

LESSICO IN-COSTITUZIONALE

a cura di

Tania Groppi

Carla Bassu

Tommaso Edoardo Frosini

Rolando Tarchi

Coordinamento di Giammaria Milani

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Lessico in-costituzionale

a cura di

Tania Groppi, Carla Bassu

Tommaso Edoardo Frosini, Rolando Tarchi

coordinamento di

Giammaria Milani

Editoriale Scientifica
Napoli

Il volume è finanziato con i fondi del Dipartimento di Scienze umanistiche e sociali dell'Università di Sassari – Progetto MIUR PRIN 2017 “Framing and Diagnosing Constitutional Degradation”

Tutti i diritti sono riservati

© Editoriale Scientifica srl 2025
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-0235-0199-3

Perché un lessico in-costituzionale

TANIA GROPPI, CARLA BASSU,
TOMMASO EDOARDO FROSINI, ROLANDO TARCHI

Il volume che avete in mano vuole introdurre chi legge alla esplorazione di uno dei fenomeni più controversi e dibattuti del XXI secolo: quello della crisi della democrazia costituzionale, testimoniata dal suo arretramento globale.

Nel 2023, secondo V-Dem¹ – uno dei principali istituti di ricerca che si occupano di misurare la democrazia e i diritti umani – il livello di democrazia di cui gode la persona media nel mondo è sceso ai livelli del 1985. Se si considerano le medie dei singoli Stati, siamo ai livelli del 1998.

Dal 2009 – per quasi 15 anni consecutivi – la percentuale della popolazione mondiale che vive in paesi che attraversano processi di involuzione autoritaria supera la percentuale che vive in paesi in via di democratizzazione.

Oggi il mondo è diviso quasi equamente tra 91 democrazie e 88 autocrazie. Il 71% della popolazione mondiale – 5,7 miliardi di persone – vive in paesi sorretti da autocrazie. Soltanto il 29% della popolazione mondiale, 2,3 miliardi di persone, vive in Stati che possono essere ricondotti alla riconosciuta e affermata categoria delle democrazie liberali.

I processi in atto, che vengono designati con molteplici nomi (in inglese, ad esempio, *democratic retrogression*, *democratic decay*, *democratic erosion*, *democratic backsliding*) hanno attirato l'attenzione, e le preoccupazioni, degli studiosi di molte discipline, tra essi i costituzionalisti, soprattutto comparatisti.

Si tratta infatti di fenomeni che soltanto raramente si manifestano attraverso la tecnica che in passato costituiva la via maestra per l'instaurazione di regimi autoritari, ovvero quella dei colpi di stato.

Il più delle volte, si assiste a un progressivo scivolamento verso regimi non democratici, attraverso una sequenza di mutamenti istituzionali che, presi uno

¹ “Democracy Report 2024”. Nella stessa direzione vanno gli indicatori di Freedom House (“Freedom in the World”), Bertelsmann Stiftung (“Bertelsmann Transformation Index”), the World Bank (“Worldwide Governance Indicators”), the World Justice Project (“Rule of Law Index”), Economist Intelligence Unit (“Democracy Index”).

per uno, non paiono pericolosi, ma considerati nel loro insieme fanno entrare in crisi gli elementi strutturali della democrazia costituzionale. Ovvero quei limiti al potere delle maggioranze politiche che costituiscono l'essenza del costituzionalismo. Lo scivolamento si concretizza in attacchi all'indipendenza del potere giudiziario, nella "cattura" delle corti costituzionali e degli organi indipendenti da parte delle maggioranze politiche, nella compressione dell'autonomia locale, nel controllo dei media, nella resistenza alla prevalenza del diritto internazionale ed europeo in nome della sovranità nazionale, nonché, sovente, specie nelle fasi più avanzate delle regressioni, nella limitazione delle libertà fondamentali di espressione, di insegnamento, di riunione e di associazione.

Questi processi sono orientati a una concentrazione dei poteri in capo ai governi. È qui che emergono movimenti politici, guidati da leader carismatici, i quali ritengono che i valori di cui si fanno portatori siano in qualche misura assoluti e non negoziabili e pretendono di parlare in nome del popolo, come se il popolo fosse uno e avesse un'unica voce. Si giunge così ad un sostanziale rifiuto dello stesso principio pluralista, uno dei cardini del costituzionalismo democratico contemporaneo. Tale pretesa implica la compressione della mediazione e del compromesso, caratteristiche della democrazia rappresentativa, e la richiesta che il popolo si esprima direttamente (preferibilmente con un sì o un no, su quesiti o persone). Da ciò la definizione, ormai entrata nel linguaggio comune, di "populismo".

L'esito è costituito da regimi che vengono definiti "ibridi": infatti, non presentano tutti i tradizionali caratteri dei regimi autoritari, in quanto i diritti di libertà non sono totalmente soppressi e si fa scarso ricorso alle norme penali, mentre le elezioni continuano ad avere carattere competitivo (perciò la denominazione di *competitive authoritarianism*), benché di fatto le opposizioni si trovino ad essere private della possibilità di diventare maggioranza. Questo genera, a sua volta, corruzione e clientelismo, che rendono ancora più difficile una alternanza al potere. La compresenza di alcuni elementi democratici con altri autoritari è anche all'origine della definizione di *illiberal democracy*, di cui i leader di tali nuovi regimi amano fregiarsi per mostrare che sì, di democrazie, e non di autoritarismi, si tratta, e distanziarsi al contempo dalla aborrita *liberal democracy*, considerata inefficiente e decadente. Viktor Orbán, in un discorso pronunciato il 26 luglio 2014 nella località transilvana di Băile Tușnad (Tusnádfürdő), affermava significativamente: «solo perché uno Stato non è liberale, può ancora essere una democrazia ...

il nuovo Stato che costruiremo in Ungheria non sarà uno Stato liberale, sarà uno Stato democratico non liberale».

Questi fenomeni sono più frequenti nelle nuove democrazie, in cui la rincorsa ad adottare costituzioni simili a quelle degli Stati di derivazione liberale non sempre ha coinciso con l'affermazione di ordinamenti compiutamente democratici. In molti casi i testi costituzionali, formalmente riconducibili, in tutto o in parte, al modello dello Stato costituzionale, non sono riusciti a conformare la realtà, restando documenti privi di effettività. La distanza tra costituzione "*in the books*" e "*in the facts*" tende ad essere più accentuata in contesti culturali in cui il costituzionalismo, inteso come programma di limitazione del potere e di garanzia dei diritti attraverso regole giuridiche, non incontra radici autoctone. Ciò accade non solamente nei processi costituenti fortemente eterodiretti, finanche frutto della "esportazione della democrazia con le armi" (come in Afganistan o in Iraq), ma anche là dove, come nelle esperienze delle cosiddette "primavere arabe", le nuove costituzioni democratiche non riescano a superare la mancanza di attori politici che se ne facciano portatori, con una conferma dei presupposti su cui si fonda la dottrina della costituzione materiale. Nel caso di "costituzioni senza costituzionalismo", è altamente probabile l'avvento, a prescindere da quanto stabilito dai testi costituzionali, di regimi autoritari o, comunque, non pienamente democratici.

Ma anche nelle cosiddette "democrazie stabilizzate" si assiste alla nascita di movimenti politici che si ispirano a esperienze storiche non democratiche o, comunque, rifiutano più o meno esplicitamente i principi della democrazia costituzionale. Nel complesso, emerge nella percezione delle opinioni pubbliche una sfiducia nei processi democratici e soprattutto nella democrazia rappresentativa. Significativa è, inoltre, la scarsa partecipazione al voto, più o meno in caduta libera ovunque.

In Europa questo fenomeno ha interessato alcuni paesi dell'ex blocco comunista e, in particolare Ungheria e Polonia, richiamati più volte e talora sanzionati per questo dalla stessa Unione europea. I processi e le decisioni di svuotamento dei principi cardine del costituzionalismo liberale risultano difficilmente reversibili, soprattutto nei casi in cui, in presenza di maggioranze parlamentari qualificate, sono state approvate riforme costituzionali di ampio respiro, come avvenuto in Ungheria nel 2011, pur con i rilievi critici già allora formulati dalla Commissione di Venezia (parere n. 621/2011). Analoghe difficoltà si possono riscontrare anche nell'eventualità in cui il mancato raggiungi-

mento della maggioranza qualificata necessaria non ha consentito revisioni costituzionali, ma solo riforme legislative relative agli organi di garanzia (potere giudiziario, tribunale costituzionale), limitandone l'indipendenza dal potere esecutivo, ed alla disciplina dei media in senso antipluralista. Un caso esemplare è rappresentato dalla Polonia; all'esito delle elezioni parlamentari del 15 ottobre 2023, i populistici del PiS, alla guida del paese dal 2015, non hanno conseguito la maggioranza necessaria per formare un governo e si è realizzata un'alternanza con l'investitura di Donald Tusk alla carica di primo ministro, sorretto da una coalizione di partiti di ispirazione liberal-democratica. Nonostante sia trascorso oltre un anno e mezzo da allora, non si è ancora riusciti a conseguire un ritorno pieno alla normalità democratica ed al ripristino delle garanzie proprie dello stato di diritto, come evidenziato dagli osservatori e analisti delle politiche istituzionali.

Considerato il carattere sofisticato dei regimi "ibridi" e il ruolo che riveste il diritto (incluso il diritto costituzionale) nel progressivo scivolamento verso l'autoritarismo (al punto che si è parlato di *autocratic legalism*), assume un ruolo centrale, non solo per la comprensione dei fenomeni in atto, ma anche per una vigilanza democratica che consenta di intercettarli e di prevenirli, la padronanza degli istituti giuridici e del linguaggio giuridico. Da qui l'esigenza di un "lessico", che si concentri sui concetti caratteristici del costituzionalismo, per verificarne la tenuta a fronte delle manipolazioni e involuzioni. Un lessico "in-costituzionale", pertanto, dove il trattino all'interno dell'aggettivo intende significare che non sui tradizionali profili della incostituzionalità ci si sofferma, ma sulle nuove tendenze che vedono il diritto costituzionale usato come strumento per svuotare dall'interno il costituzionalismo.

Il volume è il prodotto di una ricerca pluriennale condotta nell'ambito del PRIN 2017, dal titolo "*Framing and Diagnosing Constitutional Degradation: a Comparative Perspective*" (Principal Investigator Tania Groppi), che ha visto coinvolte quattro unità di ricerca, basate nelle Università di Siena, Sassari, Suor Orsola Benincasa di Napoli e Pisa, con la collaborazione scientifica di studiosi internazionali.

Nell'ambito del processo di arretramento della democrazia costituzionale in atto in tutto il mondo, è apparso importante fornire uno strumento accessibile per leggere i fenomeni in corso. Si è pertanto fatto ricorso alla formula, già collaudata in molte discipline, del "lessico": un lemmario di 244 voci, redatte in termini sintetici da specialisti del settore. Ciascuna voce, oltre a presentare i

tratti principali del singolo tema trattato, introduce le problematiche insorte nell'ambito dell'attuale arretramento della democrazia, mettendo altresì in evidenza le potenzialità, nell'ottica di un rafforzamento della democrazia costituzionale. Le voci intendono coprire tutti i principali aspetti, toccando sia quelli più strettamente legati alla *rule of law*, che i diritti fondamentali, nonché la democrazia elettorale, sviluppando non soltanto i principi domestici, ma anche quelli internazionali ed europei. Alcuni paesi, che sono stati investiti in modo particolarmente evidente dalle regressioni democratiche, fanno oggetto di specifiche voci. L'ampiezza delle voci varia, sulla base delle scelte editoriali, andando da poche righe fino a testi più articolati. Si è optato per rinvii bibliografici assai asciutti, con l'indicazione entro parentesi dell'autore o autrice citati, e una bibliografia finale, che può costituire un riferimento per chi intendesse approfondire le tematiche.

In totale, hanno contribuito all'opera 75 autrici e autori, provenienti da molteplici università italiane e rappresentativi di diverse generazioni di studiose e studiosi. Inevitabilmente, un numero così elevato di partecipanti fa emergere la molteplicità dei punti di vista, non sempre coincidenti tra loro nella stesura delle singole voci. Si tratta di un'opera che sicuramente rispecchia le diverse sensibilità e, per questo, è autenticamente plurale.

Giunti alla fine di questo entusiasmante e intenso percorso di ricerca, in quanto responsabili delle unità di ricerca coinvolte e curatori del volume, intendiamo ringraziare di cuore tutte le persone che hanno reso possibile portarlo a compimento, iniziando dal coordinatore dell'opera, il professor Giammaria Milani dell'Università di Siena, che con saggezza e tenacia ha svolto il compito di mantenere sempre unito il gruppo degli autori e delle autrici, e ha curato anche l'editing finale.

Lavorare con questo fantastico team è stato per noi un onore e un privilegio. Confidiamo che il volume possa corrispondere all'ambizione che l'ha mosso, ovvero contribuire alla diffusione della cultura costituzionale, principale antidoto all'arretramento e allo svuotamento della democrazia costituzionale.

INDICE

<i>Perché un lessico in-costituzionale</i>	V
<i>Elenco delle autrici e degli autori</i>	XIX
1989	1
Accesso	2
Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali	4
Ambiente	6
<i>Amicus curiae</i>	8
Antifascismo	10
Antropocene	11
Argentina	12
Asilo	14
Assolutismo	17
Attentato alla Costituzione	19
Autodeterminazione	22
Autonomia territoriale.....	24
Autorità amministrative indipendenti	26
Bonapartismo	29
Brasile.....	31
Capo di Stato	33
Caudillismo	35
Censura	37
Checks and balances	39
Cina	41
Cittadinanza	43
Clemenza	45
Coesione sociale	47

Colpo di Stato	49
Commissione di Venezia	53
Commissione europea	55
Common Law	56
Comunismo	58
Condizionalità	60
Confederazione	62
Confucianesimo	64
Consigli di giustizia	65
Consiglio dell'Unione europea	68
Consiglio europeo	69
Constitutional conventions	70
Constitutional retrogression	72
Controdemocrazia	75
Controllo diffuso di costituzionalità	77
Cooperazione (Principio di)	81
Corruzione	82
Corte di giustizia dell'Unione europea	84
Corte europea dei diritti dell'uomo	86
Corte interamericana dei diritti umani	88
Corte internazionale di giustizia	90
Corti supreme	92
Costituzionalismo	96
Costituzionalismo globale	99
Costituzionalismo trasformatore	103
Costituzione	105
Costituzione formale/materiale.....	113
Costituzione (tipi di)	119
Costituzioni antropocentriche/biocentriche	124
Costituzioni brevi/lunghe	126
Costituzioni flessibili/rigide	129
Costituzioni nominali	132
Costituzioni partecipate	134
Crisi	136

Cultura	138
Decisioni dei tribunali costituzionali	140
Decostituzionalizzazione	143
Democrazia	145
Democrazia diretta	147
Democrazia elettorale	149
Democrazia protetta	151
Democrazie illiberali	154
Dialogo (tra le Corti)	156
Dichiarazione di Bangkok	159
Dignità umana	161
Diritti civili	163
Diritti (Generazioni dei)	165
Diritti (Limiti ai)	167
Diritti politici	170
Diritti sociali	172
Diritto internazionale dei diritti umani	174
Diritto transnazionale	176
Diseguaglianza	178
Dissent	181
Dittatura	184
Donne	186
Effettività dei diritti	188
Effettività (Principio di)	190
Eguaglianza	194
Élite	197
Emergenza	199
Empatia	203
Epidemie	205
Epistocrazia	208
Equilibrio di bilancio	210
Espressione (Libertà di)	211
Estradizione	213
Fake news	215

Fascismo	217
Federalismo	218
Fonte del diritto	221
Forma di governo	224
Forza (uso della)	226
Forze armate	228
Francia	232
Fraternità	235
Freedom House	237
Generazioni future	239
Genere	241
Genocidio	243
Geopolitica	245
Germania	247
Giudice costituzionale	249
Giudici militari	253
Giudici speciali	256
Giudici straordinari	258
Giudizi di costituzionalità indiretti o incidentali	262
Giudizio di costituzionalità in via principale	265
Giustizia costituzionale	270
Giustizia di transizione	275
Giustizia elettorale	277
Globalizzazione	279
Governo	281
Guantanamo	283
Guerra	285
Identità costituzionale	289
Impeachment	291
Indipendenza della magistratura	293
Indirizzo politico	297
Informazione (Diritto dell')	299
Ingegneria costituzionale	302
Institution building	304

Intelligenza artificiale	306
Internazionalizzazione (delle costituzioni)	309
Islam	311
Israele	313
Italia	317
Juristocracy	320
Jury Trial	322
Laicità	324
Laudato si'	326
Lavoro	328
Legalità (Principio di) - Riserva di legge	330
Legge organica	333
LGBT	335
Lobbying	338
Maggioranza	340
Mandato imperativo	343
Memoria	345
Meritocrazia	347
Messico	349
Migrazioni	351
Minoranze etnico-linguistiche	353
Minoranze politiche	355
Mobilità sociale	358
Modifiche tacite della Costituzione	360
Multiculturalismo	362
Nazionalismo	364
Nazioni Unite	367
Necessità	370
Nuove democrazie	372
Odio	375
Ombudsman	379
Omogeneità costituzionale	382
Opinione pubblica	387
Opposizione	389

Pace	391
Pari opportunità	393
Parlamentarismo	395
Parlamento	397
Parlamento europeo	400
Partiti	402
Paura	408
Pena	409
Pena di morte	411
Persona umana	414
Poliarchia	417
Political question	421
Polonia	424
Populismo	428
Postdemocrazia	432
Potere costituente	435
Poteri normativi dell'esecutivo	438
Presidenzialismo	441
Prima guerra mondiale	444
Primavera arabe	445
Principio democratico	447
Privacy	450
Proporzionalità	452
Pubblicità	454
Rappresentanza politica	456
Razzismo	460
Reciprocità	464
Referendum	466
Regno Unito	469
Religione	472
Repubblica	475
Resistenza (Diritto di)	477
Revisione costituzionale	480
Revisione costituzionale (limiti)	488

Revisione costituzionale (procedimenti)	492
Ricorso di costituzionalità delle minoranze	499
Rivoluzione	502
Rivoluzione digitale	505
Rottura costituzionale	507
Rule of law	509
Russia	514
Salute pubblica	517
Scioglimento delle camere	520
Secessione	522
Seconda guerra mondiale	524
Segreto	527
Semipresidenzialismo	530
Separazione dei poteri	532
Servizi di sicurezza	534
Šarī'a	536
Sicurezza	538
Simboli	541
Sistemi elettorali	543
Social media	545
Solidarietà	548
Sorteggio	550
Sospensione costituzionale	552
Sostenibilità	554
Sovranismo	556
Sovranità	558
Spagna	560
Stati Uniti d'America	562
Stato autoritario	564
Stato costituzionale	566
Stato sociale	571
Sudafrica	574
Suddito	576
Sustainable Development Goals	577

Tecnocrazia	579
Teocrazia	581
Terrorismo internazionale	584
Timocrazia	586
Tortura	588
Totalitarismi	591
Transizioni (costituzionali/democratiche)	594
Trapianti giuridici	598
Turchia	600
Ungheria	602
Unione di Stati	605
Unione europea	607
Universalismo	611
Universalità	613
Valori asiatici	615
Valori costituzionali	617
Venezuela	619
Verità	621
Videocrazia	623
Violenza	625
Voto (Diritto di)	627
Weimar (Repubblica di/Costituzione di/)	630
<i>Bibliografia</i>	633

Elenco delle autrici e degli autori

Marta Addis

Stefano Bargiacchi

Massimiliano Baroni

Carla Bassu

Ilario Belloni

Paolo Bianchi

Paolo Bonini

Lorenzo Botta

Paola Calonico

Giuliana Giuseppina Carboni

Valentina Carlino

Rino Casella

Diana Maria Castano Vargas

Chiara Cerbone

Floriana Colao

Pierluigi Consorti

Gian Luca Conti

Matteo Corsalini

Elia Cremona

Simone Cresti

Raffaella Cristiano

Francesco Dal Canto

Chiara A. d'Alessandro

Giacomo Delledonne

Angela Di Gregorio

Gabriella Duranti

Gianluca Famiglietti

Emiliano Frediani

Tommaso Edoardo Frosini

Salvatore Mario Gaias

Giovanni Gandino
Andrea Gatti
Giacomo Giorgini Pignatiello
Tommaso Greco
Tania Groppi
Giovanni Guerra
Aldo Iannotti della Valle
Marco Mancini
Claudia Marchese
Andrea Marchetti
Francesco Marone
Giuseppe Martinico
Federica Martiny
Giammaria Milani
Lorenzo Milazzo
Salvatore Mistretta
Matteo Monti
Luigi Nonne
Saulle Panizza
Riccardo Pavoni
Mario Perini
Valeria Piergigli
Martino Pintus
Pier Giuseppe Puggioni
Andrea Raciti
Edoardo C. Raffiotta
Giorgio Ridolfi
Mariella Robertazzi
Fernando Gustavo Ruz Dueñas
Jan Sawicki
Marco Schirripa
Valentina Rita Scotti
Serena Sileoni
Marco Antonio Simonelli

Federico Spagnoli

Giovanna Spanò

Irene Spigno

Ester Stefanelli

Giuliaserena Stegher

Elettra Stradella

Rolando Tarchi

Guido Valenti

Fausto Vecchio

Patrizia Vigni

Alessandra Viviani

Omogeneità costituzionale

GIACOMO DELLEDONNE

La nozione di omogeneità costituzionale è un prodotto della dottrina giuspubblicistica tedesca della prima metà del XX secolo, ma affonda le sue radici nella riflessione filosofico-politica e nelle vicende istituzionali dei due secoli precedenti. Ricostruzioni comparatistiche classiche individuano nel postulato di omogeneità costituzionale – o, per meglio dire, nelle clausole costituzionali di omogeneità – un carattere ricorrente degli ordinamenti federali e, più in generale, degli ordinamenti composti (de Vergottini 1990).

Il problema dell'omogeneità costituzionale si pone a causa della coesistenza, tipica degli ordinamenti composti, fra costituzione federale e autonomia costituzionale delle entità federate [v. FEDERALISMO]. Come ha osservato efficacemente il Tribunale costituzionale federale tedesco in una sentenza del 1974, «tanto lo Stato complessivo quanto gli stati membri possiedono le loro proprie costituzioni, ch'essi stessi si danno»; per questa ragione, «alla Costituzione federale e alle Costituzioni dei *Länder* è richiesta una misura minima di omogeneità» (BVerfGE 36, 342, 361) che risulta «essenziale per il funzionamento dello Stato federale» (BVerfGE 90, 60, 84). Le clausole di omogeneità sono lo strumento con cui si cerca di soddisfare questa esigenza. Si tratta, in genere, di disposizioni dal contenuto piuttosto generico, che non perseguono l'obiettivo di una completa uniformità, ma identificano alcuni principi fondamentali cui si devono conformare gli assetti costituzionali dei due livelli di governo.

Il prototipo, in questo caso, è dato dall'art. IV, sez. 4, della Costituzione degli Stati Uniti, contenente la c.d. "*Guarantee Clause*". Tale clausola, in cui è racchiuso un tipico prodotto del compromesso costituente di Filadelfia, prevede che il Governo federale *garantisca* una forma di governo repubblicana a tutti gli Stati dell'Unione. Ciò significa che la Costituzione federale non è agnostica rispetto a ciò che ciascuno Stato decide relativamente alla propria organizzazione interna (Tribe 2000). L'inserimento di una clausola di questo tenore nel testo costituzionale era stato caldeggiato con forza nei *Federalist Papers*, e in particolare nel *Federalist no. 43* di Madison, a sua volta influenzato

da autori come Montesquieu: «*The more intimate the nature of such a union may be, the greater interest have the members in the political institutions of each other; and the greater right to insist that the form of government under which the compact was entered into should be substantially maintained. ... Governments of dissimilar principles and forms have been found less adapted to a federal coalition of any sort, than those of a kindred nature*». Una delle funzioni della clausola di omogeneità è perciò quella di “governare” il pluralismo costituzionale intraordinamentale, in modo da rendere possibile la tenuta dell’assetto costituzionale federale. Riprendendo il linguaggio adoperato da Carl Schmitt negli anni Venti del XX secolo, si tratta di preservare l’intreccio, caratteristico dello Stato federale, tra coesione dell’ordinamento complessivo e sussistenza di un sostrato plurale: occorre che fra le entità costitutive dell’ordinamento composto si delinei un’affinità sostanziale idonea a scongiurare «il caso estremo di conflitto» (Schmitt 1928).

L’interpretazione della *Guarantee Clause*, anche in ragione della sua relativa genericità, ha dato luogo a un’ampia discussione. È importante sottolineare che la Corte suprema, fin dalla sentenza *Luther v. Borden* del 1849, ha chiarito, alla luce della *political question doctrine* [v. POLITICAL QUESTION], che spetta eventualmente al Congresso reagire a supposte violazioni della *Guarantee Clause*. La difficile giustiziabilità delle clausole di omogeneità – dopo la fine della Guerra civile l’art. IV, sez. 4 fu definito “gigante addormentato” dal senatore Charles Sumner – è all’origine dei dubbi sulla loro idoneità a svolgere realmente la funzione loro assegnata. Il rischio, cioè, è che le clausole di omogeneità oscillino, in modo poco proficuo, tra l’espressione puramente simbolica di un consenso costituzionale minimalistico e, all’opposto, la speranza che possano fungere da «Costituzione del brutto tempo» (Palermo 2005), quasi una *extrema ratio* in situazioni di grave crisi ordinamentale.

La presenza di clausole di omogeneità si riscontra anche fuori degli Stati Uniti: facendo riferimento soltanto a testi costituzionali tuttora in vigore, sarà sufficiente citare l’art. 115 della Costituzione messicana del 1917, gli artt. 95 ss. della Legge costituzionale federale austriaca del 1920, l’art. 71 della Costituzione malese del 1957 e l’art. 51 della Costituzione svizzera del 1999.

Muovendo dal confronto con l’esperienza statunitense, si può dire che nel continente europeo l’imperativo di omogeneità costituzionale ha sovente svolto anche un’altra funzione: quella di congiungere federalismo e costituzionalismo [v. COSTITUZIONALISMO], di permettere, cioè, alle istanze proprie del costitu-

zionalismo di fare il loro ingresso a tutti i livelli negli ordinamenti composti. Risulta particolarmente eloquente, da questo punto di vista, l'esperienza tedesca. Dall'Atto confederale tedesco del 1815 alla Costituzione di Francoforte del 1849, fino all'art. 17 della Costituzione di Weimar del 1919 e all'art. 28 della Legge fondamentale del 1949, le clausole di omogeneità hanno costituito il vettore con cui, in momenti di svolta della complessa storia costituzionale tedesca, si è cercato di favorire l'affermazione a tutti i livelli, rispettivamente, del tradizionalismo costituzionale della Restaurazione, del liberalismo del *Vormärz* e infine dello Stato costituzionale venuto faticosamente a maturazione nel corso del Novecento [v. STATO COSTITUZIONALE]. Così, la clausola di omogeneità dell'art. 28 della Legge fondamentale della Repubblica federale – secondo cui l'organizzazione costituzionale dei *Länder* deve ispirarsi ai principi dello «Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale ai sensi della presente Legge fondamentale» – doveva svolgere un ruolo significativo nel progetto, fortemente incoraggiato dalle potenze occupanti dopo la fine della Seconda guerra mondiale [v. SECONDA GUERRA MONDIALE], di democratizzare la Germania in maniera durevole e muovendo, per così dire, dal basso verso l'alto (Dreier 2006).

In anni recenti la riflessione sull'omogeneità costituzionale ha acquisito una nuova attualità per più ragioni. La prima, e la più rilevante per i fini di questa voce, è il tentativo di applicare questa categoria concettuale all'ordinamento dell'Unione europea [v. UNIONE EUROPEA], la cui evoluzione istituzionale può essere interpretata ragionando di *federalizing process* (Schorkopf 2000, Palermo 2005). Se è vero che il processo d'integrazione può essere letto come la risultante di due spinte, distinte ma coordinate, all'allargamento e all'approfondimento, l'adesione di nuovi membri alle Comunità e poi all'Unione – spesso avvenuta nel più ampio contesto delle transizioni alla democrazia costituzionale [v. TRANSIZIONI (COSTITUZIONALI/DEMOCRATICHE)] – e la progressiva emersione di un diritto costituzionale europeo hanno portato in primo piano il tema dei fondamenti assiologici dell'ordinamento sovranazionale e dei rapporti fra questo e le costituzioni nazionali. L'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, che a sua volta costituisce il punto di arrivo di un'evoluzione pluridecennale, individua alcuni “valori” – rispetto della dignità umana [v. DIGNITÀ UMANA], libertà, democrazia, uguaglianza [v. EGUALIANZA], Stato di diritto [v. RULE OF LAW] e rispetto dei diritti umani, compresi quelli delle persone appartenenti a minoranze – su cui “si fonda”

l'Unione e che "sono comuni agli Stati membri". Si tratta di un indicatore affidabile del grado di sofisticazione di questo processo federativo. Al tempo stesso, la specificità della costruzione europea si può scorgere nel fatto che in questo caso, diversamente dagli ordinamenti federali storici, gli imperativi di omogeneità hanno natura bidirezionale: talvolta anche gli Stati membri – con le clausole europee delle loro costituzioni o con la giurisprudenza delle corti costituzionali – formulano indicazioni vincolanti sul dover essere costituzionale dell'Unione. Nell'ultimo decennio il consenso che dovrebbe essere sotteso all'art. 2 del Trattato sull'Unione europea è stato messo in discussione dai fenomeni di retrogressione costituzionale [v. CONSTITUTIONAL RETROGRESSION] osservati in alcuni Stati membri, *in primis* l'Ungheria [v. UNGHERIA], ma anche la Polonia [v. POLONIA], la Romania, la Bulgaria. La difficile applicazione delle procedure dell'art. 7 del Trattato sull'Unione europea – volte a reagire a gravi violazioni, potenziali o in corso, dei valori dell'art. 2 – sembra avere confermato, ancora una volta, il problematico *status* delle clausole di omogeneità *in quanto disposizioni costituzionali*. In coincidenza con la crisi pandemica [v. EPIDEMIE], però, l'entrata in vigore del regolamento sulla condizionalità legata al rispetto dello Stato di diritto (regolamento (UE) n. 2020/2092) ha dato nuova linfa al dibattito sulla portata precettiva dell'art. 2. Nella sentenza *Ungheria v. Parlamento e Consiglio* del 2021 la Corte di giustizia dell'UE [v. CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA] ha puntualizzato che «l'art. 2 TUE non costituisce una mera enunciazione di orientamenti o di intenti di natura politica, ma contiene valori che ... fanno parte dell'identità stessa dell'Unione quale ordinamento giuridico comune, valori che sono concretizzati in principi che comportano obblighi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri. Orbene, anche se, come risulta dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, cosicché tali Stati dispongono di una certa discrezionalità per garantire l'attuazione dei principi dello Stato di diritto, ciò non comporta in alcun modo che tale obbligo di risultato possa variare da uno Stato membro all'altro».

Per un altro verso, la riflessione si è spostata dal piano apparentemente statico delle clausole di omogeneità a quello dell'omogeneità costituzionale come funzione-flusso, che interessa tutte le fasi della vita di un ordinamento. Il postulato di omogeneità costituzionale investe non soltanto i rapporti tra il livello federale e gli enti federati, ma si estende anche a quelle entità che aspiri-

no a far parte dell'ordinamento composto – i territori statunitensi, i *Länder* tedesco-orientali nel 1990, gli Stati candidati all'adesione all'UE – e, meno prevedibilmente, a quelle che vogliono distaccarsene. Sulla scia dell'opinione consultiva della Corte suprema canadese sulla secessione del Québec [v. SECESSIONE], si ragiona di un'applicazione delle categorie del costituzionalismo al fenomeno della secessione, così da smorzarne il potenziale rivoluzionario: anche in assenza di un diritto alla secessione, si chiede che i contatti e i negoziati fra le parti coinvolte siano retti da alcuni *standard*, sia procedurali sia sostanziali, in buona parte riconducibili a quel nucleo duro valoriale in cui normalmente si sostanzia l'imperativo di omogeneità (Martinico 2019).