

**RUOLO DELLE COSTITUZIONI FRA CRISI GEOGRAFICA E CRISI DELLA RAPPRESENTANZA: UN'INTRODUZIONE**

*Sommario: 1. Premessa. – 2. La geografia del potere in Costituzione ed il dibattito in Assemblea costituente: spunti propositivi. – 3. Crisi geografica e crisi della rappresentanza: due aspetti strettamente connessi. – 4. Le Costituzioni dinanzi a tendenze autonomiste.*

**1. Premessa**

L'origine della scelta del tema del convegno dell'AIC di quest'anno potrebbe essere individuata nella necessità di fare il punto della situazione, dopo la fase così travagliata della vicenda spagnola, giunta all'apice lo scorso anno con il referendum catalano. E, d'altra parte, il titolo geografia del potere impone d'interrogarci sulla dimensione geografica delle norme che definiscono il potere nelle sue dinamiche, o, se vogliamo, della dimensione normativa sulla geografia per il potere.

Nella sostanza il referendum catalano, quello scozzese, così come il tormentato procedimento per definire gli effetti della *Brexit* rappresentano eventi sicuramente significativi, perché rivelano le complesse evoluzioni della forma di Stato determinate dalla crisi della rappresentanza politica, ed in particolare di quei *cleavage* della rappresentanza connessi all'esistenza stessa dei partiti<sup>1</sup>. Crisi che non resta limitata alle sovranità nei singoli Stati, ma si evolve anche nei rapporti fra gli Stati.

Le questioni aperte sono molto più ampie delle vicende concrete che ne rappresentano l'origine, e rivelano la crisi della tradizione liberale che riguarda l'essenza della sostanza

---

\* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Pisa.

<sup>1</sup> Secondo la teoria elaborata da Stein Rokkan e Seymour Martin Lipset in varie pubblicazioni a partire da *Party System and Voter Alignments*, pubblicato nel 1967 ed ora, ed. Routledge, Londra 2001, che ormai rappresenta il punto di riferimento per ogni ricerca politologica, sociologica ed anche giuridica per comprendere il rapporto fra partiti e società. Un uso recente di tale teoria può leggersi in J. ZIELONKA, *Contro-rivoluzione. La sfida all'Europa liberale*, Laterza, Bari 2018.

geografica della rappresentanza e che rischia di mettere in discussione le fondamenta o comunque i caratteri essenziali dello Stato costituzionale.

D'altra parte non è un caso che anche in Italia le tendenze autonomiste siano emerse intorno agli anni '90, quando la forma di Stato delineata nella Costituzione del 1948 è stata messa in crisi anche dal tramonto dei partiti politici.

Queste tendenze sono ri-emerse in forma materialmente costituzionale per effetto dei *referendum* consultivi della Lombardia e del Veneto, *referendum* ridimensionati nel loro contenuto dall'intervento della Corte costituzionale (sent. n. 118 del 2015), ma che hanno mantenuto tutto il loro rilievo e l'efficacia ultronea rispetto alla natura del procedimento attivando un processo di differenziazione che ha come obiettivo formale il riconoscimento di un'autonomia disegnata sulle caratteristiche particolari di quella determinata regione, ma che in realtà potrebbe rappresentare la rivendicazione di una specialità e di una differenziazione "contro" le altre regioni. E' questo delicato attrito fra forma e sostanza che determina la delicatezza di un fenomeno apparentemente innocente e che rischia di entrare in collisione con principi fondamentali ed inderogabili nel nostro ordinamento costituzionale, quali l'unità della Repubblica, la solidarietà, e, specialmente, la pari dignità dei cittadini nella tutela dei diritti sociali.

Dinanzi alla complessità di queste vicende, se si vuole cercare di dare unità alle problematiche di fondo presenti nell'oggetto del dibattito, occorre quantomeno rispondere a tre domande, nel tentativo di unificare i tanti fattori o influenze che incidono sulla geografia del potere.

Occorre innanzitutto domandarsi se la nostra Costituzione, ma più in generale le costituzioni che, grazie al clima del dopo guerra, hanno declinato l'eredità liberale sotto forma di democrazia rappresentativa, siano pronte ad affrontare la crisi geografica del potere senza avere ancora superato la crisi della rappresentanza, provocata dal tramonto dei partiti politici e dalla incapacità di comprendere in termini costituzionali i nuovi *cleavage* della rappresentanza, indotti in particolare dal passaggio della contrapposizione destra/sinistra a quella sovranismo/europeismo. Occorre cioè comprendere se le Costituzioni siano in grado di determinare una salda legittimazione per le proprie *elites*, contenendo allo stesso tempo la loro naturale tendenza ad andare oltre i confini costituzionali del potere democratico. In altre parole quali siano le basi di partenza del costituzionalismo su questi temi.

In secondo luogo è necessario capire come i vari poteri che sono chiamati a dare sostanza al valore dell'unità della Nazione<sup>2</sup> possono rispondere a questa fase di spinta nazio-

---

<sup>2</sup> Non è possibile in questa sede affrontare il complesso tema della nascita e dell'evoluzione del concetto di nazione, su cui peraltro almeno in passato si sono ampiamente soffermati anche gli stessi costituzionalisti (fin da C. ESPOSITO, *Lo Stato e la nazione italiana*, in *Arch. dir. pubbl.*, II, 1937, 409 ss. ed in particolare V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1977, vol. XXVII, 787 ss.). In questo contesto si vuole tuttavia mettere in luce come il concetto di nazione, fino a poco tempo fa considerato non centrale rispetto ai principi dello Stato costituzionale, in questi ultimi anni è riemerso in tutta la sua problematicità e contrapposizione degli effetti che derivano da tale riaffermazione del suo ruolo. Se lo stato costituzionale democratico presuppone il superamento del concetto stretto di nazione, in quanto si basa sulla potenziale capacità di creare e ricreare l'integrazione sociale attraverso l'impegno politico dei cittadini, in realtà la più recente rilevanza attribuita al ruolo della nazione ed il nascere nella popolazione di sentimenti nazionalistici può essere considerato

nalistica, autonomistica, se non secessionista, affermando il valore dell'unità come coesistente all'idea di democrazia. Unità che non può esistere al di fuori dell'ordinamento costituzionale, ma che, nello stesso tempo, costruisce un diverso modo di essere della Nazione intorno a valori condivisi democraticamente. All'interno di questa domanda generale occorre anche chiedersi come operano effettivamente i meccanismi costituzionali che consentono una modifica geografica nelle articolazioni della sovranità di fronte a questi fenomeni.

La terza domanda riguarda l'individuazione dei problemi aperti e le strade da percorrere in questa difficile fase di crisi del costituzionalismo, al fine di evitare che le tendenze indipendentistiche, autonomistiche e lo stesso sovranismo, mettano in crisi l'intero assetto costituzionale.

In questa sede, più che affrontare in modo organico i problemi sottesi ai tre quesiti, peraltro analizzati con diverse letture nelle varie relazioni a questo Convegno, può essere utile introdurre alcuni profili interpretativi a tali problematiche di fondo, proponendo più dubbi che soluzioni, così come si impone in una relazione introduttiva.

## **2. La geografia del potere in Costituzione ed il dibattito in Assemblea costituente: spunti propositivi**

Il primo spunto non può non venire dalla stessa lettura della Carta costituzionale: l'art. 1 della Costituzione italiana inizia con un'espressione geografica "L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro". Italia non è solo un concetto giuridico, è un concetto prima di tutto geografico e vi è un grande respiro nell'affermazione per cui questa idea, l'idea risorgimentale di Nazione, non può che essere una Nazione democratica fondata sul valore del lavoro dei suoi cittadini<sup>3</sup>. Un richiamo geografico simile si ritrova anche nelle costituzioni francese<sup>4</sup> e spagnola<sup>5</sup>.

Non altrettanto, per ovvie ragioni di carattere storico, avviene nella legge fondamentale della Germania dove la dimensione geografica è contenuta nel preambolo ed espressa per mezzo dell'elenco dei *Länder* e dalla legittimazione che il popolo tedesco, così suddiviso, riconosce alla dimensione costituzionale. Altrettanto avviene nella Costituzione della confederazione Svizzera. Il rilievo del popolo svizzero e la forza materialmente costituzionale dei Cantoni, come associazioni di cittadini senza le quali non potrebbe esistere lo Stato in quella particolare forma, emerge ancor più nel preambolo e nell'art. 1 Cost. Svizzera.

---

una deviazione rispetto al concetto di nazione presente nelle costituzioni dei paesi europei ed in particolare dell'Italia. Cfr. sul punto Z. BAUMAN, *Oltre le Nazioni. L'Europa fra sovranità e solidarietà*, Laterza, Bari-Roma, 2019, 16.

<sup>3</sup> Come è stato detto V. CRISAFULLI- D. NOCILLA, voce *Nazione*, § 7, in tale norma vi è il riconoscimento solenne che quella «entità» perpetuantesi nella storia è la nazione italiana.

<sup>4</sup> Art. 1 "La Francia è una repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale (...).

<sup>5</sup> Art. 1 "La Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di diritto (...).

Sono esempi di impostazioni diverse delle rispettive Costituzioni, perché diversa è la forma di Stato e quindi la stessa legittimazione costituzionale dei poteri<sup>6</sup>. Ma la diversità fra il costituzionalismo negli Stati federali e quello degli Stati regionali o unitari non è dato solo dall'origine della legittimazione costituzionale, ma anche dall'essenza della Costituzione federale rispetto alle costituzioni dei singoli Stati o *Land*, si parla in quel contesto di "subcostituzionalismo" con riguardo alle norme fondamentali degli Stati federati, sub-costituzioni che peraltro vincolano e limitano gli stessi principi della Costituzione federale perché ne consentono la legittimazione. Modelli costituzionali questi che pare rispondano meglio di altri alle spinte autonomiste di cui si diceva.

Nella Costituzione di uno Stato regionale o autonomico vi è all'opposto l'affermazione primaria dell'unità ed indivisibilità dello Stato e l'autonomia rappresenta uno degli strumenti attraverso i quali la sovranità dello Stato si articola democraticamente cercando di divenire Nazione.

E questo si comprende bene dal dibattito in Assemblea costituente sulla formulazione dell'art. 1 prima richiamato.

Una formulazione complessa e fortemente dibattuta, al fine di tradurre precisi valori in parole capaci di strutturare normativamente il futuro, partendo inizialmente dal "lavoro" come fondamento della democrazia (nelle prime sedute della prima Sottocommissione: 18 ottobre 1946), passando poi ad evidenziare la centralità della "sovranità" dello Stato (nella seduta del 3 dicembre 1946) ed infine giungendo al riconoscimento della dimensione territoriale della sovranità, attribuendo alla nozione costituzionale dell'"Italia" un ruolo centrale nella costruzione della legittimazione dei poteri riconosciuti e articolati secondo il processo enunciato nel secondo comma dell'art. 1 Cost.

E, non a caso, nel dibattito all'Assemblea costituente sull'art. 1 sono richiamati tutti gli elementi che fondano e che caratterizzano la nostra democrazia: la sovranità e le sue limitazioni ad opera del riconoscimento delle autonomie regionali, i diritti sociali come elemento fondante di tutto il progetto.

Come disse Saragat nella seduta 6 marzo 1947<sup>7</sup>, "*ciò che caratterizza il nostro testo è appunto il dilatarsi della nozione di responsabilità da quella unicamente verso se stessi, che è il fondamento dei diritti di libertà, a quella più vasta di responsabilità verso i propri simili, che è il fondamento dei diritti sociali*".

---

<sup>6</sup> Non si può peraltro dimenticare come parte della dottrina abbia sollevato perplessità o comunque ridimensionato il valore della tradizionale distinzione fra Stato federale e regionale, affermando che in entrambi i casi si fa riferimento ad "una comune forma istituzionale, in cui lo Stato unitario ricomprende enti dotati di autonomia politica". Così G. DE VERGOTTINI, *Lo Stato federale: precedenti, sviluppi e tendenze*, in A. Barbera - L. Califano (a cura di), *Saggie materiali di diritto regionale*, Maggioli, Bologna, 1997, 380. Ma, vedasi chiaramente a favore del riconoscimento di una differenza originaria del modo in cui nascono le due diverse forme di Stato R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in "salsa italiana". La questione irrisolta della forma territoriale dello Stato*, parte seconda, in *Lo Stato*, 11, 2018, 168 ss.

<sup>7</sup> Secondo l'On. Giuseppe Saragat dall'attività produttiva e dal lavoro sgorgano tutti gli altri diritti sociali.

Una formulazione sintetica che racchiude in un unico comma tutte le coordinate essenziali dell'opera di ricostruzione dell'ordinamento repubblicano svolta dagli articoli che poi seguono<sup>8</sup>.

L'art. 1 della Costituzione italiana<sup>9</sup> introduce un'espressione geografica come un sintagma che rappresenta normativamente l'oggetto sostanziale delle disposizioni costituzionali, orientando l'azione dello Stato verso la costruzione di un'Italia che sia<sup>10</sup> una Repubblica democratica basata sulla dignità del lavoro dei suoi cittadini, vedendo la promozione e la tutela del diritto al lavoro come strumenti di affermazione dei diritti sociali dell'individuo poi ripresi nelle successive norme e nello stesso tempo di costruzione di una cittadinanza consapevole e capace di esercitare i diritti e le libertà politiche.

Ed in questo impianto costituzionale – collegato in modo indissolubile alle vicende storiche della prima metà del ventesimo secolo – s'inserisce il riconoscimento delle autonomie territoriali come strumento per perseguire un bene comune e favorire ed ampliare i diritti dei singoli nella loro diversità. E questo si percepisce in particolare dal contenuto degli Statuti regionali ed autonomici. Per quanto attiene l'esperienza italiana, il richiamo alla tutela dei diritti come obiettivo regionale contenuto negli Statuti di tutte le regioni ne è un esempio, indipendentemente dal ridimensionamento operato dalle sentenze della Corte sull'assenza dell'efficacia giuridica di quelle norme.

Si potrebbe riassumere sinteticamente, che il costituzionalismo del '900 presuppone che all'incremento dell'autonomia territoriale corrispondano maggiore democrazia e maggiori diritti. E questa è una constatazione valida sia in ordinamenti regionali che federali.

Ma all'affermazione di un diritto non necessariamente corrisponde anche il suo riconoscimento effettivo, che implica una serie di attività positive da parte dello Stato delle regioni, *Land*, comunità autonome. La tutela dei diritti è garantita in modo diverso in ragione di un'organizzazione amministrativa più o meno efficiente ed una disponibilità economica più o meno ampia. E nel momento in cui quei diritti proclamati nelle costituzioni, nelle dichiarazioni universali, nelle carte dei diritti subiscono delle limitazioni e dei freni, si crea una sorta di ribellione nei confronti delle istituzioni che paiono essere responsabili di tale riduzione. La difficile contrapposizione della fase storica più recente, che potrebbe essere riassunta, in modo semplicistico, con le tendenze populiste o sovraniste, mettono in evidenza le criticità non solo fra una parte della società ed i soggetti istituzionali, ma anche fra le diverse espressioni della popolazione<sup>11</sup>, così da mettere i presupposti essenziali della convivenza democratica.

---

<sup>8</sup> Come disse l'On. Fanfani, per giustificare tale formulazione elaborata insieme all'On. Tosato, sono già presenti in tale norma il carattere sociale e solidaristico della Repubblica. Democrazia e sovranità sono quindi i due principi su cui si fonda "la nuova Italia" (come si legge nella relazione del Presidente Meuccio Ruini di accompagnamento del progetto di Costituzione all'Assemblea), che attribuiscono una posizione di primarietà al cittadino, sia a tutela dei diritti, sia per quanto attiene al suo ruolo nelle istituzioni (con forte riconoscimento di meccanismi di democrazia rappresentativa e partecipativa/diretta).

<sup>9</sup> Altrettanto potrebbe essere detto con riguardo alla Costituzione francese e spagnola.

<sup>10</sup> Quando si dice l'Italia "è" non è solo la terza persona singolare del verbo essere, è l'inevitabilità dell'adempimento a una obbligazione secondo le costruzioni romanistiche.

<sup>11</sup> David Goodhart (*The road to somewhere. The populist revolt and the future of politics*, Hurst & C., London, 2017) in un'ottica britannica, pur con una visione generale europea, ha suddiviso la popolazione in *somewheres* and in *anywheres*, mentre Charles Murray (*Coming apart. The State of White America, 1960-2010*,

Occorre quindi capire, come già detto nella premessa se le costituzioni e più in generale il costituzionalismo siano capaci di regolare e superare gli attuali problemi di crisi del potere in un contesto europeo così diversificato che interviene in maniera significativa nel contesto nazionale.

### 3. Crisi geografica e crisi della rappresentanza: due aspetti strettamente connessi

La geografia del mondo è in continuo cambiamento ed evoluzione, ma in Europa dopo la seconda guerra mondiale per lungo tempo vi è stato il forte convincimento che non si potesse immaginare una significativa trasformazione “geografica” del potere. In realtà si è iniziato a vedere prima la dissoluzione della ex Jugoslavia<sup>12</sup>, dell’Unione sovietica e la creazione di una pluralità di Stati sovrani, spesso con metodi e passaggi non pacifici, non potendo dimenticare anche le questioni nord-irlandese e dei Paesi Baschi che tanti morti hanno portato in quei territori.

Sicuramente molti sono stati gli avvenimenti che hanno interferito in maniera significativa sull’assetto dei poteri e sui rapporti fra gli Stati europei, ma il momento cardine di svolta è stato sicuramente il 1989, come ben descritto nell’omonimo libro di Dahrendorf<sup>13</sup>. La rivoluzione in Europa o la *refolution* con la parola coniata da Garton Ash<sup>14</sup> (volendo con tale termine sottolineare il fatto che è stata operata dall’alto per evitare quella rivoluzione che premeva dal basso), ha trasformato completamente tutti i rapporti di forza fra i vari poteri e determinato inevitabilmente una necessità di riassetto geografico della Germania e, con effetto domino, di tutti i Paesi dell’Est, con un obiettivo comune rappresentato dall’avvicinamento all’Unione europea, vista come strumento di evoluzione da un punto di

---

Crown forum, NY, 2012) ha descritto la trasformazione della società americana e la differenza antropologica oltre che economica tra una nuova classe medio-alta, che vive nelle città, in perfetta forma fisica e una nuova classe medio-bassa ai margini della società, meno scolarizzata, che spesso vive nelle periferie, espulsa dall’agenda politica ufficiale. Questa divaricazione sociale viene considerata da entrambi gli Autori la base di partenza e la ragione portante della stessa crisi del modello di democrazia rappresentativa che abbiamo conosciuto fino ad ora.

<sup>12</sup> Ancor prima della caduta del muro di Berlino, si potrebbe considerare la morte di Tito (1980) non solo il momento in cui si è aperta la strada al processo di smembramento delle Repubbliche che formavano la Federazione in ragione di antichi contrasti nazionalistici, ma anche il primo tassello per una messa in discussione dell’assetto geografico e politico europeo post-bellico. Per un’analisi dettagliata della dissoluzione Jugoslava e della necessità di combattere politiche culturali di stampo etno-nazionalista, cfr. Č. Pištan, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2014, 817 ss.

<sup>13</sup> R. DAHRENDORF, *1989, Riflessioni sulla rivoluzione in Europa*, ed. it., Laterza, Bari–Roma, 1990, in cui l’Autore afferma che il crollo del pericolo comunista (allora considerato come una concreta minaccia d’invasione) determinava le condizioni per l’affermazione delle libertà enunciate dalla tradizione liberale perché eliminava l’ostacolo che ne aveva impedito l’erompere e ne auspicava pertanto l’estensione del progetto liberale a tutta l’Europa orientale. Nello stesso tempo tuttavia, poneva anche gli interrogativi su quale sarebbe stato il mondo se questa rivoluzione non si fosse affermata. Queste riflessioni sono ora riprese ed affrontate in un contesto storico molto diverso da J. ZIELONKA, *Controrivoluzione*, cit., 3 ss. che si rivolge a Dahrendorf come proprio “mentore”. Entrambi i volumi sono significativamente scritti in forma di lettera.

<sup>14</sup> G. ASH, *Storia del presente. Dalla caduta del Muro alle guerre nei Balcani (History of the Present: Essays, Sketches, and Dispatches from Europe in the 1990s, 1999)*, Mondadori, Milano, 2001.

vista economico e di conseguenza come garanzia dei diritti. Ed i vari allargamenti dell'Europa dal 1990 in poi (fino al 2007, ossia al momento in cui i Paesi dell'ex Patto di Varsavia sono entrati in Europa) hanno portato ad un riassetto del quadro geografico dell'Europa, con effetti non marginali sul resto dei Paesi europei e non solo.

Questo movimento, però, ha portato nell'Unione europea alcuni Stati, che avevano vissuto i principi dello Stato liberale in maniera molto "diversa" e nei quali l'idea di connettere, anche attraverso la promozione delle autonomie territoriali, la cultura delle libertà alla pratica della democrazia ha radici storiche molto fragili. Stati che hanno quindi elaborato modelli politici ed istituzionali caratterizzati significativamente dal plusvalore del capo del governo, da forti tensioni con le magistrature e più che altro da un forte nazionalismo (pensiamo all'Ungheria di Orban, alla Polonia di Morawiecki, o alla Romania di Dancila).

E la presenza di questi paesi e delle loro politiche all'interno delle istituzioni europee hanno determinato e stanno determinando effetti non marginali sui rapporti di forza fra gli Stati e all'interno di ciascuno di essi<sup>15</sup>, con una difficoltà da parte dell'UE di percepire le conseguenze che possono derivare in assenza di un rinnovamento delle politiche e di un'attenzione particolare alle nuove richieste che provengono dal basso<sup>16</sup>.

Si è dubitato, in realtà, dell'opportunità della scelta dell'allargamento dell'UE anche agli stati dell'Europa dell'est. Non solo perché ha reso complesso il sistema decisionale all'interno dell'Unione, che giunge a decisioni politiche significative con sempre maggiore difficoltà, ma in particolare perché tale estensione dei confini ha mutato gli equilibri fra gli Stati e generato conseguentemente uno spirito di contrapposizione e non di collaborazione. Si è messo in dubbio, in altre parole, quello spirito di condivisione che invece aveva caratterizzato fin dalla loro formazione le varie Comunità, facendo nascere movimenti sovranisti e populistici che operano all'interno dei singoli stati, ma con effetti all'esterno, con un'incertezza sui valori su cui è nata ed agisce l'Europa<sup>17</sup>, come emerge nel difficile compromesso per la realizzazione della *Brexit*, per giungere poi alla contrapposizione nell'individuazione delle soluzioni per affrontare la crisi sui migranti<sup>18</sup>. Una serie di situazioni conflittuali all'interno e

---

<sup>15</sup> Il populismo ed il nazionalismo che presentavano aspetti più accentuati in alcuni degli Stati dell'Europa dell'est all'inizio del secolo, si sono estesi a macchia d'olio in molti altri Stati dell'ovest, compresa l'Italia, anche se in ciascuno stato con forme ed indirizzi molto diversi come ricostruisce Y. MOUNK, *Popolo vs Democrazia Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Feltrinelli, Milano, 2018. Cfr. da ultimo Y. MENY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>16</sup> Come dice J. ZIELONKA, *Controrivoluzione*, cit., 136, l'Unione europea non può limitarsi ad "una consolidazione del suo ruolo" e delle sue competenze, ma deve essere più radicalmente "reinventata".

<sup>17</sup> A tal fine non si può prescindere da F. CHABOD, *Storia dell'idea d'Europa*, Laterza, Bari-Roma, 1961, che descrive la nascita dei valori supremi, morali e spirituali della civiltà europea e della stessa acquisizione della coscienza di essere europei da parte dei nostri avi. Un'Europa non fisica, ma culturale e morale, che "forma un *quid* a sé, distinta dalle altre parti del globo". Ricerca storica che ha origine, come dice l'A., "da ansie e affetti e timori del presente" e che consente di comprendere le ragioni delle contrapposizioni, ma anche dei valori comuni, che poi hanno permesso, sia pur con tante difficoltà, la nascita di un'organizzazione istituzionale comune. Per un'analisi più recente del tema D. BRESCHI, *Meglio di niente. Le fondamenta della civiltà europea*, Ed. Polistampa, Firenze, 2017.

<sup>18</sup> Non è un caso che proprio all'apice di questa contrapposizione il 25 ottobre 2018 sei dei maggiori filosofi, politologi/politici tedeschi – Hans Eichel, Jürgen Habermas, Roland Koch, Friedrich Merz, Bert Rürup, Brigitte Zypries – abbiano sentito l'esigenza di elaborare un "appello per il futuro dell'Europa" percependo il rischio di una deflagrazione di tutto quanto è stato costruito dalla fine della seconda guerra mondiale in poi. Un appello

fra i paesi europei che pare aver posto l'Europa in una "trappola"<sup>19</sup>, in quanto da un lato è impossibile o comunque difficile tornare indietro come emerge dall'esperienza della Gran Bretagna, ma dall'altro è necessario interrompere quelle politiche di chiusura che provengono non solo e non tanto dalle istituzioni dei paesi in difficoltà da un punto di vista economico, ma dai cittadini di quegli stessi paesi, così come emerge dall'ascesa dei partiti/movimenti sovranisti e populistici. Un'Europa che pare sorda alle spinte centrifughe anche a causa di un potere eccessivo di quelle istituzioni europee che sono le più deboli in termini di responsabilità democratica<sup>20</sup>.

Crisi economica e nuove spinte geografiche, spesso indotte<sup>21</sup> anche da profili economici, stanno dando la spinta ad un nuovo "moto della storia"<sup>22</sup>, forse anche violento, come dice Canfora, moto che sta mettendo in dubbio tutto l'assetto politico, economico e geografico attuale.

E' certo difficile capire e prevedere l'indirizzo che l'Unione europea potrà seguire sia nel breve ed ancor più nel lungo periodo, ma si tratta di materia che può essere meglio affrontata dai politologi<sup>23</sup>.

Occorre invece domandarsi se le nostre Costituzioni siano pronte a regolare tali trasformazioni o, forse, rischino di subirle senza poter governare i cambiamenti se non, addirittura, siano travolte da essi. In altre parole le Costituzioni possono costituire un argine contro gli attacchi ai principi della democrazia liberale ed alla tutela dei diritti fondamentali, ma è necessario che i valori in esse contenute, le tradizioni costituzionali comuni ai paesi dell'UE siano preminenti rispetto a qualunque altra valutazione economica.

Se è preferibile come ha detto Susanna Mancini, che le trasformazioni anche geografiche siano dirette dalle norme costituzionali, che anche le secessioni possano essere fatte non contro la Costituzione<sup>24</sup>, come la sentenza della Corte canadese sul Quebec lascia tra-

---

diretto prevalentemente a Germania e Francia percepite come le nazioni che più di altre hanno la possibilità di intervenire in modo unitario per indirizzare l'UE. Forse la difficoltà di percepire le politiche europee come obiettivo comune di tutti i paesi dell'Unione deriva proprio da questo errore di fondo della primarietà dell'asse franco-tedesco che talvolta marginalizza gli altri Stati o talaltra li utilizza. Sul tema della geopolitica con la Germania dominante cfr. U. BECK, *German Europe*, Polity Press, Cambridge, 2013, trad. it. *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Laterza, Bari-Roma, 2013; Z. BAUMAN, *Liquid Fear*, Polity Press, Cambridge, 2006, trad. it. *Paura Liquida*, Laterza, Bari-Roma, 2008.

<sup>19</sup> Utilizzando il titolo di un libro di C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Il Mulino, Bologna, 2014.

<sup>20</sup> C. OFFE, *op. ult. cit.*, 96 fa riferimento in particolare alla Banca centrale europea, alla Corte europea di Giustizia ed alla Commissione europea.

<sup>21</sup> Talvolta anche frenate da motivi economici, si pensi al referendum scozzese o al periodo successivo al referendum in Catalogna dove le conseguenze economiche dell'allontanamento delle società di capitali e della sede delle principali banche nazionali ed europee da Barcellona hanno esercitato un'influenza sicuramente significativa sul ridimensionamento della spinta indipendentistica.

<sup>22</sup> Prendendo spunto da Tolstoj in *Guerra e pace* e poi da ultimo sul moto violento della storia Luciano Canfora, *La scopa di Don Abbondio*, Laterza, Bari-Roma, 2018.

<sup>23</sup> B. EMMOTT, *Il destino dell'Occidente. Come salvare la miglior idea politica della storia*, Marsilio, Venezia, 2017.

<sup>24</sup> S. MANCINI, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in *Percorsi costituzionali* 2014, 3, 629 ss.



sparire, non sempre questo è possibile e l'applicazione dell'art. 155 della Costituzione spagnola nel caso Catalano ne è un esempio.

E allora, quali sono i rischi che emergono da questi tentativi d'incremento dell'autonomia, specialmente là dove in alcuni casi i soggetti istituzionali, titolari del potere, stanno avallando questa fase di spinta nazionalistica, autonomistica se non secessionista?

Se è vero che le autonomie sono state fino ad ora strumenti di limitazione del potere centrale, pur nel rispetto ed a garanzia di una tutela paritaria dei diritti, le spinte autonomistiche attuali non paiono strumenti di ulteriore e maggior garanzia dei diritti, ma anzi una limitazione di essi, mettendo a rischio i capisaldi di un costituzionalismo il cui significato normativo si rivela attraverso delle espressioni geografiche, attraverso la costruzione in senso imperativo della Costituzione, come norma che ha per oggetto una realtà sociale geograficamente e storicamente determinata.

Al principio di solidarietà si contrappone l'individualismo<sup>25</sup> e, ancora, al principio d'eguaglianza si contrappone una sfrenata volontà di differenziazione<sup>26</sup>.

#### 4. Le Costituzioni dinanzi a tendenze autonomiste

Quali siano le strade che possono essere percorse e come i poteri centrali e locali possono convivere per mantenere i fondamenti essenziali del costituzionalismo sono i punti cardine del dibattito attualmente in atto e su cui si confrontano non solo i costituzionalisti<sup>27</sup>.

Ciò che pare emergere è una forte sfiducia verso l'organizzazione dello Stato nella forma regionale, che ha indotto in un recente passato ad un tentativo di rafforzamento dello Stato centrale<sup>28</sup>, e che ora invece spinge verso altre forme di Stato composto, ed in particolare verso un'organizzazione di carattere federale, perché secondo alcuni potrebbe rispondere meglio a queste tendenze centrifughe che compaiono in molti Stati europei<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> È significativo il fatto che il termine individualismo sia declinato da A. CANTARO, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo* e da A. TORRE, *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del costituzionalismo. Impressioni di un discutant*, nelle rispettive relazioni a questo XXXIII Convegno AIC, in una pluralità di significati diversi restando comunque centrale a ciascuna indagine. Si pensi in particolare all'accento che viene posto alla *suitas* o al rinvio che viene fatto all'etologia e "all'imperativo territoriale" che "preme prepotentemente sulle istintuali percezioni degli individui e delle comunità".

<sup>26</sup> Uno dei principi cardine del costituzionalismo moderno, rappresentato dal principio d'eguaglianza e declinato nelle due sue espressioni formale e sostanziale, inizia ad essere messo in dubbio così come più in generale la stessa effettività dei diritti. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Einaudi, Torino, 2017, 4-5; T. MAZZARESE, *La giustizia del diritto secondo il costituzionalismo (inter)nazionale e una domanda apparentemente disorientante*, in *Lo Stato*, 2018, 11, 69 ss.; M. IGNATIEFF, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton, Princeton Univ. Press, 2001.

<sup>27</sup> J. HABERMAS, *The crisis of the European Union: a response*, Polity Press, Cambridge, 2012; P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia: la politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma, 2012; C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Bari-Roma, 2003.

<sup>28</sup> Si fa riferimento in particolare al contenuto della riforma costituzionale poi bocciata dal referendum del 4 dicembre 2016.

<sup>29</sup> La storia del Belgio ne è un esempio, ma sotto altro profilo anche il forte decentramento realizzato per la Scozia post referendum. Sull'evoluzione della forma di Stato belga cfr. F. ANGELINI – M. BENVENUTI, *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2013, 181 ss. e sulla Scozia

Le ipotesi che si stanno prospettando in Italia non si limitano ad incidere sulla distribuzione di competenze, tenendo conto delle capacità organizzative di alcune regioni più efficienti, ma si delineano soluzioni che potrebbero incidere sui valori essenziali del costituzionalismo. Può significare, in altre parole, di voler minare alla base quello che Barile definiva il “nocciolo duro” della Costituzione, ossia quella parte della Costituzione che garantisce la tutela dei diritti<sup>30</sup>.

Tale timore emerge in Italia dinanzi alle ricorrenti proposte di autonomia differenziata richieste dalle regioni del nord che hanno origini ormai lontane nel tempo, ma sempre frenate, anche nella fase successiva all’approvazione della riforma costituzionale del 2001, dalla difficoltà di conciliazione della differenziazione con i caratteri di unità dello Stato. Unità che non veniva e non deve essere intesa solo come un aspetto territoriale ed appunto geografico, ma come espressione di quei principi ad esso connessi, ossia parità dei diritti e dei doveri, solidarietà, leale cooperazione.

Tali richieste di differenziazione prospettate già alla fine della XVII legislatura appaiono ora centrali nell’indirizzo politico del governo Conte. Se, infatti, nella precedente legislatura gli accordi firmati “a tempo ormai scaduto” erano fortemente discutibili per il procedimento seguito, per il contenuto e per il loro valore di precedente, anche se innocui con riguardo agli effetti immediati<sup>31</sup>, la discussione che si è aperta sul tema nella XVIII legislatura è ben più ampia e fortemente incentivata dalla presenza di tale obiettivo nel famoso “contratto di governo”. Autonomia differenziata che può determinare un’attribuzione di competenza su una pluralità di materie alle regioni più virtuose che incidono sulle modalità di tutela dei diritti sociali. Obiettivo primario è quello di garantire maggiormente quei diritti, di andare ben oltre quei livelli minimi essenziali che lo Stato deve garantire ex art. 117 comma 2 lett. m), ma che nell’attuale contesto normativo ed istituzionale rischiano di determinare incongruenze e disparità di trattamento<sup>32</sup>. Incongruenze che emergono da vari fattori ed in primo luogo dal fatto che l’attivazione dell’autonomia differenziata opererebbe in virtù di accordi bilaterali fra la singola regione interessata ed il governo, senza quindi consentire alle altre regioni di poter interloquire e mettere in evidenza anche gli effetti indiretti che tali accordi potrebbero determinare, ma anche perché, e questo pare essere l’aspetto più rischioso per gli effetti futuri, una volta che tali accordi venissero definiti, potrebbero essere messi in discussione e ride-

---

vedasi G. CARVALE, *A family of nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e brexit*, Jovene, Napoli, 2017 ed *ultrant.* 38 e 39.

<sup>30</sup> P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984.

<sup>31</sup> In precedenza avevo già sollevato forti dubbi sia sul procedimento, E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, che sul contenuto degli accordi firmati ID., *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi.it*, num. spec. 5/2018.

<sup>32</sup> La dottrina sull’argomento è ormai molto vasta. Fra gli altri e senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116 comma 3 Cost. conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2019; L. VIOLINI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Rivista AIC*, 4, 2018; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, 21, 2018; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, 1, 2019.

terminati solo con una successiva intesa con la regione interessata. In altre parole, non sarebbe più possibile una riduzione di tale autonomia, come l'esperienza maturata nel rapporto con le regioni speciali dimostra, ma solo una rideterminazione dei confini.

Dinanzi al rischio di una divaricazione fra le regioni ed il venir meno dei capisaldi dell'unità dello Stato<sup>33</sup>, alcune regioni del sud si sono recentemente attivate per cercare di ritardare tali accordi ad una fase successiva alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti sociali e, aspetto più rilevante, di attivare una riforma costituzionale in direzione di un regionalismo solidale<sup>34</sup>. In realtà, non si comprende bene cosa si voglia introdurre costituzionalmente con tale obiettivo, ma il principio della solidarietà con riguardo agli effetti sui diritti sociali costituisce un indice imprescindibile e non solo all'interno allo Stato<sup>35</sup>.

In definitiva la riduzione del valore del principio di solidarietà, insieme alla conseguente riduzione della coesione territoriale che ha caratterizzato il nostro Stato, potrebbe ancor più incidere sulla stabilità politica delle nostre istituzioni.

Nell'esperienza comparata la devoluzione di competenze per evitare scissioni o contrapposizioni ha avuto esiti diversi<sup>36</sup> e quindi non è facile trarre indicazioni unitarie, perché ciascun processo devolutivo ha un'origine storica propria e diversa ed un esito connesso. Cosicché se l'esperienza del *Quebec* ha avuto un esito sostanzialmente positivo<sup>37</sup>, la devoluzione a favore della Scozia riconosciuta dopo il *referendum* del 2014 con l'approvazione dello *Scotland Act 2016*<sup>38</sup> ha sollevato non pochi problemi in conseguenza del diverso trat-

---

<sup>33</sup> Molto critico anche con valutazioni di carattere economico è G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionali*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

<sup>34</sup> Così si è espresso il Consiglio regionale della Calabria all'unanimità, con delibera del 1 gennaio 2019, ma posizione in parte simile è stata seguita dalla Campania con la risoluzione n. 376/4/X, con cui la Giunta e Consiglio si impegnano a tutelare presso il Governo ed il Parlamento gli interessi della Campania e dei suoi cittadini in tutte le sedi, politiche e giurisdizionali, anche mediante l'impugnazione degli atti amministrativi e normativi adottati eventualmente nelle more. Per una ricostruzione di tale opposizione delle regioni del sud cfr. M. ROMEO, *Regionalismo differenziato: in Calabria è stata approvata una risoluzione per promuovere un regionalismo "solidale"*, in *Diritti regionali*, 1, 2019.

<sup>35</sup> Una delle strade che viene ipotizzata per far ripartire il disegno europeo, ora in crisi, è proprio quella della valorizzazione della solidarietà, sia con riguardo al debito (C. OFFE, *L'Europa in trappola*, cit., 41), sia per la garanzia dell'effettività dei diritti sociali. Diritti, quelli sociali, che per loro natura sono più deboli rispetto ai diritti fondamentali classici, perché "costano", e quindi impongono un intervento sostanziale da parte dello Stato, un'organizzazione efficiente da parte degli enti locali o statali e che non ipotizzano invece ancora un coinvolgimento diretto delle competenze e degli organi della UE. Diritti che peraltro vedono un riconoscimento esplicito nella Carta sociale europea ed una garanzia di verifica della loro effettività tramite il Comitato europeo dei diritti sociali, lasciando ai singoli Stati il compito di garantirli e renderli effettivi con le risorse economiche che ciascuno di essi deve assicurare.

<sup>36</sup> Un esame complessivo e puntuale degli effetti derivanti dai referendum secessionisti del Canada, Montenegro, Scozia e Catalogna si può leggere in L. FROSINA, *Profili giuridici ed aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in *Nomos*, 3, 2017.

<sup>37</sup> Cfr. tuttavia le critiche mosse sia a livello dottrinale che politico-istituzionale C. RYAN, *Consequences of the Quebec Secession Reference: The Clarity Bill and Beyond*, C.D. Howe Inst., Toronto, 2000 e comunque anche in questo contesto uno dei principi fondamentali da cui muove la Corte Suprema canadese è quello del "consenso" cfr. fra i tanti T. GROPPPI, *Il Canada tra riforma della Costituzione e secessione*, in G. ROLLA (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra universalità e diversità culturale*, Milano, 2000, 19 ss.

<sup>38</sup> La nuova legge ha attribuito carattere permanente e irrevocabile al parlamento e al governo scozzesi definendole "istituzioni permanenti", ma in particolare ne è derivato il riconoscimento della *legislative consent motion* e della *Barnett formula* che riconosce un trattamento fiscale e finanziario particolarmente vantaggioso per la Scozia. Un'analisi dettagliata del *referendum* e degli effetti successivi può leggersi nei vari contributi raccolti in A.

tamento presente in altri territori dello Stato. D'altra parte si è giunti allo *Scotland Act 2016* dopo il lavoro della *Smith Commission*, incaricata di elaborare un *draft* sulla *devolution* di poteri all'Assemblea scozzese, formata da rappresentanti dei vari partiti nazionali ed una rappresentanza scozzese, ma non di quella del Galles o dell'Irlanda del Nord o del territorio inglese<sup>39</sup>. Anche in quel contesto quindi non sono stati creati i presupposti per una condivisione dei valori sottesi e delle scelte conseguenti.

Così anche dall'esperienza spagnola si dovrebbe trarre un certo freno al processo di differenziazione, visto che, come spesso si afferma<sup>40</sup>, l'attuale contrapposizione che sussiste fra alcune comunità autonome e lo Stato centrale e fra le stesse comunità trovi origine dall'iniziale asimmetria delle competenze, poi solo in parte sanata da leggi organiche di armonizzazione<sup>41</sup>.

Tutto ciò mette bene in evidenza come la crisi geografica delle democrazie contemporanee dialoga con una crisi molto più profonda, ossia con una crisi della costruzione del potere attraverso la rappresentanza: è la crisi della rappresentanza, probabilmente, che determina la crisi geografica della democrazia perché la ricerca del sovranismo è la ricerca di una dimensione in cui sia possibile ricostruire diversamente la legittimazione del potere. La

---

TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito?*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016 ed in particolare sul lavoro della commissione Smith, S. TROILO, *Il local government in Scozia dopo il referendum sull'indipendenza: un "big business" di scarso peso politico alla ricerca di una sanzione costituzionale*, ivi, 439.

<sup>39</sup> Sull'asimmetria radicale presente in Gran Bretagna cfr. G. CARVALE, *Il Queen's Speech 2015 e le prime difficoltà del Governo Cameron*, in *Nomos*, 2, 2015. L'evoluzione che ha avuto la posizione della Scozia, nel contesto britannico, non è stata innocua da un punto di vista politico. L'attivazione o comunque l'incremento della *devolution*, come fenomeno intrinsecamente processuale e dinamico, mostra come le asimmetrie possano tendere comunque ad un certo grado di convergenza, basti pensare al *Welsh Act 2017*, che costituisce l'ultima tappa della *devolution* galles e segna un'ulteriore passaggio in senso maggiormente autonomistico del Galles (che pure era partito nel 1998 con una *devolution* molto blanda ed esclusivamente esecutiva). Per una ricostruzione storica della devoluzione a favore della Scozia e del Galles vedasi C. MARTINELLI, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2018, 393 ss.

La critica sostenuta nel testo in ordine all'assenza di una condivisione con le rappresentanze degli altri territori britannici al fine della formulazione dello *Scotland Act 2016*, non esclude una valutazione anche positiva sul processo attivato *post referendum* ed in particolare al ruolo non marginale che la devoluzione scozzese ha avuto nel contesto istituzionale: si pensi soltanto alle motivazioni adottate dal *Lord Advocate* scozzese dinanzi alla Corte Suprema (che poi si è espressa con la sentenza *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5* del 24 gennaio 2017), secondo cui la richiesta della Scozia di avere un ruolo paritario nella decisione dell'uscita dalla UE si fondava anche sul fatto che l'uscita dall'Unione avrebbe comportato una modifica dell'assetto costituzionale britannico, un cambiamento dei diritti e delle libertà di cui godono i cittadini scozzesi e un mutamento dei poteri e delle competenze della stessa assemblea di "Holyrood". Cfr. in particolare G. CARVALE, *Scozia e Irlanda del Nord: la devolution dopo la Brexit*, in *Federalismi.it*, 16, 2017.

<sup>40</sup> Cfr. in particolare R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in "salsa italiana". La questione irrisolta della forma territoriale dello Stato* (parte seconda), in *Lo Stato*, 11, 2018, 188 ss.

<sup>41</sup> La complessa situazione spagnola non può certamente essere semplificata in poche parole e la controversa contrapposizione fra Madrid e Barcellona ha ragioni profonde e diversificate su cui la dottrina si è ampiamente e dettagliatamente soffermata anche in Italia con posizioni molto diverse (fra i tanti cfr. G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Edit. scientifica, Napoli, 2018; A. DI MARTINO, *Il conflitto costituzionale sulla Catalogna: origini, svolgimento, prospettive*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2018; G. FERRAIUOLO, *Sovranità e territorio alla prova della crisi catalana*, in *Federalismi.it*, 17, 2017; J.M. CASTELLA ANDREU, *El debate sobre la secesión de Cataluña*, in *Dir. reg.* 2013; F. BILANCIA, *Il "derecho a decidir" catalano nel quadro della democrazia costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2014, 985 ss.). In questa sede s'intende solo sottolineare come i vari tentativi di differenziazione o di devoluzione devono essere frutto di rapporti condivisi e cercando per quanto è possibile di garantire sempre la tutela dei diritti fondamentali che in tali interventi rischiano di subire limitazioni.

sfiducia verso la politica ed i politici ha portato, in una prima fase, a delegare i poteri ai soggetti tecnici, sia a livello europeo, sia dei singoli stati, nella speranza che le competenze scientifiche consentissero di fare scelte normative non indirizzate solo ad un vantaggio elettorale, bensì, essendo libere da tali vincoli, permettessero d'introdurre normative impopolari, ma necessarie da un punto di vista economico. La successiva constatazione dell'inopportunità dell'esercizio di funzioni politiche da parte dei tecnici, i risultati negativi da un punto di vista economico e sulla tutela dei diritti ha determinato una crisi generale dell'assetto istituzionale, anche perché accompagnata dalla permanenza di una sfiducia verso la precedente organizzazione politica<sup>42</sup>. Tutto ciò ha causato una crisi sia in riferimento al rapporto fra Stati e UE, imprimendo una spinta a favore della nascita dei movimenti sovranisti e nazionalisti in contrapposizione ai vincoli tecnici, procedurali, economico-fiscali "imposti" dalle politiche dell'UE, così come, all'interno degli Stati, si sono formati movimenti populistici e partiti con un forte collegamento territoriale che perseguono più politiche locali che finalità generali.

In definitiva, le vicende collegate al referendum scozzese, alla *Brexit*, ma anche al referendum consultivo della Lombardia e del Veneto non si lasciano comprendere senza discutere sulla crisi della rappresentanza politica determinata dalle difficoltà di ricostruire la legittimazione della sovranità in una realtà geograficamente divisa, perché il popolo che vive la dimensione dell'Europa unita non è lo stesso popolo che vive la sovranità dei singoli Stati. In apparenza, le due realtà non possono non coincidere, perché l'Europa è formata dai singoli Stati che aderiscono al suo progetto costituzionale, ma nel concreto vi è un popolo che vive trasversalmente le singole realtà nazionali e percorre la realtà sovranazionale costruendo una comunità culturale sovranazionale e vi sono ventotto nazioni<sup>43</sup> che non comprendono questa dimensione, che parlano ciascuna la propria lingua e che si sentono minacciate. Dietro alla crisi della rappresentanza politica vi è anche questo<sup>44</sup>.

Sovranità, democrazia ed autodeterminazione: questi sono i tre temi centrali oggi al centro del nostro dibattito e sono temi evidentemente collegati dal comune orizzonte formato dalla crisi della nozione di rappresentanza politica e quindi della costruzione attraverso la rappresentanza di uno Stato capace di essere politicamente e geograficamente unitario.

Questa crisi mette a repentaglio la costruzione dei diritti fondamentali come strumenti di autodeterminazione individuale e quindi come patrimonio dei cittadini che possono esercitare i diritti di partecipazione politica perché sono prima di ogni altra cosa persone capaci di decidere del proprio futuro. Ed il lavoro, che anche i costituzionalisti devono svolgere in que-

---

<sup>42</sup> Fra le altre cose la corruzione politica particolarmente presente inizialmente negli stati del sud-Europa, come l'Italia, Spagna e Grecia è stata poi replicata anche negli Stati del nord come Belgio, Francia e talvolta in Germania e Regno Unito ed è considerata "un indicatore evidente della scarsa salute della democrazia". Così C. CROUCH, *Postdemocrazia*, cit., 14.

<sup>43</sup> In assenza di una definitiva soluzione sulle modalità d'uscita della Gran Bretagna dell'UE e l'incertezza sui tempi e sulle soluzioni da perseguire, si deve ancora parlare di un'UE a ventotto Stati.

<sup>44</sup> La dimensione costituzionale in cui vive l'art. 5, la dimensione in cui si proclama l'unità ed indivisibilità della Repubblica, pur nel riconoscimento delle autonomie, è la stessa in cui opera l'art. 67, nel suo complesso collegamento con l'art. 49, Cost. e quindi lo stesso principio di rappresentanza democratica.

sta fase così complessa, è quella di segnalare i pericoli che tali trasformazioni nella geografia del potere determinano sull'essenza del costituzionalismo.