, che hanno rimesso in causa le categorie tradizionali. Il saggio di Katia Blairon descrive come questa classificazione sia divenuta più dinamica, flessibile, adattabile, argomentando come sia necessario per la dottrina comparatistica non fissare più una immagine istantanea e immutabile, sottolineando l'esigenza di seguirne l'evoluzione. Nelle classificazioni una buona parte delle modifiche riguarda i cambiamenti apportati dai sistemi regionali. In tale contesto, i contributi di Anna Margherita Russo, Nicolás Pérez Sola, Jorge Lozano Miralles e Giancarlo Rolla si concentrano sull'importanza dei sistemi regionali non solo nel sistema statale, ma anche nell'ordinamento multilivello europeo. La compressione degli elementi distintivi le forme di Stato e, all'interno dei differenti tipi, delle specificità dei singoli ordinamenti non pare possibile se non si considera la natura dei processi che hanno dato vita allo Stato decentrato. I processi devolutivi hanno interessato diversi ordinamenti appartenenti all'UE. Se all'atto costitutivo delle Comunità economiche europee solamente uno Stato possedeva una struttura a base regionale, seppur non compiuta, ossia l'Italia, attualmente si è in presenza di una molteplicità di esperienze favorevoli a riconoscere l'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Osservando le trasformazioni in atto, il contributo di Giancarlo Rolla sostiene che il federalismo e il regionalismo esprimono due dinamiche differenti di formazione dello Stato unitario contemporaneo. Questo nel senso che alla vocazione unitaria che ha contraddistinto le principali esperienze federali, si contrappone una aspirazione all'autonomia di parti del territorio nazionale che si regionalizzano ove prevale la differenziazione.

Le modifiche agli ordinamenti costituzionali degli Stati membri sono state indotte anche dalle crisi che attraversano periodicamente il processo di integrazione europea. In *primis*, come afferma Luigi Moccia, la responsabilità di alcuni di questi mutamenti è dell'attuale crisi di credibilità di una

Unione che non riesce a mostrare un suo volto preciso. Una percezione divenuta prevalente, a livello di opinione pubblica, sfruttata dai movimenti populistici, è infatti quella di un'Europa sempre meno provvida di soluzioni di fronte alle sfide che rendono difficoltoso e incerto il cammino sulla via di una integrazione oggi più che mai alle prese con mediazioni e compromessi di vertice, da parte dei capi di stati e di governo. La soluzione potrebbe essere l'ulteriore sviluppo del processo di integrazione, che faccia della cittadinanza europea l'anello di con-giunzione tra l'ordine europeo come ordinamento *sui generis* – vincolato alla logica di un interesse generale negoziato diplomaticamente – e l'ordine europeo come ordinamento costituzionale, vincolato alla logica di un interesse comune deliberato democraticamente.

Tale soluzione consentirebbero di ricostruire il tessuto unitario leso da altre due importanti crisi, quali l'arretramento dello stato di diritto e la *Brexit*. Come ricostruito negli interventi di Stéphane Pierré-Caps e Francisco Balaguer Callejón, queste due crisi stanno scuotendo le fondamenta del processo di integrazione, sfaldando lo Stato di diritto negli Stati membri dell'Europa Centro-Orientale e aprendo alla possibile uscita di altri Stati membri dall'Unione oltre al Regno Unito.

Tuttavia, come sostiene il contributo di Antonio Ruggeri, il futuro dei diritti fondamentali è l'Europa. Infatti, al di fuori di essa non può aversi un efficace, complessivo appagamento dei diritti stessi. Inoltre, senza questi ultimi non può esserci l'Europa, vale a dire che una costruzione solida e duratura dell'Europa unita passa attraverso un'adeguata tutela data ai diritti all'interno delle Corti europee nazionali e sovranazionali. Rilevante è il fatto che certi diritti costituzionali dei cittadini e degli individui possono talvolta trovare proprio nel giudice europeo una sponda in grado di portare le loro aspettative di tutela ancora più in alto di come potrebbe fare il giudice nazionale, nel caso in cui sia richiesto il suo intervento. Ciò nonostante, come ricostruisce il saggio di Giampaolo Gerbasi, nel dialogo tra le Corti Costituzionali nazionali e la Corte di giustizia permangono delle differenze che non consentono di riconciliare completamente le posizioni differenti sui temi dei controlimiti e del primato del diritto dell'Unione europea. Testimonianza di queste difficoltà è data dalla recente sentenza del Tribunale Costituzionale Polacco K-3/21 del 7 ottobre 2021.

**3.** Oltre i contributi sin qui analizzati, l'opera è arricchita da alcuni saggi che, partendo dalle norme costituzionali, approfondiscono diritti specifici quali la tutela dell'ambiente (Eleonora Ceccherini), il bio-diritto (Ugo Adamo), l'eguaglianza di genere (Francesco Manganaro), l'obbligo vaccinale (Maria Antonia Silvestri), caratteri giuridici dei tribunali d'opinione (Roberto Louvin), la clausola sociale (Fernando Puzzo) e il diritto all'abitare (Alberto Randazzo). Infine, accrescono il valore del dibattito dottrinale un'altra serie di saggi che riguardano l'analisi dell'ordinamento giuridico degli Stati uniti d'America, dai quali possono essere tratti numerosi spunti di riflessioni, utili a trovare soluzioni alle crisi costituzionali in atto (Giuseppe Franco Ferrari, Guerino D'Ignazio, Roberto Luis Blanco Valdés).

In conclusione, è possibile sostenere che l'opera aiuta a comprendere gli sviluppi degli ordinamenti costituzionali europei, di quello statunitense e dei loro diritti fondamentali. Per tali motivi, il testo costituisce uno strumento utile a esaminare in profondità i cambiamenti che l'ordinamento costituzionale, la democrazia, i diritti fondamentali e l'Europa attraversano in questo periodo.