



**NOMOS**

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## **IL “POPULISMO SOVRANISTA” E L’EUROPA. A PROPOSITO DI CRISI DELLA DEMOCRAZIA E DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA\***

di Maria Grazia Rodomonte\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Che cosa sono il populismo e il sovranismo? Alla ricerca dei significati possibili; 2.1. Il populismo; 2.2. Il sovranismo; 2.3 Una prima riflessione conclusiva; 3. La crisi del processo di integrazione europea tra diseguaglianze sociali, deficit democratico e assenza di identità; 4. Le ragioni per stare insieme. Il popolo, la sovranità e la “buona politica”; 5. Unione Europea, sussidiarietà e democrazia partecipativa: alla ricerca di risposte alla crisi del processo di integrazione europea.

### **1. Introduzione.**

Quando si affronta il tema della crisi della democrazia e del processo di integrazione europea ci si avvede subito della particolare ampiezza e delle molteplici implicazioni che esso comporta. E’ proprio questa complessità che richiede quindi di attardarsi in una riflessione introduttiva, a partire dall’esigenza di chiarire innanzi tutto, se possibile, il significato di populismo e di sovranismo. I due neologismi infatti, spesso ritenuti come due facce dello stesso fenomeno e solitamente utilizzati in senso dispregiativo, hanno finito con il rappresentare l’approdo pressoché inevitabile delle ricorrenti riflessioni in tema di crisi della democrazia e di crisi del processo di integrazione europea. L’uso, se non persino l’abuso, dei termini, talvolta evocati senza una chiara consapevolezza della complessità che dietro essi si cela, è sintomo di evidenti trasformazioni in atto nella democrazia contemporanea e giustifica così l’attenzione che anche i costituzionalisti hanno riservato ai termini ed ai fenomeni che essi dovrebbero richiamare. Il che richiede, però, di operare incursioni su terreni impervi e certo diversi dal proprio; incursioni tuttavia necessarie proprio in ragione dell’esigenza di disvelare fenomeni nuovi e di estrema

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

Il testo trae spunto dalla relazione svolta nell’ambito del XIII Seminario annuale del gruppo italo spagnolo di Torino dal titolo “Il costituzionalismo liberale di fronte al populismo e al sovranismo”, svoltosi a Torino il 12 aprile del 2019.

\*\* Professoressa associata in Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università di Roma “La Sapienza”.

complessità che spesso sin troppo sinteticamente si pretende di racchiudere con i termini richiamati.

## 2. Che cosa sono il populismo e il sovranismo? Alla ricerca dei significati possibili.

### 2.1. Il populismo

A proposito di populismo, Mény e Surel nel noto volume “Populismo e democrazia”, ricordano come il termine, poco utilizzato in Europa, ma con radici storicamente risalenti alla Russia del 19° secolo<sup>1</sup>, divenga di moda in particolare a cavallo tra la fine del secolo scorso e quello attuale, quando finisce con l’essere utilizzato per individuare alcuni nuovi movimenti politici, spesso sorti dalle ceneri dei vecchi partiti tipici delle democrazie post-belliche, caratterizzati, come è noto, dall’essere partiti di massa fortemente ideologizzati. La difficoltà nella quale si imbatte qualunque tentativo di teorizzazione del populismo è tuttavia evidente poiché, come si sostiene nel volume richiamato, si tratta di “un termine fondamentalmente ambiguo, evanescente, polisemico”<sup>2</sup> che può tutt’al più concepirsi come “un disaccordo, un’interpretazione differente, una concezione alternativa rispetto ai modi - storicamente e geograficamente circoscritti - di gestione della sovranità del popolo”<sup>3</sup>.

Il riconoscimento dell’ambiguità del termine appare inoltre largamente condivisa anche da quanti hanno tentato di affrontare scientificamente il tema. Tra questi - per citare qualcuno tra i più noti teorici - il filosofo della politica Ernesto Laclau il quale, pur ritenendo che il populismo “mira ad afferrare qualcosa di cruciale per la comprensione delle realtà politiche ed ideologiche alle quali si riferisce”, riconosce tuttavia che “una caratteristica persistente della letteratura sul populismo è appunto la riluttanza, o la difficoltà, a dare un significato ben preciso al concetto. La nozione in sé non è chiara, non parliamo poi della sua definizione”<sup>4</sup>. A quest’ultimo si deve peraltro - a riprova ulteriore che si è in presenza di definizioni tutt’altro che univoche - un’elaborazione dell’idea di populismo come “appello ai derelitti della società”, in una chiave che non intende certo essere dispregiativa, benché

---

<sup>1</sup> Il populismo individua infatti storicamente un movimento culturale e politico che in realtà ben poco ha a che vedere con il modo di intendere attualmente il populismo. Si tratta infatti di un movimento che si sviluppa in Russia tra la fine del 19° secolo e gli inizi del secolo successivo con l’intento di raggiungere un miglioramento delle condizioni di vita delle classi meno abbienti, in particolare dei contadini e dei servi della gleba, con un’attività di propaganda e proselitismo svolta dagli intellettuali presso il popolo ma anche con una diretta azione rivoluzionaria. Cfr. *Populismo*, in *Enciclopedia Treccani on line*. Tuttavia in Russia i cosiddetti *narodniki* furono definiti così durante il dibattito che li contrappose ai marxisti e a Lenin in particolare, ma la parola è solo la traduzione letterale di democratico e fa la sua comparsa nel *Dizionario ragionato della lingua russa* solo nel 1992. Così Y. MENY – Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2000, 9. Per un’ampia ricognizione dei diversi significati del termine “populismo” anche con riferimento alle ideologie contemporanee vedi L. INCISA, *Populismo*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO (diretto da), *Dizionario di politica*, Milano – Torino, 832 – 838.

<sup>2</sup> Y. MENY – Y. SUREL, *op. cit.*, 8.

<sup>3</sup> ID., 11.

<sup>4</sup> E. LACLAU, *La ragione populista*, Bari, 2019, 5.

non sia stata esente da critiche, soprattutto per il suo porsi come una logica politica “antistituzionale”<sup>5</sup>.

In questo contesto, tutt’altro che lineare, si inserisce l’interesse attorno al tema del populismo in Italia, sviluppatosi soprattutto negli anni più recenti e sostanzialmente orientato nel senso di ritenere di fatto coincidente il populismo con una degenerazione demagogica della politica<sup>6</sup>. Come appare ricavabile da alcune delle principali riflessioni sul tema a prevalere è, infatti, soprattutto l’idea che negli ordinamenti contemporanei vi sia una tendenza alla disintermediazione politica, ossia a non considerare più i partiti come luoghi di formazione del consenso attraverso i quali i cittadini concorrono alla formazione della politica nazionale - strumenti quindi di mediazione rispetto alla decisione politica, e per ciò stesso fortemente radicati nella società - ma come cartelli elettorali caratterizzati da una forte personalizzazione della leadership<sup>7</sup>. Il populismo altro non sarebbe allora che quel fenomeno in base al quale il potere politico, che avrebbe assunto le caratteristiche anzidette, pretenderebbe di avere un rapporto diretto ed esclusivo con il popolo “al punto di fingere di assecondare il popolo stesso, vellicandone in realtà le più nascoste e mediocri aspirazioni”<sup>8</sup>. Inoltre, alla democrazia partecipativa prevista nella nostra Costituzione, si sostituirebbe una “*democrazia passiva o consensuale* nella quale i cittadini si limitano ad assistere ai confronti in televisione tra i vari esponenti del ceto politico che si contendono il loro voto”<sup>9</sup>. In particolare, sarebbe proprio questo secondo modello di rappresentanza quello che si starebbe affermando in Italia e in molti altri paesi europei: “scomparsi i partiti quali luoghi della formazione della volontà popolare, il ruolo dei cittadini si è ridotto a quello di spettatori passivi chiamati a scegliere con il voto, come i consumatori sul mercato, i partiti in competizione verso i quali, se non il loro consenso, va il loro minore dissenso”<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Per una critica a Laclau vedi in particolare P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *rivistaic.it*, 2/2018, 4, secondo il quale le elaborazioni alla Laclau o alla Mouffe (cfr. C. MOUFFE, *Agonistics: Thinking the World politically*, London, 2013), l’autrice a quest’ultimo più vicina, rischiano di generare confusione: “Il loro limite di fondo è ravvisabile nella loro sostanziale estraneità alla cultura istituzionale e costituzionalistica. Il fatto che una società debba organizzarsi in istituzioni e ordinamenti sembra rimanere sempre sullo sfondo, anzi si avverte un chiaro disinteresse, se non un fastidio, verso questa tematica in quanto espressione del tentativo di razionalizzare e moderare il conflitto. Le modalità secondo cui debba essere organizzata una società in cui il conflitto è regolato non sembrano costituire un interrogativo pressante. Viceversa, noi costituzionalisti sappiamo bene che il conflitto, culturale, politico o sociale che sia, per potersi esprimere liberamente deve essere regolato, altrimenti il più forte prevale sul più debole e il conflitto ‘finisce’. Per tale ragione è necessario creare sistemi ordinamentali che garantiscano la libera espressione delle idee e degli interessi, dunque il conflitto, ma in un ambiente ispirato alla tolleranza e finalizzato alla mediazione”.

<sup>6</sup> Scrive P. POMBENI, *La buona politica*, Bologna, 2019, 78, “...la demagogia è un parassita storico della democrazia. Oggi noi la chiamiamo ‘populismo’, ma sempre lì siamo: si tratta di condurre la pubblica opinione a seguire pedissequamente il toro di chi invece pretenderebbe di rappresentare il ‘vero’ interesse di tutti facendo leva sulle aspettative di soluzione delle difficoltà presenti e sugli istinti elementari della gente. E’ la favola del pifferaio magico, anche se il soggetto non suona più un modesto strumento, per quanto magico, ma muove un’intera orchestra capace di ammaliare”, attraverso in particolare gli strumenti offerti dalla rete.

<sup>7</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *rivistaic.it*, 3/2018, 518.

<sup>8</sup> A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo. (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di) *Scritti in onore di Lorenzo Carlassare*, 2009, vol. V, 2035. In questa stessa ottica vedi anche, tra gli altri, A. VOBKUHLE, *Democrazia e populismo*, in *Dem. e dir.*, 3/2018, 785-804.

<sup>9</sup> L. FERRAJOLI, *op. cit.*, 519

<sup>10</sup> ID., *Ib.*

Una conclusione, invero, tutt'altro che nuova, già presente infatti nelle note analisi sulla cosiddetta *postdemocrazia* del politologo e sociologo britannico Colin Crouch. Secondo quest'ultimo la crisi della democrazia sarebbe oggi a tal punto profonda da far ritenere che ci si avvii irrimediabilmente verso la cosiddetta *postdemocrazia*, cioè, almeno tendenzialmente, verso un modello minimalista di democrazia nel quale, pur se le elezioni continuano a svolgersi e a condizionare i governi, “il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professione esperti nelle tecniche di persuasione” e che “si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi”<sup>11</sup>. In questo contesto la massa dei cittadini svolgerebbe “un ruolo passivo, acquiescente, persino apatico, limitandosi a reagire ai segnali che riceve”<sup>12</sup>. A parte lo spettacolo della lotta elettorale, nella *postdemocrazia* la politica sarebbe quindi decisa in privato, cioè “dall'interazione tra i governi eletti e le élite che rappresentano quasi esclusivamente interessi economici”<sup>13</sup>.

Con riferimento a quanto osservato è certo, per un verso, come sia oggi innegabile che la democrazia - in Italia come altrove nel mondo occidentale<sup>14</sup> - stia attraversando una fase di crisi. Crisi dettata, come è noto, da molteplici fattori, alcuni strutturali e di più lungo periodo come la globalizzazione e le crisi migratorie e con esse la difficoltà di offrire risposte adeguate ad una realtà sempre più multiculturale e multietnica; altri probabilmente ciclici, come la crisi dei mercati. Fenomeni ai quali consegue la perdita di consenso delle istituzioni e l'inadeguatezza dei partiti politici ad assolvere al ruolo ad essi tradizionalmente ascrivito,

<sup>11</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Bari, 2003, 6.

<sup>12</sup> ID., *Ib.*

<sup>13</sup> ID., *Ib.* A ben vedere l'idea di post-democrazia qui sviluppata sembra quanto meno riecheggiare i toni pessimistici presenti in ben altri contesti storici. Si fa riferimento in particolare all'idea Kelseniana che la volontà non può essere rappresentata e che il divieto di mandato imperativo non sia altro che un modo per “nascondere la situazione reale”, per “mantenere l'illusione che il legislatore sia il popolo nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del [...] corpo elettorale sia limitata alla creazione dell'organo legislativo” (H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Milano, 1994, 296). E' qui evidente l'eco dell'idea rousseauiana della superfluità del corpo elettorale. Ma tale idea trova agganci anche nelle più recenti riflessioni dal momento che, come è stato sostenuto (P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in *costituzionalismi.it*, 1/2015, 34), “una attualizzazione della idea rousseauiana è forse quella che può ricondursi al sopravvenire dell'evo globalizzato. Non pare dubbio che quivi si raffiguri, in termini finanche più esasperati ed estremi di quanto Rousseau avesse preconizzato, la inanità dei corpi elettivi; e ciò in forza della soverchiante influenza, e dei “soprusi”, che il moderno demiurgo che assume il nome di globalizzazione induce sulle “cause prime” di ogni democrazia rappresentativa. Il quale demiurgo, poi, altro non è che quel monstrum che, sotto le spoglie della global governance e della european governance, detta le regole che vigono all'interno di un espanso ed indeterminato assetto ordinamentale, senza più confinazioni geografiche né distinzioni ascrivibili all'idea di sovranità; e sulla base di principi - e per il tramite di processi decisionali - la più parte inconoscibili agli stessi reggitori degli stati e, ancor più, ai cittadini di questi”. Non bisogna tuttavia dimenticare di sottolineare, come fa l'A., che per Kelsen, a differenza di Schmitt, la rappresentanza rimanga il male minore rispetto al rischio di una deriva autoritaria.

<sup>14</sup> Si fa riferimento cioè a quella parte del mondo che ha accolto le soluzioni istituzionali emerse prima in risposta alle rivoluzioni americana e francese e, successivamente, dopo aver conosciuto le due guerre e una profonda crisi degli assetti liberali della democrazia, ha definito le modifiche a quel modello come riconducibili al “costituzionalismo contemporaneo”. Sulla crisi della rappresentanza in campo politico vedi F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, 2006, 25 ss., che individua nelle democrazie pluraliste contemporanee sei diverse tendenze in atto, tra cui la perdita di centralità delle istituzioni rappresentative collegiali e la conseguente personalizzazione della contesa e il fatto che divengano gli esecutivi il punto di riferimento degli interessi che devono essere rappresentati. Inoltre, gli ordinamenti statuali, relativamente svuotati di competenze da processi di devoluzione in alto e in basso, finiscono per moltiplicare tali fenomeni, rafforzando il ruolo degli esecutivi.

ad essere, cioè, credibili canali di trasmissione delle domande che provengono dalla società all'interno del circuito rappresentativo.

Tuttavia è al pari ben difficile oggi comprendere se la crisi della democrazia sia un processo irreversibile o, se, piuttosto, ci si trovi di fronte ad una fase di trasformazione, di metamorfosi, come da altri prospettato<sup>15</sup>, che contiene in sé i germi per essere, almeno potenzialmente, una positiva occasione di adeguamento delle istituzioni democratiche alla realtà contemporanea; una realtà - con la quale le istituzioni democratiche sono chiamate a confrontarsi - che non è immota e irreversibile ma che, al pari di un organismo vivente, si trasforma ed evolve. Le istituzioni democratiche, in questa prospettiva, non potrebbero allora che trasformarsi anch'esse, secondo un'evoluzione naturale e fisiologica, al fine di essere maggiormente rispondenti alle nuove esigenze che emergono dalla realtà sociale e che, come tali, richiedono adeguate risposte. Anche Mény e Surel, nel volume poc'anzi richiamato, osservano d'altronde come proprio l'uso e l'abuso del termine 'populismo' nasconda forse una domanda più importante, e cioè: "stiamo osservando gli inevitabili sussulti che caratterizzano il funzionamento dei sistemi democratici [...] o assistiamo alla trasformazione più profonda di quella che chiamiamo democrazia?"<sup>16</sup>.

E' possibile, dunque, ritenere che il populismo sia uno di questi "sussulti"? O si tratta, piuttosto, del sintomo di una irreversibile trasformazione delle democrazie rappresentative verso forme sempre più disintermedie e caratterizzate dalla semplificazione dello spazio politico attraverso la sostituzione "di una serie complessa di differenze e determinazioni con una secca dicotomia?"<sup>17</sup>. La risposta al momento attuale non può che rimanere aperta, ma al tempo stesso ciò non esclude la necessità, persino forse l'impellenza, di intervenire nella realtà in trasformazione per governare processi che se lasciati privi di orientamenti validi rischiano di determinare degenerazioni della democrazia. Così, quando ci si riferisce al rischio indotto dalla disintermediazione vi è senz'altro da rilevare come si assista oggi alla tendenziale affermazione di una forma di semplificazione dell'idea stessa di rappresentanza politica, intesa infatti come delega della sovranità al rappresentante il quale finirebbe per incarnare, attraverso la regola della maggioranza, la volontà del popolo, dimenticando che la democrazia non è solo un "metodo" ma è un "sistema".<sup>18</sup> E' innegabile che alla disintermediazione ed alla semplificazione dello spazio politico abbia contribuito la

<sup>15</sup> B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2013, in particolare 215 ss.

<sup>16</sup> Y. MENY – Y. SUREL, *op. cit.*, 12.

<sup>17</sup> E. LACLAU, *op. cit.*, 19.

<sup>18</sup> La democrazia non è cioè solo il metodo attraverso il quale si affida ogni cosa "al libero dibattito che poi si fa precipitare in pronunce elettorali". Ma è un sistema che per ciò stesso "suppone continuità proprio perché nella loro azione comune e coordinata i suoi organi rappresentano il popolo, che rimane sempre sé stesso...Ciò non significa affatto negare possibilità di evoluzione, ma che è necessario tener conto che si modifica una storia legittima e si realizzano obiettivi che a loro volta potranno essere modificati, ma sempre nel rispetto dei legami che hanno stabilito con il passato". Cfr. P. POMBENI, *La buona politica*, cit., 100-101. In merito vedi anche A. SPADARO, *op. cit.*, 2020, il quale evidenzia che la democrazia, da sola, può essere intesa come mera procedura, come semplice applicazione del principio maggioritario. E' la democrazia *costituzionale* che invece non si limita all'applicazione di tale principio ma che delimita il processo democratico con "presupposti o precondizioni *sostanziali* che per il costituzionalismo sono date da sistema di valori, e dunque di regole, *sostanziali* (e non solo meramente formali/procedimentali) e *meta-democratiche* (anche condivise dai consociati) a tutela di *tutti*, potenziali minoranze comprese" (ID., *Ib.*).



presenza oggi della Rete, sempre più strumento privilegiato di veicolazione dei messaggi politici e di formazione quindi dell'opinione pubblica, pur non trattandosi dell'unico elemento alla base di tali trasformazioni. Quanto osservato rappresenta una fondamentale novità che, nella riflessione attorno alle evoluzioni della democrazia, non si può certo trascurare di considerare. Le nuove forme di veicolazione del consenso richiedono quindi, a loro volta, regole altrettanto nuove, indispensabili per guidare fenomeni forse irreversibili ed evitare così degenerazioni della democrazia, in particolare il rischio di vera e propria manipolazione del consenso.<sup>19</sup>

Pur tenendo conto però di quest'ultimo profilo e dell'esigenza di nuovi strumenti di regolamentazione è evidente che al momento non è possibile fornire una risposta conclusiva e prevedere quel che potrà accadere in futuro, se questa sia una fase in grado di produrre, piuttosto che la fine della democrazia, secondo le analisi più pessimistiche che si sono poc'anzi richiamate, evoluzioni in grado di recuperare la distanza, che oggi è indubbia, tra il cittadino e i suoi rappresentanti.

Distanza che appare determinata dalla crisi della democrazia liberale e che può determinare anche le degenerazioni demagogico-plebiscitarie delle quali si è detto, come anche chiusure nazionalistiche o, più in generale, tentativi di recupero, sia pur parziale, di una sovranità perduta a vantaggio di organismi sovranazionali e distanti.

La connessione tra la crisi del modello di democrazia liberale e i fenomeni richiamati appaiono in effetti ben evidenti nell'analisi condotta da Zygmunt Bauman e Carlo Bordoni in un volume del 2015, non a caso intitolato "Stato di crisi". In esso si evidenzia infatti come l'attuale crisi dello Stato sia connessa alla globalizzazione che determina la separazione tra potere e politica e, con essa l'incapacità dello Stato di compiere scelte adeguate. Sostiene infatti Baumann che nelle attuali condizioni "lo Stato non ha i mezzi né le risorse per svolgere i compiti che una vigilanza efficace sui mercati e il loro controllo richiederebbero"<sup>20</sup>. Ecco che allora, inevitabilmente, le decisioni sono prese altrove, da poteri che per loro natura sono sovranazionali, con conseguente effetto paralizzante del sistema politico di competenza locale, rappresentativo dei cittadini e quindi democratico. Afferma in particolare Bordoni come la crisi dello Stato sia venuta a coincidere con la crisi del modello post-vestfaliano nel quale Stato e Nazione coincidono e le frontiere provvedono a mantenere ferma l'idea della sovranità assoluta ed indivisibile sopra il suo territorio. Questo modello tuttavia entra in crisi con la globalizzazione "la cui forza dirompente ha cancellato i confini tra gli Stati e vanificato ogni pretesa di sovranità assoluta. Ma le conseguenze della globalizzazione non si sono limitate a scardinare le regole dei

<sup>19</sup> Afferma P. CIARLO, *op. cit.*, 8, "che la politica sia sempre più digitale, piaccia o meno, è un destino ineluttabile. È l'evoluzione dell'intera società umana. Non è in discussione il se, ma il come. Molto si può fare, se si vuole. Adesso, sulla base delle esperienze più recenti, molte consapevolezza sono giunte a maturazione. È arrivato il tempo di mettere in campo una rinnovata battaglia per i principi della democrazia che nel caso italiano sono sanciti limpidamente in Costituzione. Innanzitutto trasparenza e riservatezza. Senza di queste la manipolazione delle scelte elettorali è dietro l'angolo e la libertà del voto messa seriamente in discussione". Sulla manipolazione del consenso vedi ancora le riflessioni di A. SPADARO, *op. cit.* In tema vedi anche M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica e pluralismo*, in *rivistaic.it*, 3/2018, 389-391.

<sup>20</sup> Z. BAUMAN – C. BORDONI, *Stato di crisi*, Torino, 2015, 15.

rapporti internazionali; hanno determinato uno sconvolgimento ulteriore allontanando il potere e innalzandolo a un livello più alto. Lontano e diffuso globalmente, separato così dalla politica, con la quale finora era intimamente connesso”<sup>21</sup>. E’ proprio la separazione tra politica e potere ad essere quindi letale per lo Stato moderno, destinato sostanzialmente all’impotenza. Ciò specie se è uno Stato democratico “la cui costituzione ha promesso ai cittadini di farli partecipi delle decisioni comuni, che invece ora sono prese da organismi non nominati democraticamente, né controllati dal basso”<sup>22</sup>.

## 2.2 Il sovranismo

Le connessioni tra crisi del modello liberale, populismo e sovranismo sono dunque evidenti. Tale possibile collegamento ha quindi condotto, nel dibattito corrente, come già abbiamo provveduto ad osservare, a ritenere che populismo e sovranismo siano in fondo due facce della stessa medaglia.

Ma populismo e sovranismo sembrano in realtà condividere non solo il collegamento con la crisi del modello liberale di democrazia. Il sovranismo condivide infatti con il populismo la stessa incertezza definitoria che caratterizza quest’ultimo, come tenteremo di dimostrare.

In primo luogo, quando si parla di sovranismo occorre muovere da una prima fondamentale distinzione tra il piano della politica e quello del dibattito teorico attorno al tema. Con riferimento al primo, quello che viene solitamente definito, soprattutto in Europa, come “fronte sovranista”, come l’insieme cioè dei governi che rivendicano un ritorno alla sovranità statale a fronte della perdita decisionale degli Stati dovuta ai fenomeni della globalizzazione incontrollata e dell’espansione delle realtà sovranazionali, appare al proprio interno estremamente diversificato. In effetti, sotto molti profili è ben difficile mettere insieme realtà spesso distanti, prive peraltro di un comune progetto attorno all’Europa<sup>23</sup>. Gli unici elementi che sembrano accomunarli è che si tratta di Paesi retti da quelle forze politiche che nel linguaggio corrente vengono definite, appunto, come populiste - con tutte le perplessità che, come si è appena evidenziato, la definizione di populismo comporta - e che appaiono inoltre accomunate dalla volontà di difesa dei confini nazionali contro l’eccessivo e incontrollato flusso migratorio, oltre che dall’evidenza della

<sup>21</sup> ID., *Ib.*, 37

<sup>22</sup> ID., *Ib.*

<sup>23</sup> Come ricorda L. FROSINA, *La crisi “esistenziale” dell’Unione Europea tra deriva intergovernativa e spinte centrifughe*, in *Nomos*, 2/2018, 11-12, infatti “oltre alla richiesta di recesso del Regno Unito, l’Unione europea ha dovuto fare i conti con la nuova ondata dei partiti nazional-populisti e anti-europeisti che hanno registrato un trend crescente nelle elezioni svoltesi tanto a livello europeo che nazionale. L’incremento di tali partiti, sia in termini quantitativi che di consenso elettorale, imputabile in linea generale al crescente scontento sociale, al declino dei partiti tradizionali e alla crisi della rappresentanza politica, rappresenta un fenomeno largamente diffuso che si è sviluppato in forma ed entità diversa nelle singole realtà statali. In alcuni casi, come ad esempio Fidesz in Ungheria, il PiS Diritto e Giustizia in Polonia, il Partito della Libertà FPÖ in Austria, il Movimento Cinque Stelle e la Lega in Italia, i partiti hanno ottenuto un pieno e talvolta inaspettato successo elettorale riuscendo ad affermarsi da soli, o in coalizione, al governo degli Stati. In altri casi sono riusciti a incrementare il proprio consenso elettorale e la propria rappresentanza parlamentare, come ad esempio *Podemos* in Spagna o *Alternative für Deutschland* in Germania, giocando un ruolo importante sull’andamento della politica nazionale. Non si può fare a meno di sottolineare che il rafforzamento complessivo di questa variegata tipologia di partiti, benché ideologicamente molto distanti gli uni dagli altri e con posizioni profondamente divergenti sui temi dell’Europa e dell’euro, costituisca una seria minaccia alla coesione dell’Unione, soprattutto in vista delle prossime elezioni del Parlamento europeo nel 2019”.

progressiva “normalizzazione” che li caratterizza rispetto al tema dell’appartenenza o meno all’Unione Europea, soprattutto quando tali forze si trasformano da forze di opposizione in forze di governo.<sup>24</sup> Tuttavia, al di là dei pochi elementi richiamati, appare difficile stabilire con certezza quali siano i soggetti che effettivamente appartengono a questo fronte, definendo un confine certo al di là del quale è possibile individuare le forze ed i governi riconducibili al fronte sovranista.

L’altra questione centrale che si rende necessario affrontare è se, sovranismo, o meglio, i diversi sovranismi oggi esistenti, e Unione Europea, siano necessariamente “oggetti” contrapposti e, eventualmente, in cosa si traduca nei fatti tale contrapposizione. In effetti, come già si è evidenziato, mentre con riferimento alla realtà politica odierna non può che tornarsi a confermare quanto già accennavamo sopra – ovvero la diversità dei sovranismi politici presenti in Europa e l’assenza di un vero e proprio progetto comune - con riferimento al piano del dibattito teorico non si può fare a meno di segnalare la presenza di diverse declinazioni di sovranismo. Vi è infatti, per un verso, un’elaborazione teorica più incline ad appuntare le critiche sull’Europa nella deriva antisolidaristica, e secondo alcuni anticostituzionale<sup>25</sup>, cui avrebbe condotto l’affermazione di una economia “sovrana” al di là della sovranità degli Stati–Nazione. Secondo questa prima impostazione si evidenzia infatti come l’Unione Europea, soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht, sia divenuta geneticamente antitetica a quella democrazia economica, presente nel nostro testo costituzionale, che postula l’eguaglianza sostanziale e la solidarietà all’interno del mercato. La Costituzione italiana si caratterizzerebbe infatti per il suo sforzo di superare i limiti della democrazia formale, cioè della democrazia senza *demos*, attingendo a una democrazia reale - intesa come autogoverno del popolo, al quale appartiene la sovranità - e che affonda le sue radici nelle dimensioni del lavoro, che tende cioè a invadere “gli spazi tradizionalmente tenuti al riparo della sovranità popolare, come in particolare l’impresa o l’apparato amministrativo: è considerando questi spazi che si può misurare il grado di sviluppo di una democrazia, senza dubbio dipendente dal ‘numero di coloro che hanno diritto di partecipare alle decisioni che li riguardano’, ma anche e soprattutto dall’incremento degli ‘spazi in cui possono esercitare questo diritto’”<sup>26</sup>. L’unico modo per recuperare lo spazio della democrazia economica sarebbe quindi quello di recuperare la sovranità nazionale attraverso l’uscita dall’euro e dall’Unione Europea che, proprio per le caratteristiche che la connotano,

<sup>24</sup> M. FERRERA, *Sovranisti più vicini all’Europa*, in *Corriere della Sera*, 18 gennaio 2019. Non può non rilevarsi infatti come, ad esempio in Italia, la campagna elettorale per le recenti elezioni europee non sia stata così critica nei confronti dell’Europa come ci si sarebbe potuti attendere da parte di forze politiche notoriamente euroscettiche. Come si è osservato, pur se le principali formazioni politiche dell’ormai ex governo “giallo-verde” sono notoriamente ostili all’Europa e la stessa genesi di quel governo è stata fortemente condizionata da temi di politica europea, oltre al fatto che nel corso della permanenza in carica del governo non sono mancati motivi di attrito con le istituzioni europee, è molto probabile che l’essere forze di governo abbia tenuto a freno le spinte più polemiche nei confronti delle istituzioni europee (cfr. anche A. VUOLO, *La crisi italiana e l’elezione del Parlamento europeo*, in *federalismi.it*, 11/2019, 18). Sull’esito delle ultime elezioni europee nei diversi Stati membri vedi inoltre i diversi contributi in merito apparsi sempre sul n.11/2019 della rivista *federalismi.it*.

<sup>25</sup> Così A. SOMMA, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018.

<sup>26</sup> Ivi, 49 ss. Le frasi tra virgolette sono tratte da N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino 1955, 14 ss. Nella stessa prospettiva dell’affermazione di un “sovranismo democratico” vedi anche T. FAZI – W. MITCHELL, *Sovranità o barbarie. Il ritorno della questione nazionale*, Milano, 2018.



sarebbe per ciò stesso irrimediabile.

A questa teorica del “sovrano democratico” si accompagna una lettura anch’essa critica dell’evoluzione del processo di integrazione europea, ma radicata soprattutto nell’esigenza di recupero dell’identità quale strumento di affermazione della sovranità popolare e con essa della democrazia. Si afferma così che questa Europa “rifiuta ogni discorso identitario, attua il più grande tentativo mai fatto di distruzione delle identità esistenti senza neppure proporre in alternativa la costruzione di un’idea di nazione europea, a priori negata con la negazione di ogni richiamo al passato e a una comune civiltà. Nel contempo sviluppa una mole imponente di regole frutto dell’elaborazione di organi burocratici, approvate da organismi non rappresentativi o poco rappresentativi e tuttavia imposte ai Parlamenti e agli Stati nazionali e infine applicate e sviluppate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia” il cui ruolo creativo di diritto “è sempre più forte e diffuso” fino al punto di potersi parlare di una vera e propria “oligarchia giudiziaria”<sup>27</sup>. La posizione di chi postula il recupero della sovranità popolare quale strumento per recuperare la democrazia è però non quello della rinuncia a qualunque appartenenza a realtà sovranazionali come l’Unione Europea, quanto piuttosto orientata a una riforma dei meccanismi di funzionamento dell’Unione, a una riscoperta delle ragioni che ne sono alla base attraverso la valorizzazione delle identità dei singoli Stati.

### 2.3 Una prima riflessione conclusiva

In definitiva, dalla rapida e necessariamente incompleta ricognizione che si è tentato di fare, sembrano emergere alcuni aspetti che vale la pena evidenziare.

In primo luogo è certamente ben difficile muoversi nella complessa “galassia” di significati attribuibili ai neologismi oggi tanto in voga nel dibattito corrente di populismo e di sovranismo. Come si è visto, l’assenza di un significato univoco e l’evanescenza degli stessi confini semantici che li dovrebbero contenere rischia di ingenerare confusione nel dibattito. Così, allora, se di populismo o di sovranismo si vuol parlare in senso dispregiativo molto meglio sarebbe ricorrere a termini quali, ad esempio, demagogia e nazionalismo. Inoltre, è necessario riconoscere che nelle numerose riflessioni che hanno tentato di dare una sistematizzazione teorica ai due fenomeni sono stati attribuiti significati diversi ai termini, intendendoli cioè, non solo come forme degenerate di popolo e di sovranità, ma anche come recupero necessario per la democrazia di quanto essa ha perso nel tempo e di cui, tuttavia, è necessario che si riappropri perché possa effettivamente considerarsi tale. In questo caso allora, tenendo conto delle debite differenze tra i vari Autori, molto meglio richiamarsi alle diverse elaborazioni teoriche piuttosto che rimanere astretti all’interno di definizioni cariche di ambiguità e di incertezza definitoria che rischiano non solo di offrire una narrazione semplificata del quadro nel quale si collocano tali fenomeni, ma anche di

<sup>27</sup> G. VALDITARA, *Sovranismo. Una speranza per la democrazia*, Milano, 2017, *passim*.

determinare una simbolica e polemica contrapposizione<sup>28</sup>, invero non del tutto corrispondente alla realtà - ben più complessa - tra populismo e democrazia e tra sovranismo e Unione Europea.

In ogni caso, quel che è più rilevante è che, probabilmente, mai come ora il dibattito attorno al tema della democrazia è stato così vivace; mai come ora, forse, le riflessioni sulla democrazia e su quanto attorno ad essa orbita sono state così ricche e numerose. Fatto questo che può essere considerato con favore solo, però, se non si rimane fermi alla stigmatizzazione delle degenerazioni presenti nel quadro politico europeo, ma se dall'evidenza di una crisi della rappresentanza e della democrazia costituzionale si prende le mosse per tentare di penetrare più in profondità le ragioni di quella che altro non è se non una richiesta di spazio e di ascolto dei "popoli" e dei cittadini europei, anch'essa mai come ora, dalla nascita delle Comunità europee, così forte e pressante. Perché, in definitiva, non si può negare che quel che si definisce come populismo e come sovranismo - l'uno una risposta spesso demagogica e scomposta della politica all'insoddisfazione e alla diffidenza dei cittadini; l'altro un'esigenza di recupero della sovranità statale che, al di là delle apparenze, è rintracciabile, in forme e modalità diverse, in tutti i paesi europei - hanno quale causa, che richiede di essere adeguatamente indagata, la richiesta di maggior intervento e maggior assunzione di responsabilità politica; la necessità di riannodare i fili da tempo interrotti del dialogo tra il popolo, con le sue esigenze, e le istituzioni e i partiti, nazionali ed europei, chiamati, dal canto loro, a fornire adeguate risposte.

### **3.La crisi del processo di integrazione europea tra diseguaglianze sociali, deficit democratico e assenza di identità.**

Molteplici ragioni possono essere individuate della crisi nella quale versa lo Stato liberale e con esso l'Unione Europea che registra attualmente una perdita di consenso diffusa e una crescente disaffezione per le sue istituzioni tra i cittadini degli Stati membri. Quel che è certo è che la condizione di "affanno" nella quale versa il processo di integrazione europea non può essere negata e con essa l'evidenza anche della distanza tra l'oggi, con le sue diseguaglianze sociali e l'assenza di identità comune, ma anche con la sua inefficienza, e le ragioni che furono alla base della sua nascita, rinvenibili, come è ben noto, nel superamento delle pericolose contrapposizioni nazionaliste e dei totalitarismi che avevano in un breve arco di tempo condotto a ben due conflitti mondiali; nella volontà di assicurare quindi una pace stabile e duratura e un comune progresso sociale ed economico<sup>29</sup>. Tale visione appare oggi fortemente messa in discussione da una realtà connotata dal riemergere di divisioni tra gli Stati e da spinte secessioniste<sup>30</sup> che sono, secondo molti, proprio la risposta, per quanto

<sup>28</sup> Cfr. G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *rivistaaic.it*, 3/2017, 1, il quale sottolinea non solo le difficoltà legate alla definizione del populismo, ma anche sua attitudine ad essere "un concetto vago, un'etichetta vuota che si presta ai più svariati utilizzi, primo tra tutti quello strumentale della dequalificazione dell'avversario politico".

<sup>29</sup> G. AMATO, *Dall'idea di Europa alla costruzione europea, intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2018-2019 della Sapienza - Università di Roma. Giovedì 17 gennaio 2019*, in *nomos*, 3/2018.

<sup>30</sup> In senso critico rispetto alla "polverizzazione" in chiave nazional-sovraniista dell'UE, nell'epoca della crescente globalizzazione, parla E. TRIGGIANI, *Un bilancio per un rilancio*, in M.C. BARUFFI - M. ORTINO (a cura di), *Dai*

non condivisibile, all'incapacità dell'Unione Europea di raggiungere quegli obiettivi per i quali veniva creata, ma che non hanno trovato corrispondenza in meccanismi idonei ad assicurarne il raggiungimento. Come ricorda un "liberale di lungo corso"<sup>31</sup> come Zielonka, nella sua analisi tanto lucida quanto impietosa della "disfatta" dell'Europa, non poche sono le "colpe" liberali dal 1989 ad oggi. Queste sono individuabili soprattutto nel fatto che le diseguaglianze sono drammaticamente cresciute, l'evasione fiscale si è diffusa mentre i tagli alla spesa sociale sono ben noti. Proprio per tale ragione oggi si assiste così all'affermarsi "di una potente contro-rivoluzione che mira a smantellare la democrazia liberale e a sostituirla con una nuova forma istituzionale indecifrabile e forse spaventosa"<sup>32</sup>. In questo contesto, quella che avrebbe dovuto essere "una perla della corona liberale"<sup>33</sup>, ossia l'integrazione europea, soprattutto nell'ultimo decennio ha iniziato a produrre effetti opposti a quelli per i quali era stata immaginata. La crisi del modello liberale diviene quindi inevitabilmente crisi dell'Unione Europea le cui istituzioni non sembrano essere più adatte allo scopo per il quale erano state create perché inefficienti, con la conseguenza di minare la ragione basilare dell'esistenza stessa di tale realtà sovranazionale perché, come l'Autore ricorda significativamente, "la logica principale dell'Unione europea è stata sempre l'efficienza, non la partecipazione dei cittadini"<sup>34</sup>. In questo quadro però, secondo Zielonka, i liberali "non possono atteggiarsi a vittime innocenti di una malvagia aggressione populista" poiché "l'Unione Europea è stata un'istituzione controllata complessivamente da liberali, i quali sono in parte responsabili di aver reso le campagne antieuropee relativamente facili, o addirittura in qualche misura legittime".<sup>35</sup>

A tal proposito sono certo emblematici i casi di Ungheria e Polonia. Essi sembrano infatti rappresentare gli esempi più evidenti della crisi della democrazia liberale e della crisi, connessa, del processo di integrazione europea. Come è noto l'affermazione del necessario rispetto dei valori europei comuni da parte della Commissione non si è potuta giovare di strumenti sanzionatori sufficientemente efficaci<sup>36</sup>, mentre risulta significativo il ruolo

---

*Trattati di Roma a Brexit e oltre*, Bari, 2018, 14, definendola un vero e proprio controsenso storico con riferimento non solo alla Brexit, ma a tutte le spinte autonomiste e separatiste presenti in Europa. Sulla Brexit vedi da ultimo F. SAVASTANO, *Uscire dall'Unione Europea. Brexit e il diritto di recedere dai Trattati*, Torino, 2019.

<sup>31</sup> F. SABBATINI, *Contro-rivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale*, di Jan Zielonka, recensione in *Atlantico*, 29 novembre 2018. J. Zielonka è stato infatti allievo di Ralf Dahrendorf al quale si rivolge con il suo volume che altro non è se non una lunga "lettera" ideale al suo Maestro.

<sup>32</sup> J. ZIELONKA, *Contro-rivoluzione*, cit., 119.

<sup>33</sup> ID., *Ib.*

<sup>34</sup> ID., *Ib.*, 123.

<sup>35</sup> ID., *Ib.*, 134-135.

<sup>36</sup> Con riferimento al caso polacco la Commissione europea ha avviato un dialogo con la Polonia nell'ambito delle indagini sullo stato di diritto in questo Paese, sin dal 2016 (Cfr. C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto*, in *federalismi.it*, 12/2016). La Commissione ha deciso in seguito di avviare una procedura ai sensi dell'art. 7, co. 1, TUE (dicembre 2017), chiedendo al Consiglio di constatare se esista un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2. La Commissione aveva peraltro già avviato parallelamente due procedure di infrazione contro le leggi con le quali sono state modificate alcune parti del sistema giudiziario del Paese, palesandosi infatti un rischio per l'indipendenza dei giudici. Con riferimento alla riforma delle regole che concernono la Corte suprema, si è pronunciata anche la Corte di Giustizia, bloccando l'entrata in vigore delle nuove norme (17 dicembre 2018 – C-619/18). Il 3 aprile 2019 è stata infine avviata una terza procedura di infrazione nei confronti della Polonia, sempre con l'obiettivo di proteggere i

centrale assunto più dalla Corte di giustizia<sup>37</sup> – che non ha mancato di richiamare la non indifferenza delle trasformazioni istituzionali dei singoli Stati membri per l’Unione Europea e il rispetto di valori comuni - che da meccanismi di dialogo politico che fanno capo alla Commissione. Ma altrettanto significativo è che a fronte dell’emergere di quelle che vengono considerate pericolose derive illiberali la proposta politica in discussione sia stata limitata alla sospensione o al taglio dei fondi messi a disposizione nei confronti dei Paesi ritenuti colpevoli di interventi antidemocratici<sup>38</sup>. Significativo sia per la risposta che l’Unione Europea propone di dare - esclusivamente economica - sia per la difficoltà che essa possa trovare adesioni sufficienti a fronte delle critiche mosse da quei Paesi che sottolineano che a causa della scarsa rappresentatività degli organi dell’Unione tali sanzioni possano trasformarsi in strumenti politici di gestione di governi dei singoli stati democraticamente eletti.

Un cortocircuito democratico, quindi, dal quale è difficile sottrarsi, ma che mostra con chiara evidenza i due lati deboli del processo di integrazione europea: il suo deficit democratico e la sua vocazione - e dunque i suoi stessi strumenti deterrenti - prevalentemente economici. Come è stato correttamente evidenziato in realtà non è stata infatti tanto l’assenza di questo o quello specifico meccanismo istituzionale che ha determinato la drammatica incapacità di reazione delle istituzioni europee, in particolare nei confronti delle scelte da tempo compiute dall’Ungheria e più recentemente dalla Polonia. Le ragioni dell’insuccesso sarebbero, infatti, da ricercare piuttosto nelle stesse fondamenta della costruzione teorica che fino ad oggi ha guidato l’integrazione e che in particolare attengono “alla carenza di democraticità delle istituzioni europee (cioè all’assenza di una legittimazione formale) e alla loro mancanza di legittimazione sostanziale. In particolare,

---

giudici dalle ingerenze della politica (*Lettera formale contro la Polonia – avvio della terza procedura di infrazione*, in *diritticomparati.it*).

<sup>37</sup> Cfr. M. ARANCI, *I recenti interventi della Corte di Giustizia a tutela della rule of law in relazione alla crisi polacca*, in *europapapers.eu*, 2019, 11; G. REPETTO, *Incroci (davvero) pericolosi. Il conflitto giurisdizionale sull’indipendenza dei giudici tra Lussemburgo e Varsavia*, in *diritticomparati.it*, 7 novembre 2018. Sul complesso caso dell’Ungheria e sulla risoluzione del Parlamento Europeo del 12 settembre 2018 sulla richiesta al Consiglio di attivazione della procedura ex art. 7. 1 del TUE vedi C. CURTI GIALDINO, *Il Parlamento europeo attiva l’art. 7, par. 1 TUE nei confronti dell’Ungheria: quando, per tutelare lo “Stato di diritto”, si viola la regola di diritto*, in *federalismi.it*, 18/2018; A. DI GREGORIO, *L’Ungheria e i valori europei. Un matrimonio difficile*, *dpce.it*, 17 settembre 2018. Su entrambe le vicende di Ungheria e Polonia vedi da ultimo, A. CIRCOLO, *Il rispetto dei valori fondanti dell’Unione e l’attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, in *www.dpceonline*, 1/2019, 19 ss.

<sup>38</sup> *I Paesi che non rispettano lo Stato di diritto rischiano di perdere i fondi UE*, comunicato stampa del 17/01/2019 presente al sito [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). Secondo il testo approvato dal Parlamento europeo (P8\_TA-PROV(2019)0349 Protezione del bilancio dell’Unione in caso di cattivo funzionamento generale dello Stato di diritto negli Stati membri - Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela del bilancio dell’Unione in caso di carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto negli Stati membri (COM(2018)0324 – C8-0178/2018 – 2018/0136(COD))(Procedura legislativa ordinaria: prima lettura), la Commissione avrà il compito di accertare alcuni elementi, tra cui l’indipendenza degli organi giurisdizionali, la prevenzione e la repressione dell’evasione fiscale, un’adeguata attività di indagine nella repressione delle frodi e della corruzione, il recupero di fondi indebitamente versati o la collaborazione con l’Ufficio europeo antifrode. Nel caso in cui rilevasse delle anomalie, l’esecutivo Ue (che sarà affiancato da un gruppo di esperti nominati dai parlamenti nazionali) dovrà segnalare la situazione ed eventualmente decidere di sospendere o ridurre l’erogazione dei fondi europei, che andrebbero a finire nella riserva del bilancio Ue. Il provvedimento, approvato il 16 gennaio scorso (397 voti a favore, 158 contrari e 69 astensioni), perché divenga definitivo deve tuttavia ancora percorrere diverse tappe tra le quali, in primo luogo, i negoziati previsti con il Consiglio.

per quanto celebrata dai sostenitori del *Sonderweg* europeo, l'opzione per un funzionalismo che ancora oggi predilige gli schemi dell'integrazione intergovernativa si è di fatto tradotta in un coinvolgimento solo marginale della cittadinanza (o per lo meno di ampie porzioni della cittadinanza) nella costruzione dell'Europa e ha finito con il produrre un costituzionalismo debole che, nell'attuale contesto di crisi, non riesce più ad imporsi perché assai poco rappresentativo. Tale situazione è, poi, ulteriormente aggravata dal fatto che per un verso le istituzioni europee, dimenticando per prime i valori menzionati nei trattati, hanno interpretato il loro mandato in funzione dell'esclusivo perseguimento di obiettivi macroeconomici e per l'altro hanno imposto azioni fortemente impopolari. Per dirla con altre parole, insomma, sull'incapacità di reazione dell'Europa pesa oggi l'incongruenza di chi, senza porsi il problema della democraticità delle proprie decisioni, pretende che gli altri rispettino la democrazia<sup>39</sup>.

Proprio con riferimento alla vocazione prevalentemente economica del processo di integrazione europea è opportuno d'altronde ricordare come per la strategia della "politica dei piccoli passi", presente nella nota Dichiarazione Schuman e nella stessa idea di Jean Monnet, il processo di integrazione politica, pur non venendo del tutto escluso, ha rappresentato in realtà solo l'approdo ultimo ed eventuale di quello che avrebbe dovuto essere in primo luogo un percorso di azioni di tipo economico. Questa strategia ha innegabilmente sortito degli effetti nel corso degli anni: immaginata come una soluzione temporanea, ha avuto infatti meriti indubbi, primo fra tutti quello di scongiurare altre guerre nel continente europeo<sup>40</sup>; tuttavia, la vocazione fortemente economicista dell'Unione non è certo rimasta senza effetti poiché ad essa ha corrisposto una minore attenzione ai diritti sociali, complice anche la crisi globale dell'economia che ha aggravato negli anni più recenti uno dei principali limiti genetici dell'Unione.

Tale orientamento efficientista – economicista è d'altronde ben lontano anche da alcune culture politiche che originariamente hanno contribuito alla nascita dell'Europa unita, in particolare da quelle cristiano-democratiche<sup>41</sup> e dunque dagli stessi valori posti a fondamento della dottrina sociale della Chiesa, pur presenti all'origine. All'origine infatti,

<sup>39</sup> F. VECCHIO, *Teorie del costituzionalismo alla prova. La nuova Costituzione ungherese come metafora della crisi del costituzionalismo europeo*, Padova, 2013, 189-190.

<sup>40</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Integrazione europea, sovranità statale e sovranità popolare*, in *XXI Secolo, Treccani*, 2009, 24.

<sup>41</sup> Non si può in particolare disconoscere il richiamo a valori che sono comuni alla stessa dottrina sociale della Chiesa. Tuttavia, a fondamento dell'Unione Europea non ci sono solo alcuni principi della Dottrina sociale della Chiesa, ma anche il Manifesto di Ventotene, scritto nel 1941 durante l'esilio da Altiero Spinelli, Ernesto Rossi ed Eugenio Colorni. Dopo la Brexit, il 22 agosto 2016, Hollande, Merkel e Renzi si erano recati sull'isola per confermare l'importanza di quel Manifesto per l'Unione Europea. In quel Manifesto sono presenti affermazioni sulle quali sarebbe opportuno riflettere perché, oltre a sostenersi che quello europeo deve essere un progetto rivoluzionario e socialista, si postula la necessità che esso debba essere gestito dall'alto da parte di un gruppo politico di avanguardia in quanto i popoli non sono pronti. Dunque, si sostiene "l'ideale giacobino di una élite che conosce il bene del popolo anche contro il popolo e che non ha bisogno di mandato popolare per governare e guidare dato che rappresenta 'le esigenze profonde della società'. Si dice spesso che per ridare vigore al progetto europeo bisogna tornare alle origini, ma le origini sono anche il giacobinismo ideologico del Manifesto di Ventotene". A. MANTOVANO, *Il futuro dell'Europa tra manifesto di Ventotene e dottrina sociale della Chiesa*, in G. CREPALDI – S. FONTANA, *Nono rapporto sulla dottrina sociale della Chiesa nel Mondo (Europa: la fine dell'illusione)*, 2017, 168. Per una critica al Manifesto di Ventotene vedi anche L. RICOLFI, *Sinistra e popolo. Il conflitto politico nell'era dei populismi*, Milano, 2017 e E. GALLI DELLA LOGGIA, *Una Unione mediocre risveglia le nazioni*, in *Il Corriere della Sera*, 7.7.2015.



come ricorda Joseph Ratzinger nel suo volume “Europa” del 2005, si riconosce la presenza di una comune eredità culturale, morale e religiosa dell’Europa che avrebbe dovuto “plasmare la coscienza delle sue nazioni e dischiudere come identità comune di tutti i popoli la via della pace”<sup>42</sup>; quel che si cerca è cioè un’identità europea che non dissolva le identità nazionali ma che le unisca “ad un livello più alto in un’unica comunità di popoli”<sup>43</sup> e non vi è dubbio che per i padri fondatori l’eredità cristiana rappresenti il nucleo di questa eredità storica. All’origine vi è anche, però, la volontà di divenire una potenza economica ed è questo secondo aspetto a divenire nel tempo prevalente. Il che porta con sé una conseguenza, l’esigenza cioè di riplasmare anche il sistema di valori dell’Europa poiché, sempre secondo Ratzinger, “il progetto orientato unilateralmente alla costruzione di una potenza economica di fatto produce da sé stesso una specie di nuovo sistema di valori che deve essere collaudato per saggiarne la sua capacità di durata e di creare futuro”<sup>44</sup>. I padri dell’unificazione europea dopo il secondo conflitto mondiale erano partiti infatti da una fondamentale compatibilità dell’eredità morale del cristianesimo e dell’eredità morale dell’illuminismo europeo; oggi, contrariamente da allora, ci troviamo invece sempre più in un secondo illuminismo “che non solo ha lasciato dietro di sé il *Deus sive natura*, ma ha anche smascherato come irrazionale l’ideologia marxista della speranza ed al suo posto ha postulato una meta razionale del futuro, che porta il titolo di nuovo ordine mondiale ed ora deve divenire a sua volta la norma etica essenziale”<sup>45</sup>.

In definitiva, non sembra dunque possibile scindere la crisi attuale del processo di integrazione europea né dalla sua vocazione sostanzialmente efficientista; né dalla negazione di quella “comune eredità culturale, morale e religiosa dell’Europa”<sup>46</sup> che, pur presente nella fase iniziale, è certamente assente nell’evoluzione successiva.

Con riferimento in particolare alla distanza del processo di integrazione europea dai principi che dovrebbero sorreggere lo Stato sociale, va sottolineato l’espresso riconoscimento dell’eguaglianza sostanziale nella Costituzione italiana e, in ogni caso, l’aspirazione presente nel costituzionalismo del secondo dopoguerra all’affermazione della solidarietà e di un’equità sociale redistributiva. La mancata realizzazione di quel progetto, anzi l’acuirsi delle diseguaglianze all’interno degli Stati e tra gli stessi Stati all’interno dell’Unione Europea, oltre ad essere quindi una delle principali ragioni della crisi democratica attuale, è anche alla base della crisi del processo di integrazione europea. Come è stato a ragione evidenziato la lunga esperienza delle Costituzioni sorte nello scorso secolo è iniziata con la riappropriazione dell’economico da parte del politico, ma sembra essersi chiusa sulla scia di uno Stato che è sempre meno sovrano e sempre più spettatore inerme e

<sup>42</sup> J. RATZINGER, *Europa*, Milano, 2005, 34.

<sup>43</sup> ID., *Ib.*

<sup>44</sup> ID., *Ib.*

<sup>45</sup> ID., *ib.*, 36.

<sup>46</sup> J. RATZINGER, *op. cit.*, 32, “ciò che è comune a tutti i cristiani sembrava comunque riconoscibile al di là dei confini confessionali come forza unificante dell’agire del mondo. Non sembrava neppure incompatibile con i grandi ideali morali dell’illuminismo, che avevano per così dire messo in risalto la dimensione razionale della realtà cristiana e al di là di tutte le contrapposizioni storiche sembrava senz’altro compatibile con gli ideali fondamentali della storia cristiana dell’Europa”.

cassa di risonanza dei grandi processi economici e decisionali assunti altrove, al di là cioè dei suoi confini<sup>47</sup>. Lo Stato sociale, che sarebbe dunque nato per governare l'economia, finisce infatti “per piegarsi alle sue esigenze, alle sue tendenze, alle sue forze; forze che si sommano e si fertilizzano, determinando la crisi dello Stato sovrano e, con esso, anche il rischio di decadenza del mondo democratico e (perfino) delle sue istituzioni e delle sue leggi”<sup>48</sup>. Quella perdita di capacità decisionale, dunque di ruolo politico, viene assunta da realtà sovranazionali caratterizzate da deficit democratico, come già evidenziato, e da organismi tecnocratici carenti di legittimazione costituzionale e democratica. Il sistema eurounitario è infatti “(ancora) ben lungi dal rispondere ai canoni tradizionali della democrazia rappresentativa oramai parte integrante della cultura politica e della tradizione giuridica degli ordinamenti costituzionali occidentali e il suo Parlamento, pur avendo accresciuto e riformulato il proprio ruolo negli ultimi anni, non possiede ancora capacità decisionali comparabili a quelle dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione. Le decisioni più importanti, infatti, tendono a essere prevalente (se non proprio esclusivo) appannaggio dei vertici degli esecutivi dei singoli Stati (‘i signori dei trattati’) e della tecnocrazia eurounitaria, con il risultato, certamente ambiguo, che nel sistema dell'Unione europea l'organo rappresentativo manca di adeguata capacità decisionale e gli organi con capacità decisionale, pur non mancando di rappresentatività (di secondo grado), finiscono per difettare in legittimità oltre che in responsabilità”<sup>49</sup>.

Tale squilibrio, presente nell'impianto istituzionale europeo anche dopo le riforme del Trattato di Lisbona, è risultato certo gravemente acuito dalla crisi economica che ha finito con l'innescare un processo caratterizzato per un verso dall'accentramento di potere dagli Stati all'Unione e per un altro verso dalla perdita di centralità dei “luoghi” della sovranità popolare, cioè Parlamenti nazionali e Parlamento europeo, sempre più marginalizzati a fronte del maggior ruolo assunto dagli esecutivi. Proprio per tale ragione il processo istituzionale, certamente atipico, che ha coinvolto in questi anni lo spazio pubblico europeo è stato significativamente descritto come un “federalismo esecutivo post-democratico”<sup>50</sup> contraddistinto cioè dalla “sostanziale emarginazione del Parlamento europeo, dalla ‘internazionalizzazione’ dei vincoli europei e dalla delega di decisioni che presentano un forte margine di discrezionalità politica a organismi non legittimati democraticamente (la Commissione, soprattutto), secondo una dinamica paradossale di burocratizzazione dei processi politici e politicizzazione delle istituzioni tecnocratiche”<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti tra democrazia e potere economico*, in *rivistaaic.it*, 3/2018, 245.

<sup>48</sup> ID., *Ib.*

<sup>49</sup> ID., *Ib.*, 247.

<sup>50</sup> Così C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Rivista di Diritti comparati*, 1/2018, 108 e J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, 2012, p. 43 ss., richiamato dallo stesso A.

<sup>51</sup> Di tale processo si può ritenere che sia esempio paradigmatico proprio la vicenda che ha condotto alla modifica dell'art. 81 della nostra Costituzione ed all'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, su cui vedi da ultimo L. FROSINA, *op. cit.*

In questo contesto - certamente ben lontano da quel modello sussidiario che pure aveva trovato inizialmente spazio nel Trattato di Maastricht - le Corti costituzionali nazionali sono inoltre intervenute per tentare di colmare il deficit democratico attraverso una giurisprudenza con la quale, in particolare con riferimento alla garanzia dei diritti sociali riconosciuti dalla Costituzione, hanno posto “un freno alle riduzioni delle prestazioni nei sistemi nazionali di welfare, puntellando, almeno indirettamente, la tenuta dei diritti sociali garantiti dalle costituzioni degli stati membri”<sup>52</sup>. E’ da dubitarsi infatti che l’attrazione della sovranità statale nella sfera sovranazionale sia stata controbilanciata dalla tutela multilivello dei diritti<sup>53</sup>, come la dottrina del cosiddetto costituzionalismo multilivello ritiene. Tra le ragioni che sembrano revocare in dubbio la tesi che la moltiplicazione dei livelli di tutela sia un fattore positivo se ne possono individuare più d’uno e tra queste merita certo di essere annoverato in primo luogo il fatto che “la proclamazione di un medesimo diritto in più documenti normativi è spesso fonte di confusione e di incertezza giuridica”; inoltre, che “non è affatto semplice dire quando un livello di tutela dei diritti sia ‘più alto’ di un altro”; ma, soprattutto, la dottrina del costituzionalismo multilivello, svalutando i testi normativi ed esaltando eccessivamente l’opera delle Corti, chiamate a “distillare una sostanza comune ai vari ordinamenti di riferimento e ad identificare, al di là delle scelte compiute dalle autorità normative competenti in ciascuno dei livelli coinvolti, un astratto punto di equilibrio fra diritti confliggenti o fra diritti e contrapposti interessi sociali”, finisce per mortificare le istanze decisionali democratiche, sottraendo anche in questo caso spazio alla sovranità popolare<sup>54</sup>. L’esaltazione del ruolo delle Corti europee appare quindi ben poco compatibile sia con il fatto che al popolo spetta, negli ordinamenti di tipo europeo-continentale, decidere sui propri diritti e sui propri doveri, sia con il fatto che non sempre la decisione giudiziale può sostituire la necessità, in molti casi, della mediazione come essenza stessa della decisione politica.

Ecco allora che sempre più spesso sembra affermarsi la convinzione che la tutela dei diritti sia in realtà più saldamente assicurata all’interno dei confini statali e ciò non solo con riferimento ai diritti sociali perché se, “probabilmente, la tematica dei diritti sociali si configura come il terreno rispetto al quale più difficili si presentano le relazioni tra sistema sovranazionale e sistemi statali [...] in realtà, molteplici sono i profili di possibile contrasto tra tali due livelli ordinamentali, come i numerosi contenziosi aperti tra giudici costituzionali e supremi di diversi Stati membri ed organi dell’Unione puntualmente confermano; e nulla induce a ritenere che ulteriori occasioni di conflitto, anche assai lacerante, non possano presentarsi nel futuro”<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> C. CARUSO, *op. cit.*, 119.

<sup>53</sup> Secondo quanto afferma infatti, tra gli altri, A. RUGGERI, *Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica*, in *consultaonline*, 3/2016, 445, “allo stesso tempo, però, in cui dallo Stato si dipartono quote crescenti di sovranità per appuntarsi fuori di esso (per ciò che qui specificamente interessa, in capo all’Unione europea), crescono altresì le opportunità di tutela offerte ai diritti fondamentali dal proliferare delle Carte che ne danno il riconoscimento, specie grazie all’opera poderosa di garanzia posta in essere dalle Corti non nazionali (tra le quali, particolarmente, quelle aventi sede a Strasburgo e Lussemburgo)”.

<sup>54</sup> M. LUCIANI, *Integrazione europea*, cit., 21-22.

<sup>55</sup> L. D’ANDREA, *Democrazia e potere economico: la “forma” del primato costituzionale*, in *rivistaic.it*, 3/2018, 1013.

Non meraviglia quindi come, di fronte al processo di dislocazione della sovranità popolare dai luoghi della rappresentanza non solo a sedi non democraticamente legittimate, come si è sopra esaminato, ma anche in conseguenza del ruolo assunto nella tutela multilivello dei diritti dalle Corti sovranazionali che ha finito con il determinare una riduzione dello spazio decisionale politico dei singoli Stati membri e, quindi, in ultima istanza della sovranità popolare, la questione dei controlimiti sia divenuta centrale, come ha emblematicamente dimostrato la nota vicenda Taricco<sup>56</sup>. Far valere i controlimiti sembra oggi equivalere infatti ad assicurare l'identità costituzionale dei singoli Stati quando questa non venga rispettata dalle istituzioni eurounitarie, in primo luogo dalla Corte di giustizia, poiché proprio attraverso i controlimiti si realizza l'esigenza di accordare uno spazio di protezione alla diversità che caratterizza le singole realtà statali<sup>57</sup>. L'attivazione del meccanismo dei controlimiti può consentire infatti di proteggere principi e diritti costituzionali in tutti i casi in cui questi non trovino tutela adeguata da parte del giudice dell'Unione, secondo il modello prescritto dal costituzionalismo multilivello<sup>58</sup>. Si tratta dunque di uno strumento al quale si può ricorrere per riaffermare l'identità costituzionale ed è proprio questo l'angolo visuale dal quale ad esempio la Corte costituzionale italiana muove per affermare la garanzia - nella decisione n. 115 del 2018 con il quale si chiude la "saga Taricco" - il principio di legalità in materia penale<sup>59</sup>. Peraltro non può negarsi che la più recente giurisprudenza costituzionale, successiva alla decisione sul caso Taricco<sup>60</sup>, rappresenti una prospettiva di analisi di estremo interesse, intravedendosi in questo ambito, in maniera peraltro secondo alcuni commentatori neanche tanto celata, la volontà di riconduzione nell'ambito del controllo accentrato della Corte costituzionale della risoluzione di antinomie tra norme nazionali e sovranazionali, quale strumento in progressiva espansione a detrimento del tradizionale strumento della diretta applicazione delle norme *self executing* eurounitarie<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> A tal proposito ricorda G. DELLA CANANEA, *L'Italia e l'Europa nel caso Taricco: dai "controlimiti" al "deficit sistemico" dell'amministrazione e della giurisdizione*, in *Aperta Contrada*, 7 novembre 2016, 4, che "...l'atteggiamento "prudente" che contraddistingueva la giurisprudenza di più d'una corte costituzionale nazionale ha perso adesioni. Una nuova fase si è aperta, secondo non pochi commentatori. Alcune corti, con varietà di presupposti e soprattutto di stili argomentativi, hanno messo in discussione non solo la primazia delle norme dell'Unione europea, ma anche la loro immissione diretta nei vari ordinamenti nazionali, in quanto direttamente applicabili".

<sup>57</sup> "Si può quasi sostenere, non certo in solitudine, che l'identità è divenuta categoria centrale del pur fluido diritto costituzionale europeo, protagonista di una traiettoria la cui scaturigine può convenzionalmente collocarsi in alcune storiche sentenze delle Corti costituzionali italiana e tedesca, e le cui tappe hanno visto crescere senza sosta l'interesse da parte di dottrina e giurisprudenza degli ordinamenti nazionali e dell'ordinamento sovranazionale, fino ad un riconoscimento formale, tanto pregnante quanto controverso, prima nel Trattato di Maastricht e poi nel Trattato di Lisbona, passando per il fallito progetto di Trattato costituzionale". Cfr. G. COMAZZETTO, *Luci e ombre del dialogo tra Corti: la saga Taricco tra revirements e questioni irrisolte*, in *consultaonline*, 2/2018, 357.

<sup>58</sup> S. GAMBINO, *op. cit.*, 265.

<sup>59</sup> A. RUGGERI, *Dopo Taricco: identità costituzionale e primato della Costituzione o della Corte costituzionale?*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2018, 2 ss.

<sup>60</sup> La cosiddetta saga Taricco si dipana attraverso la decisione Corte di giustizia dell'8 settembre 2015; l'ordinanza della Corte costituzionale **26 gennaio 2017, n. 24; la seconda sentenza della Corte di giustizia cd. Taricco II, del 5 dicembre 2017; la sentenza sempre della Corte costituzionale n. 115 del 2018.**

<sup>61</sup> Come in particolare la più recente decisione n.20/2019 della Corte costituzionale italiana sembra dimostrare (Cfr. A. RUGGERI, *La Consulta rimette a punto i rapporti tra diritto eurounitario e diritto interno con una pronunzia in chiaroscuro (a prima lettura di Corte cost. sent. n. 20 del 2019)*, in *consultaonline*, 1/2019) a conferma peraltro dell'*obiter dictum* già espresso nella

#### 4. Le ragioni per stare insieme. Il popolo, la sovranità e la “buona politica”.

Se questo è il quadro, è indubbio che, ad avviso di chi scrive, il “sovranismo” nazionalista, inteso come arroccamento dello Stato in una posizione di chiusura assoluta verso l'esterno e di difesa dell'esclusività della propria sovranità, vada respinto, ma come altrettanto sia da respingere il “sovranismo” dell'Unione Europea nell'imposizione di decisioni assunte anche in assenza di rappresentatività delle sue istituzioni. E' indubbio cioè che non solo siamo in una rete di relazioni<sup>62</sup> con realtà esterne allo Stato che non si può negare nella sua evidenza né, ancor meno realisticamente pensare di poter eliminare. Essa anzi può rappresentare un dato positivo se si considera che questo intreccio si rende necessario proprio per governare alcuni processi ed assumere decisioni che non possono essere assunte, rispetto ad alcuni oggetti in particolare, che a livello sovranazionale. Potremmo cioè affermare che per poter stare insieme una ragione deve sempre esserci e che se all'epoca in cui il primo abbozzo di unione sovranazionale di Stati europei nasce tale ragione va rinvenuta nella ricerca di una pace duratura che attraverso la creazione di un mercato comune superi le ragioni potenziali di un conflitto, oggi tale ragione risiede sostanzialmente nell'esigenza che in una realtà sempre più complessa ed esposta a fenomeni talvolta irreversibili di globalizzazione<sup>63</sup>, alcune materie trovino la loro disciplina ad un livello diverso da quello statale. Potremmo così ritenere che anche la definizione di politiche pubbliche al livello eurounitario sia finalizzata a eliminare il rischio di un potenziale conflitto che certamente ci sarebbe se non si riconoscessero alcune competenze ad un livello sovranazionale. Questa esigenza rischia tuttavia, come si è evidenziato, di rimanere frustata di fronte al deficit democratico delle istituzioni europee e alle carenze nella tutela dei diritti sociali nonché rispetto alla contraddizione dell'assenza, da un lato, di politiche comuni in tutti i settori nei quali sarebbe in realtà ben necessario agire secondo una prospettiva unitaria – basti pensare alla mancanza di una comune politica di gestione dei flussi migratori, come anche per il lavoro e la famiglia e all'esigenza di intervenire per porre un freno al calo demografico, – e, dall'altro, della “proliferazione incontrollata di una legislazione sovrabbondante ed invasiva in quasi tutti gli ambiti della vita dei cittadini e delle imprese degli Stati membri”<sup>64</sup>.

Da quanto fino ad ora osservato appare allora evidente come meritino di essere attentamente considerate le istanze dalle quali scaturisce la richiesta di riappropriazione di sovranità da parte degli Stati. Esse sono il sintomo di esigenze effettivamente avvertite e dalle quali muovere per ripensare l'esistente; possono cioè rappresentare una valida occasione per rinnovare gli assetti statali e sovranazionali contemporanei e i rapporti tra gli uni e gli altri in una prospettiva di tipo pienamente “politico”, effettivamente orientata, cioè,

decisione n. 269/2017 su cui vedi le interessanti riflessioni di A. ANZON DEMMING, *La Corte riprende il proprio ruolo nella garanzia dei diritti costituzionali e fa un altro passo avanti a tutela dei “controlimiti”* in *forumcostituzionale.it*, 28 febbraio 2018.

<sup>62</sup> Così L. D'ANDREA, *op. cit.*, 19.

<sup>63</sup> Come evidenzia infatti B. CARAVITA, *Mettere il nuovo Parlamento europeo al centro delle scelte politiche*, in *federalismi.it*, 11/2019, 3 “la globalizzazione, bella o buona, brutta o cattiva, è un fatto, non è più né un desiderio di persone senza radici, né una scelta di gnomi della finanza”.

<sup>64</sup> C. DEODATO, *Gli incerti ed elastici confini delle attribuzioni dell'Unione Europea: la debole applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in *federalismi.it*, 24/2018, 2.



al bene comune. Il punto è allora, a mio giudizio e tornando a quanto detto all'inizio, quello di superare la questione del sovranismo ossia di superare il diaframma della retorica che troppo spesso accompagna la discussione sul tema, per entrare in contatto con una realtà ben più complessa di quella che inizialmente - al di qua del velo del dibattito corrente - è dato intravedere e riconsiderare piuttosto la questione dell'integrazione europea nell'ottica del bene comune.

Se è allora certamente auspicabile una trasformazione indotta da un recupero del ruolo della politica, invero a tutti i livelli, sia statale che sub-statale e sovranazionale, ciò implica, come è evidente, un più saldo ancoraggio delle scelte politiche alla volontà popolare. Popolo è oggi anch'esso un termine abusato, divenuto talvolta nell'uso corrente quasi un oggetto pericoloso, il male dal quale rifuggire. Eppure la democrazia è basata sul popolo, è governo del popolo inteso non certo come una realtà monolitica quanto piuttosto come un insieme plurale e composito, così come lo intende la stessa Costituzione italiana del 1948<sup>65</sup>. La crisi democratica nella quale oggi versano quanto meno i Paesi a noi più vicini, senza voler allargare altrove l'orizzonte, con l'emergere di fenomeni di degenerazione demagogico-plebiscitaria, in fondo non dimostra che l'esigenza, fortemente avvertita da parte dei governati, di recuperare spazio e di ridurre la distanza con i governanti, di ristabilire un saldo canale di comunicazione tra gli uni e gli altri. Non comprendere questo comporta il rischio di un arroccamento elitario che finirebbe con l'allargare una spaccatura, già sufficientemente ampia, tra i palazzi della politica, tra i luoghi della decisione e il popolo nel quale anche oggi risiede e deve risiedere la sovranità che da esso è esercitata, come ci ricorda la nostra Costituzione, nelle forme e nei limiti di quest'ultima. Il processo di integrazione europea ha invece troppo spesso conosciuto la prevalenza, specie di recente, più che della politica, del dominio della decisione tecnocratica e burocratica del tutto priva di *accountability*, ovvero di responsabilità<sup>66</sup>. Si è osservato infatti come la crisi della sfera politica, che è intervenuta in particolare in anni contraddistinti dalla crisi economica e finanziaria, si sia accompagnata all'espandersi del ruolo della tecnica e come infatti "la sfera "classica" della politica, il "dominio sovrano" tradizionalmente inteso abbia ceduto il passo "a forme e prassi decisionali in buona parte (se non del tutto) slegate dal circuito democratico-rappresentativo".<sup>67</sup> E' in questa direzione che bisogna allora guardare, cercando di ricondurre le decisioni all'interno di sedi caratterizzate da un vincolo di responsabilità nei

<sup>65</sup> Cfr. G. BRUNELLI, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2013, 9-11.

<sup>66</sup> Come riporta J. HABERMAS, *Perché è necessaria e come è possibile la trasformazione dell'Unione Europea in una democrazia sovranazionale*, in *Phenomenology and mind*, 8/2015, 28, richiamando a sua volta D. GRIMM, una delle cause del deficit democratico dell'Unione Europea andrebbe ricondotto al "modus impolitico di una politica europea che si è resa autonoma rispetto all'influenza democratica. Questa autoimmunizzazione di "Bruxelles" rispetto alle opinioni pubbliche nazionali si realizza nell'interazione tra le varie istituzioni. La Corte di Giustizia europea e la Banca Centrale europea (BCE) non sono sottoposte ad alcun obbligo di legittimazione, e la Commissione lo è solo in misura ridotta. Anche il Consiglio europeo e il Consiglio dei Ministri non sono sufficientemente legittimati: le elezioni nazionali non possono autorizzare i rappresentanti dei rispettivi governi a partecipare *in cumulo* a decisioni su altre nazioni. Conseguenza inevitabile è l'eterodeterminazione".

<sup>67</sup> C. A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo*, in *costituzionalismo.it*, 2/2018, 137.

confronti dei “sovrani”<sup>68</sup>. Questa responsabilizzazione è la sola che può indurre un circolo virtuoso. La “buona politica”, la politica cioè in grado di rispondere al bene dei cittadini, ha il vantaggio infatti di produrre a sua volta senso di appartenenza, contribuendo così alla creazione di quell’identità europea che oggi è certamente carente<sup>69</sup>. L’identità è d’altronde elemento fondamentale per essere popolo ed è oggi quel collante che sembra mancare perché il progetto europeo non sia avvertito come un oggetto estraneo, se non come un vero e proprio avversario, ma come una delle “identità multiple” nella quale, come afferma Colin Crouch nel suo ultimo libro, ognuno dovrebbe riconoscersi<sup>70</sup>.

### **5. Unione Europea, sussidiarietà e democrazia partecipativa: alla ricerca di risposte alla crisi del processo di integrazione europea.**

Come è evidente, se la volontà di porre al centro i cittadini degli Stati membri e la sovranità popolare quale strumento di riappropriazione democratica dell’Europa rappresenta l’obiettivo da realizzare oggi con urgenza, ben più complesso però è individuare gli strumenti attraverso i quali rendere concreto l’obiettivo della buona politica. Così, guardando nella direzione suddetta ed escludendo dunque tutte quelle proposte di modifica dell’Unione che mirano piuttosto a rafforzare il tecnicismo efficientista e il ruolo degli organi di governo, va fatta menzione della proposta, ancora da molti supportata, di riprendere le fila di un processo costituente, invero da tempo interrotto, al fine di realizzare quell’effettiva unione politica che sarebbe il tassello mancante al processo di integrazione. Pur non potendosi escludere che questo possa rappresentare l’obiettivo finale di un percorso ancora molto lungo e incerto, nell’attuale fase di stallo del processo di integrazione, se non di recessione rispetto ad alcune conquiste date fino a poco tempo fa per acquisite, appare però forse più realistico volgere lo sguardo a strumenti che possano non solo provvedere a colmare quel deficit democratico al quale ci si è in precedenza riferiti, ma anche tali da rappresentare delle valide risposte all’attuale crisi democratica, realizzando in particolare un percorso di riavvicinamento tra cittadini ed Europa.

In questa prospettiva per un verso si può ritenere che una possibile soluzione vada colta nell’attuazione del principio di sussidiarietà, pur presente nel Trattato di Maastricht ed oggi espressamente previsto all’art. 5 del Trattato sull’Unione Europea, come si è poc’anzi ricordato, ma che nella prassi interpretativa ed applicativa ha finito con l’essere strumento ben distante dall’idea di evitare indebiti sconfinamenti dell’attività regolatoria delle

<sup>68</sup> A tal proposito appare interessante quanto osservato da B. CARAVITA, *op. cit.*, in relazione all’esigenza che il Parlamento europeo “riprenda il centro del sistema politico (e una riforma da fare subito, viene da dire anche prima e senza riformare i Trattati, sarebbe quella di riconoscere l’iniziativa legislativa alla sede parlamentare, sottraendone il monopolio alla Commissione)”; occorre inoltre “che gli Stati membri – se vogliono preservare questo splendido giocattolo che è l’Unione europea - accettino di lasciar giocare questo ruolo al Parlamento; occorre che la Commissione si ponga in funzione veramente servente del progetto politico che saprà uscire dal luogo della rappresentanza; occorre che il sistema giudiziario europeo sappia rispettare - all’interno e nel rispetto dei principi e delle tradizionali costituzionali comuni - le scelte che la rappresentanza politica dovrà compiere”.

<sup>69</sup> Di buona politica parla anche P. POMBENI, *op. cit.*, 12, il quale evidenzia come le comunità politiche, per mantenersi vive “domandano di contemperare meccanismi che consentano loro di operare tramite la rappresentanza e strumentazioni che implementino il coinvolgimento e il senso di appartenenza dei loro membri”.

<sup>70</sup> C. CROUNCH, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo*, Bari, 2019.

istituzioni eurounitarie e di contenimento dell'esercizio delle funzioni attribuite. Il meccanismo sussidiario ha mostrato infatti di operare ben diversamente da tali premesse, non risultando nei fatti idoneo a contenere l'espansione e la proliferazione di interventi regolatori delle istituzioni europee del più vario genere<sup>71</sup>. Tale evoluzione può collegarsi anche alla vocazione essenzialmente funzionale ed efficientista dell'Unione, sganciata dall'esigenza di recuperare l'idea del bene comune nel quadro della rivalutazione delle radici culturali dell'Europa. Solo in quest'ottica, quindi, può avere senso un ripensamento dei meccanismi della sussidiarietà: riavvicinare i cittadini all'Europa è cioè possibile solo se una corretta declinazione della sussidiarietà si coniuga con l'esigenza di interrogarsi sul senso più profondo del "bene comune" e delle politiche a questo collegate, nel recupero delle comuni radici culturali e identitarie. E' in ogni caso determinante, in una fase nella quale la crisi del processo di integrazione europea si collega all'assenza di meccanismi che rendano effettiva la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, un adeguato ripensamento della modalità di attuazione del principio richiamato, in particolare al fine di renderlo effettivo e privilegiando l'idea "di sussidiarietà che sale dal basso e non che scende dall'alto"<sup>72</sup>.

Per un altro verso è opportuno forse considerare l'esigenza di nuove forme di partecipazione democratica sulle quali da un po' di tempo la dottrina va riflettendo<sup>73</sup>. In effetti sempre più di frequente si è iniziato a guardare agli strumenti offerti dalla democrazia partecipativa quale pratica in grado di offrire risposte alla necessità del cittadino di essere protagonista diretto delle scelte che lo riguardano, di essere in grado di dare risposte alle "sofferenze dell'individuo del tempo presente"<sup>74</sup> e che non richiedono certo di sostituirsi alla democrazia rappresentativa quanto piuttosto di innervarla. Tali pratiche, seppur più tradizionalmente collocate ai livelli territoriali di governo più vicini ai cittadini, non possono certo escludersi quali pratiche di una certa utilità anche al livello dell'Unione Europea a tal punto, peraltro, da essere state da ultimo oggetto di specifica previsione nel Trattato di Lisbona ed ora previste nell'art.11, paragrafo 4 del Trattato sull'Unione Europea nella sua versione consolidata<sup>75</sup>. In esso si stabilisce infatti che "cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati". Questa specifico strumento di dialogo dei cittadini con le istituzioni si collega a

<sup>71</sup> C. DEODATO, *op. cit.*, *passim*.

<sup>72</sup> Così S. PAPA, *Sussidiarietà, primazia comunitaria e sovranismo*, in *federalismi.it*, 7/2019, 40 il quale altresì evidenzia come "il principio di sussidiarietà, pertanto, se tutelato nella sua effettività, e se posto finalmente nella condizione di poter presidiare un più equo riparto di competenze fra Unione e Stati membri, potrà costituire un argine alle spinte nazionaliste che stanno minando le fondamenta stesse dell'Europa".

<sup>73</sup> Vedi per tutti P. ROSANVALLON, *La politica nell'era della sfiducia*, Troina (En), 2009.

<sup>74</sup> Così U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, *Relazione generale al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive"*, 7, in *www.furpress.com*, secondo il quale "far fronte alla sofferenza è uno dei grandi scopi che non può non proporsi alla politica e al diritto della nostra epoca".

<sup>75</sup> Per un primo commento allo strumento dell'ICE vedi G. ALLEGRI, *il diritto di iniziativa dei cittadini europei (eci) e la democrazia partecipativa nell'unione europea: prime riflessioni*, in *federalismi.it*, 23/2010.

quanto previsto nel testo dell'Art.10 del TUE in base al quale se, al paragrafo 1, si afferma che “Il funzionamento dell’Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”, tuttavia, a questa previsione si accompagna quella di cui al paragrafo 3 dello stesso articolo, secondo cui “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini” e quindi, a quanto stabilito al paragrafo 2 del successivo art. 11 e cioè che “Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile”, ed inoltre al paragrafo 3 che “al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate”, affermazioni che rappresentano in qualche modo la premessa della successiva introduzione dello strumento dell’ICE. Il 16 febbraio 2011 è stato inoltre adottato il regolamento n. 211, entrato in vigore il 1° aprile dell’anno successivo, che ha definito norme e procedure volte a disciplinare questo nuovo strumento. In particolare, il regolamento ha previsto che un milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri dell’UE (attualmente almeno 7 Stati membri) - secondo una soglia minima fissa stabilita per ciascun Stato membro, pari al numero dei parlamentari europei per quella nazione moltiplicato per 750 (per l’Italia pari a 54.750 sottoscrizioni) – possa invitare la Commissione europea a proporre atti giuridici<sup>76</sup>.

Dunque, sulla base di quanto osservato, può ragionevolmente ritenersi che il Trattato di Lisbona riconosca certamente “la necessità di instaurare e mantenere un dialogo vivo e diretto con la società europea, riconoscendo che esiste ancora una profonda distanza tra le istituzioni europee e i cittadini, ben esemplificata dal fatto che il progressivo aumento dei poteri del Parlamento europeo è stato accompagnato da una parallela diminuzione del tasso di partecipazione spiccatamente politica alle elezioni europee (nella maggior parte degli Stati membri la percentuale di votanti alle ultime elezioni del 2009 è stata ben inferiore al 50%)”<sup>77</sup>.

Tuttavia guardando a questo strumento e alle ben scarse ricadute effettive che esso ha avuto, come emerge dalla stessa Relazione sull’applicazione del Regolamento n. 211/2011 da parte della Commissione del 30 gennaio scorso, appare certo corretta l’affermazione in base alla quale “la porta d’accesso ai processi decisionali europei garantita dalla normativa sull’ICE non riesce ancora a svolgere quel ruolo di connessione tra società civile e istituzioni europee che ne aveva motivato l’approvazione”<sup>78</sup> e ciò per diverse ragioni. Queste vanno in primo luogo rintracciate in particolare nella scarsa incisività dello strumento in ragione della non vincolatività dei risultati delle consultazioni per la Commissione. Non vi è traccia, in effetti, nella legislazione eurounitaria, delle risultanze di tali pratiche. Inoltre, la scarsa incidenza dello strumento può essere collegato alla mancanza di “un’apposita regolamentazione delle misure e dei procedimenti consultivi e partecipativi (salvo l’unica

<sup>76</sup> Per un commento al Regolamento vedi P. RUBECCHINI, *La regolamentazione della partecipazione dei cittadini europei*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7/2011, 709-717.

<sup>77</sup> D. FERRI, *L’Unione Europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2/2011, 329.

<sup>78</sup> G. DE TOGNI, *L’iniziativa dei cittadini europei (Ice) tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, in *osservatorioaic.it*, settembre 2014, 5.

eccezione rappresentata dal Reg. Ue n.211/2011 di cui sopra), che avrebbe assicurato l'attribuzione di specifici diritti di partecipazione azionabili dinanzi alla Corte di Giustizia"<sup>79</sup>. Infine, si è evidenziato che “nel momento in cui si acutizza sempre più il sentimento di isolamento dei cittadini e il loro distacco dalle istituzioni rappresentative, uno strumento come l'ICE rischia di servire a poco: infatti gli strumenti di democrazia partecipativa possono svolgere un ruolo importante solo se vengono accompagnati da una revisione dei meccanismi di democrazia rappresentativa, in modo tale che le istituzioni pubbliche risultino effettivamente, e non solo sulla carta, accessibili da parte dei cittadini, soprattutto nell'ambito dei processi decisionali legislativi”<sup>80</sup>.

Recentemente la Commissione, alla luce anche delle difficoltà emerse nella pratica del ricorso allo strumento della partecipazione dei cittadini secondo la previsione del paragrafo 4 dell'art. 11, è giunta a proporre alcune modifiche volte a facilitare l'accesso ai cittadini allo strumento predetto<sup>81</sup>. Nessuna modifica ha invece riguardato l'eventuale vincolatività delle risultanze dell'iniziativa da parte della Commissione. Quest'ultima non ha dunque ritenuto di trasformare in alcun modo uno strumento - che ad oggi ancora appartiene alla gamma degli strumenti di *soft law* - in pratiche più chiaramente strutturate. Se è vero che l'assenza di prescrizioni e vincoli, come è tipico degli strumenti di *soft law*, ha il vantaggio di consentire agli strumenti di democrazia partecipativa di evolvere liberamente, tale assenza lascia tuttavia indecifrate le ricadute pratiche di uno strumento che rischia di rimanere meramente simbolico o, tutt'al più, di essere funzionale a confermare decisioni assunte nelle sedi istituzionali tradizionali.

Da quanto osservato è evidente che ad oggi è ben difficile dire quanto sia in grado in futuro di incidere la strada richiamata, pur con tutti i limiti evidenziati della partecipazione democratica nell'Unione Europea al fine di riattivare un processo di integrazione attualmente fortemente in crisi, per le molte ragioni evidenziate.

L'auspicio è però che anche l'introduzione di effettivi strumenti partecipativi, collegati a valide modifiche sul piano istituzionale <sup>82</sup>, compresa l'attuazione del principio di sussidiarietà, possano rappresentare il volano della ripresa di un processo di integrazione in grado di superare i limiti, ampiamente dimostrati, dell'approccio efficientista che è alla base della costruzione europea e che, come è evidente, non si pone in radice il problema del deficit democratico perché l'adesione al progetto di integrazione e l'erosione della sovranità statale, con conseguente perdita decisionale dei Parlamenti nazionali si è ritenuto potessero essere compensati dalla validità delle soluzioni possibili solo al livello europeo e non nazionale. La crisi economica ha certamente contribuito a disvelare invece carenze e contraddizioni di quel modello mostrando quanto oggi sia necessario un processo di

<sup>79</sup> A. PREVIATO, *Dalla Relazione sull'E-Democracy alla Dichiarazione di Tallinn sull'E-Government: l'auspicio ad una rivoluzione digitale europea come risposta al deficit democratico*, in *forumcostituzionale.it*, 20 novembre 2018, 3.

<sup>80</sup> G. DE TOGNI, *op.cit.*, 5-6.

<sup>81</sup> Il 13 settembre 2017 la Commissione europea – sulla base di una consultazione pubblica svoltasi nel 2017 - ha adottato una proposta di regolamento (COM(2017)482) volta a sostituire il regolamento (UE) n. 211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini europei.

<sup>82</sup> Su cui vedi quanto riportato in nota n. 68.



integrazione “dal basso”, che superando in sostanza i limiti del tecnicismo e la prevalenza delle esigenze finanziarie rispetto alla dignità della persona, al valore della solidarietà e del diritto alla vita<sup>83</sup> possa rappresentare un percorso di effettiva democratizzazione nell’ambito della costruzione di un nuovo spazio pubblico europeo, nel rispetto e nel dialogo tra le singole identità costituzionali.

## ABSTRACT

Il saggio muove dalla constatazione che populismo e sovranismo, spesso ritenuti come due facce dello stesso fenomeno e solitamente utilizzati in senso dispregiativo, sono ormai divenuti l’approdo pressoché inevitabile delle ricorrenti riflessioni in tema di crisi della democrazia e di crisi del processo di integrazione europea. Tuttavia proprio l’incertezza definitoria e l’ambiguità che li caratterizza mostra come ben più proficuo che un utilizzo spesso acritico e fuorviante dei due neologismi sia in effetti il tentativo di comprendere cosa si celi dietro la crisi delle democrazie contemporanee e del processo di integrazione europea. In effetti alcuni fenomeni degenerativi oggi facilmente riscontrabili sono segno dell’esigenza di spazio e di ascolto dei “popoli” e dei cittadini europei; dell’impellenza, dunque, di riannodare fili da tempo interrotti del necessario dialogo tra il popolo, con le sue esigenze, e le istituzioni e i partiti, nazionali ed europei, chiamati, dal canto loro, a fornire adeguate risposte. Un dialogo che appare tuttavia carente nell’Unione Europea proprio per alcuni limiti “genetici” che la contraddistinguono e che è possibile realizzare solo ponendo al centro dei processi decisionali i cittadini, sia attraverso la valorizzazione di strumenti partecipativi, sia attraverso valide modifiche istituzionali volte in particolare a ricondurre le decisioni all’interno di sedi caratterizzate da un vincolo di responsabilità nei confronti dei “sovrani”.

The essay starts observing that populism and sovereignty, often considered as two sides of the same phenomenon and usually used in a derogatory sense, have now become the almost inevitable landing place of recurring reflections on the crisis of democracy and the crisis of the European integration process. However, the uncertain definition and the ambiguity that characterizes them shows that it is far more useful, rather than an often uncritical and misleading use of the two neologisms, try to understand what lies behind the crisis of contemporary democracies and of the process of European integration. In fact,

<sup>83</sup> Afferma E. TRIGGIANI, *L’Europa a rischio?*, in *sudineuropa.net*, dicembre 2018, la necessità dell’Europa di rifondarsi recuperando le sue scelte culturali basate sulla dignità della persona e il diritto alla vita. “Su queste basi è possibile costruire una nuova cittadinanza dell’Unione che non sia solo composta di diritti, ulteriori rispetto a quelli assicurati dagli ordinamenti nazionali; essa deve anche essere forgiata sulla garanzia del rispetto di alti valori e obiettivi, con a fondamento la dignità della persona, frutto dell’integrazione delle diverse identità in vista di un comune progetto di sviluppo umano, e la solidarietà. Per raggiungere questi obiettivi è indispensabile basarsi sulla forza propulsiva derivante dalla valorizzazione del patrimonio culturale europeo comune e dalla diffusione della sua conoscenza ponendo al centro del progetto la crescita culturale [...].L’integrazione europea può quindi riacquistare la sua anima originaria, quale prezioso laboratorio della democrazia interdependente, solo ritornando alle proprie radici ed al suo prezioso patrimonio di civiltà fondato sulla protezione e promozione effettiva dei diritti umani sia individuali che sociali, dando risposte concrete e visibili ai problemi quotidiani dei cittadini partendo dall’occupazione ma anche dal problema migratorio. Si tratta dell’unica via possibile per restaurare il nesso sovranità-democrazia”.

some degenerative phenomena, that today are easily visible, are the sign of the need for space and listening to the "peoples" and European citizens and therefore of the urgency to re-establish the long-interrupted threads of a necessary dialogue between the people - with their needs - and institutions and national and european parties, which are asked to provide adequate answers. However, this dialogue, that appears to be lacking in the European Union due to certain "genetic" limits that distinguish it, can be established only by placing citizens at the center of the decision-making processes, both through the enhancement of participatory tools and through valid institutional changes, aimed in particular to bring the decisions back into institutions characterized by accountability towards "sovereigns".

**KEYWORDS:** Populismo sovranista, democrazia, Europa, sussidiarietà, partecipazione