

# Dalla “democrazia costituzionale” alla “democrazia illiberale” (populismo sovranista), fino alla.... “democratura”

di Antonio Spadaro

**Abstract:** From “constitutional democracy” to “illiberal democracy” (sovereign populism), up to.... “Democrature” - The paper argues that ‘illiberal’ constitutionalism is contradictory and impossible, that populist and sovranist shortcuts are unfeasible, and that ‘constitutional’ democracy (a model where democracy is enhanced rather than merely extended) is not replaceable. It then focuses on the transition – possible although not automatic – from *constitutional democracy with populist/sovranist government* to *illiberal democracy* until *democrature*: all of them ‘intermediate and temporary’ regimes between the classic models of the democratic and the authoritarian/totalitarian States.

**Keywords:** Constitutional democracy; Popular/political/populist constitutionalism; Populism; Sovereignism; Democrature.

3875

## 1. Premessa sul caos terminologico che genera disordine concettuale: un “costituzionalismo illiberale” non è possibile

Sulla scia di quanto previsto nell’art. 16 della *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen* del 1789<sup>1</sup>, da sempre aderisco all’orientamento dottrinale secondo cui una *Costituzione*, per potersi definire realmente tale, deve ispirarsi ai valori del *costituzionalismo*, di cui appunto – pur semplificando molto – separazione dei poteri e diritti fondamentali sono contenuti indispensabili. Ho cercato più volte di “argomentare” questa tesi<sup>2</sup>, ma comprendo perfettamente che non tutti possano essere d’accordo, ritenendo invece che si possa parlare di Costituzione in senso neutro, senza una peculiare pregnanza assiologica, dunque anche di fronte a quelli

---

<sup>1</sup> Il cui contenuto, per quanto notissimo, è sempre bene ricordare: “Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution”.

<sup>2</sup> A cominciare dal mio ormai lontano *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994. Per una breve ricostruzione del mio percorso di ricerca in merito, rinvio a *Cenni sulle pericolose involuzioni dello Stato costituzionale contemporaneo*, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar e A. Spadaro (cur.), *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, Napoli, 2020, 3 ss.

che forse sarebbe meglio chiamare semplicemente “strutture fondamentali dello Stato” o “assetti fondamentali” degli ordinamenti autoritari/totalitari<sup>3</sup>.

Naturalmente bisogna assolutamente evitare che la questione accennata rischi di diventare, come si sarebbe detto un tempo, di lana caprina o *melius*, meramente terminologica. Dunque, quel che – a mio avviso – veramente conta per il giurista-costituzionalista è ben altro ed in particolare due cose:

a) si chiamino semplici “assetti fondamentali” di un ordinamento o si preferisca, invece, usare il più altisonante e impegnativo nome di “Costituzioni”, comunque si deve riconoscere che le Carte degli ordinamenti autoritari/totalitari esprimono un sistema di valori profondamente diverso da quello degli Stati liberaldemocratici ispirati al personalismo;

b) si deve stigmatizzare il contenuto illiberale (e/o anti-personalistico, non democratico o comunque poco democratico) delle une e si devono valorizzare invece le garanzie di libertà fornite dalle altre.

Se dunque posso sorvolare sull’uso, più o meno proprio, della parola “Costituzione” per definire la struttura fondamentale di uno Stato o l’assetto fondamentale di un ordinamento, quel che invece fatico non poco a comprendere, ed accettare, è che si possa equivocare sul termine, e dunque sul concetto, di “costituzionalismo” che certo, almeno a mio avviso, è intrinsecamente incompatibile con qualsivoglia forma di approccio “illiberale”<sup>4</sup>.

Non è questa la sede per gli approfondimenti che pure sarebbero necessari, ma certo – senza negare che esistano diverse forme o varianti storiche di costituzionalismo (vetero-, neo-, latino, anglosassone, ispirato al personalismo cristiano o al solidarismo socialista, ecc.) – in ogni caso quando si usa il termine in esame dovrebbe farsi riferimento a “una corrente di pensiero filosofico-giuridica [...] che – a partire dal XVII secolo – lotta per affermare i principi liberaldemocratici attraverso la redazione di carte costituzionali [...Esso...] ha il merito aver reso evidente che la Costituzione [...] è...] espressione di un ordine giuridico *politicamente* pregnante, in cui il potere è sempre giuridicamente limitato

<sup>3</sup> Per esempio, A. Barbera [Intervento, in A. Catelani e S. Labriola (cur.), *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un’idea*, Milano, 2001, 43 ss., di cui v. pure *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir., Annali VIII*, Milano, 2015, *passim*] distingue “un concetto assiologico di Costituzione”, necessariamente legato al *costituzionalismo*, da un concetto meramente “giuridico-teoretico della stessa”.

<sup>4</sup> A meno che il termine *costituzionalismo* non sia inteso, qual è, un “limite al” potere, ma invece asetticamente una mera “regola del” potere (così D. Castellano, *Costituzione e costituzionalismo*, Napoli, 2013 e L. Pegoraro, *Costituzioni e democrazia: riflessioni critiche su definizioni e classificazioni nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Rassegna parlamentare*, aprile-giugno 2014, 301). Si tratterebbe, in questa prospettiva, di un semplice “contenitore vuoto”, una meta-parola generale che “rinvia” ad un significato particolare legato alle diverse ideologie sottostanti l’assetto fondamentale di uno Stato. Avremmo così un costituzionalismo autoritario, totalitario, liberale, populista, ecc. Ma si comprende bene che l’uso della parola costituzionalismo in questo senso angusto e anassiologico non solo tradisce il significato storico originario del termine, ma andrebbe anche di volta in volta proposto come singolare “convenzione linguistica” (ciò che non sempre accade) e comunque, come si cercherà di argomentare nel prosieguo del lavoro, serve a ben poco, quando addirittura non confonde pericolosamente le idee.

e controllato, grazie a un delicato equilibrio fondato su un complesso sistema di “pesi e contrappesi” [...avendo come obiettivo...] la difesa dei principi della liberaldemocrazia – e della dignità della persona umana – dai rischi di involuzioni autoritarie e dalle ricorrenti tentazioni delle manipolazioni totalitarie e dei fondamentalismi”<sup>5</sup>.

Proprio sulla base di questa definizione – che certo non vuole essere euro-centrica e statica, ma anzi apre il modello occidentale ad altre civiltà (penso, ma è solo un esempio, al *nuevo-costitucionalismo* “andino”) – dovrebbe emergere una delle differenze che a mio avviso caratterizza e distingue il costituzionalista, rispetto agli altri giuristi-tecnici (anch’essi formalmente vincolati gerarchicamente alla *Fons fontium*, ma apparentemente neutrali): questi ha una *funzione*, per dir così, *sociale*, in quanto intellettuale impegnato (*engagé*) a sostegno non di un singolo testo costituzionale (ovviamente imperfetto, come tutte le umane cose), ma in genere dei valori liberaldemocratici e personalisti propri del costituzionalismo di tutti i tempi e luoghi<sup>6</sup>.

Se ciò è vero, né il *populismo* (che potrebbe essere definito una degenerazione della democrazia), né il *sovranoismo* (che appare in contrasto alle teorie universalistiche dei diritti)<sup>7</sup> sembrano quindi compatibili con il “costituzionalismo”, che costituisce invece un’etica pubblica inclusiva ed eterocentrica, almeno nell’accezione largamente comune e, almeno fino a poco tempo fa, apparentemente incontrovertita del termine<sup>8</sup>.

Prendo atto che, invece, oggi si parla di un “costituzionalismo populista” (con sfumature significativamente diverse: *popular/political/populist constitutionalism*), “illiberale” (Ungheria, Polonia...) o addirittura “autoritario” (Singapore,

---

<sup>5</sup> Mi esprimevo così in *Costituzionalismo*, voce per l'*Enciclopedia filosofica*, vol. III, Milano Bompiani 2006, 2369 s., sulla scia di grandissima parte della dottrina, non solo italiana. Ricordo solo, fra i tanti: R. Toniatti nella sua relazione al presente convegno (*Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*); L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, Bologna, 2006, *passim* e A. Rinella, *Le costituzioni dei regimi autoritari*, in S. Bagni, G.A. Figueroa Mejía, G. Pavani (cur.), *La ciencia del derecho Constitucional comparado Libro homenaje a Lucio Pegoraro*, III, México, 2017, 1266.

<sup>6</sup> Mi permetto di rinviare, sul punto, al mio *Ex facto* (id est: ex scripto) *oritur ratio scientiae iuris* (*Notarella sul metodo “relazionista” nel diritto costituzionale*), in *Pol. dir.*, n. 3/1996, 399 ss. Nel merito specifico non c’è differenza con la prospettiva delineata da M. Luciani (*Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2, 2006, pp. 1668) secondo cui: “il compito dei costituzionalisti è quello di catturare nuovamente quel potere che molti secoli addietro avevano saputo subordinare al diritto e funzionalizzare ai diritti [... occorre ...] tornare ad un *costituzionalismo polemico* che si misuri con il potere”.

<sup>7</sup> Per una critica del primo (populismo) rinvio al mio *Costituzionalismo versus populismo* (*Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee*), in *Forum online di Quad. cost.* (ottobre 2009), mentre per una critica del secondo (sovranoismo) mi permetto di rinviare a *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Dir. soc.*, n. 2/2008, 23 ss. (ma v. pure *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”. La giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, 2005, 85 ss.).

<sup>8</sup> Nell’ormai ampia letteratura, cfr. almeno G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte (cur.), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranoismo*, Napoli, 2019.

Venezuela, Russia, Turchia...)<sup>9</sup> e, in particolare, che sussistono almeno tre opzioni diverse sul rapporto fra i termini e i concetti di populismo e costituzionalismo: di contrapposizione, di coesistenza e di consequenzialità<sup>10</sup>.

Ciò detto, anzi riconosciuto, confesso ancora una personale, insormontabile difficoltà a rapportare *armonicamente* il termine/concetto di “costituzionalismo” a qualsivoglia manifestazione o fenomeno “illiberale”. Infatti, dal mio punto di vista, l’espressione “costituzionalismo illiberale” costituisce un *ossimoro* intollerabile. Si potrebbe, tutt’al più, parlare di un “costituzionalismo malato”<sup>11</sup>. E a maggior ragione la difesa del nucleo duro del costituzionalismo (la “clausola di eternità”: art. 79.3 della Costituzione tedesca) si impone oggi, dopo i disastri e le tragedie del secondo conflitto mondiale<sup>12</sup>.

Credo invece che lo studioso possa immaginare – seppur con una certa insofferenza e contrapponendola al modello della “democrazia liberale consolidata” (o “stabilizzata”, “classica”, “occidentale”) – una democrazia “incerta” o “illiberale”<sup>13</sup> o finanche “totalitaria”<sup>14</sup>, perché mi sembra giusto – ove ci si limiti a definire il

<sup>9</sup> Cfr., ormai fra i tantissimi: M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, in *Cornell Law Review*, Vol. 100 (2), January 2015; C. Pinelli, *Illiberal regimes in the perspective of comparative constitutionalism*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1/2017, 7 ss.; J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L’Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018; G. Frankenberg, *Authoritarian Constitutionalism – Coming to Terms with modernity’s nightmares*, in H.A. García and G. Frankenberg (Eds.), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019. Utili indicazioni sul punto sono nella ricca e interessante relazione di A. Di Gregorio (*I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione*) al presente convegno, di cui v. pure *Le transizioni alla democrazia nei Paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, in A. Di Gregorio (cur.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Cedam, Padova, 2019, 1 ss.

<sup>10</sup> Cfr. la bella relazione di G. Martinico (*Contro l’uso populista dell’identità per una lettura dell’art. 4.2 TUE*) al presente convegno, cui si rinvia per ogni approfondimento. Ricordo solo che l’autore distingue appunto tre diversi filoni dottrinali: 1) populismo *versus* costituzionalismo (Spadaro, Pinelli, Voßkuhle); 2) populismo e costituzionalismo (Colón-Ríos Corrias); 3) populismo come progetto costituzionale (Blokker; Alterio).

<sup>11</sup> Così A. Di Gregorio (con A. Angeli e J. Sawicki), *Il costituzionalismo “malato” in Ungheria e Polonia*, in *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 365 ss.

<sup>12</sup> Coglie bene quest’aspetto, fra gli altri, G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2019, spec. 3.

<sup>13</sup> La formula è molto antica (cfr., per es., già G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957, spec. 226 ss.), ma com’è noto ha avuto una diffusione globale soprattutto grazie a R. Zakaria, *The rise of Illiberal Democracies*, in *Foreign Aff.*, vol. 76, n. 6, nov./dec. 1997, 22 ss. Addirittura T.G. Daly ha elencato molti modi per indicare il decadimento delle democrazie: cfr. [www.democratic-decay.org/index](http://www.democratic-decay.org/index).

<sup>14</sup> A rigore, non dovrebbero essere concepibili né una democrazia autoritaria, né una democrazia totalitaria. Tuttavia almeno il dispotismo democratico è un fenomeno ben noto, riconducibile alla c.d. “tirannia della maggioranza”: si pensi alla classica ricerca di J. Talmon, *Le origini della democrazia totalitaria* (London, 1952/1960), trad. it., Bologna, 1967. *Autoritarismo e democrazia* sembrano invece concetti direttamente e diametralmente contrapposti. Dunque, forse sarebbe più giusto parlare – di fronte a modelli democratici inquinati da componenti autoritarie – di *democrazie paternaliste* o, meglio ancora, di “regimi” *democratico-paternalisti* o, con altra formula, di *majoritarian autocracies*, mentre il

concetto di democrazia in senso stretto, dunque meramente procedurale (maggioranza *versus* minoranza, con possibilità che le parti si invertano) – riconoscere che, per quanto sia vivamente auspicabile che la *democrazia* (concetto solo procedurale) sia *costituzionale* (concetto invece prevalentemente assiologico-sostanziale), non può affatto escludersi che esistano anche forme di democrazia imperfette, dunque per esempio “illiberali”<sup>15</sup>.

E forse si può persino discettare di una “Costituzione illiberale” (c.d. Costituzione *senza costituzionalismo*), anche se, come dicevo prima, sarebbe sempre meglio parlare, semmai, di una “forma di Stato”, “regime” o “ordinamento” *illiberale*. Non a torto è stato osservato che “nonostante il frequente ricorso a definizioni quali “democrazie illiberali” o “regimi populistici” è preferibile parlare di “regressione” o “involuzione” costituzionale [...che ha messo...] in competizione i meccanismi della “vera” democrazia, in realtà demagogia populista, con quelli del costituzionalismo liberale considerati come un insieme di limitazioni non democratiche, elitarie e distanti dalle necessità popolari”.<sup>16</sup>

Quel che è certo, ad avviso di chi scrive, è che comunque non si dovrebbe, né potrebbe, parlare di un “costituzionalismo illiberale”: l’aggettivo usato fa a pugni con il sostantivo. L’idea – tipica ed essenziale del costituzionalismo, secondo cui occorre limitare *giuridicamente* il potere *politico*, quale che sia – non è compatibile con finalità, metodi e persino meri atteggiamenti illiberali, beninteso: *se ancora le parole che usiamo hanno un senso*.

Ma proprio questa è la situazione paradossale in cui ci troviamo: siamo ormai al punto che persino le parole, e i concetti, più elementari – e convenzionalmente condivisi – dello *ius publicum europaeum* negli ultimi anni sono state “violentate”, in pratica svuotandole completamente di senso. A ben vedere, si tratta di un problema antico<sup>17</sup>, che però oggi assume dimensioni inaccettabili.

Dunque, comprendo e rispetto sinceramente gli sforzi di tanti colleghi – comparatisti e costituzionalisti puri, in Italia e fuori Italia – volti a cercare di “mettere ordine” nello strumentario linguistico e concettuale del diritto pubblico

---

costituzionalismo ha invece una naturale vocazione “anti-maggioritaria”, a tutela dei diritti delle minoranze e dei singoli. In passato già N. Bobbio [*Democrazia*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (cur.), *Dizionario di politica*, Torino 1990, 296 ss.] parlava di *democrazia populista*, in cui la maggioranza ha pretesa di sovranità. Con ogni evidenza, sono tutte formule sinonimiche che costituiscono un chiaro indice delle difficoltà definitorie che oggi incontrano i giuspubblicisti.

<sup>15</sup> Più intransigente, se non ne ho frainteso il pensiero, il punto di vista di T.E. Frosini (cfr. la relazione *Democrazie illiberali: un ossimoro costituzionale* al presente convegno), secondo cui l’ossimoro riguarda anche il semplice binomio democrazia e libertà. Naturalmente si conviene senz’altro sul fatto che una democrazia illiberale sia una cattiva democrazia (esattamente come l’uguaglianza senza la libertà non ha molto senso: cfr. G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009), ma il vero *ossimoro* – come si accenna nel testo – è l’endiadi “costituzionalismo illiberale”, davvero incomprensibile.

<sup>16</sup> Così A. Di Gregorio, *Regressioni costituzionali e corti apicali*, in *Percorsi costituzionali*, nn. 2-3/2018, 465 e 485.

<sup>17</sup> Così A. de Toqueville (*Oeuvres complètes*, Paris, 1951, VIII, 184): “Ciò che getta il massimo di confusione nello spirito è l’uso che si fa delle parole: democrazia, governo democratico. Fino a che non si riuscirà a definirle chiaramente e ad intendersi sulla definizione si vivrà in una confusione di idee inestricabile, con grande vantaggio dei demagoghi e dei despoti”.

contemporaneo, da tempo sottoposto ad indicibile *stress*, ma il caos terminologico che spesso ne discende mi sembra un emblematico indice, non sempre ma spesso, di un profondo disordine concettuale.

La questione, purtroppo, è delicata e dolorosa: come quando G. Radbruch constatava che parlare di metodo da parte di una scienza sociale equivale implicitamente a riconoscerne la decadenza, così credo che parlare di “improprietà terminologiche” significhi prendere atto che sono in discussione i fondamenti stessi di una scienza (in questo caso giuridico-pubblicistica)<sup>18</sup>.

In breve, l’“abuso” – ché di questo si tratta – della parola (ripeto non tanto *Costituzione* o *democrazia*, quanto) *costituzionalismo* non pare giustificabile, perché – accanto a vantaggi presunti, per altro tutti da accertare – comporta invece equivoci certi, che determinano un profondo “disordine concettuale” a danno di tutti.

## 2. Il dato di partenza: la crisi universale della democrazia

È noto che purtroppo la democrazia sia in crisi, e non da ora, per cause che non possiamo in questa sede approfondire<sup>19</sup>. Per quanto tale regime sia insostituibile, esso appare largamente imperfetto.

In particolare, la “democrazia liberale” è ben lontana dall’ideale della “giustizia democratica”<sup>20</sup> e l’ordinaria, noiosa, vita democratica subisce accuse di “irenismo idillico e imbello”, fino al punto che si è parlato di “melanconia democratica”<sup>21</sup>. La decadenza delle democrazie occidentali invita a un ruolo di controllo attivo contro governanti inaffidabili: si sono usati, per questo, i termini di “controdemocrazia” o “democrazia della diffidenza”<sup>22</sup>.

Alcuni guardano alle degenerazioni populistiche della democrazia come una forma di “dittatura elettorale”<sup>23</sup>, col rischio, sotto questo aspetto, che la democrazia rappresentativa sia travolta dalla “democrazia dei creduloni”<sup>24</sup> e si trasformi in

<sup>18</sup> Cfr. G. Radbruch, *Introduzione alla scienza del diritto* (Tübingen 1952) trad. it., Torino, 1961, 360.

<sup>19</sup> Cfr., fra i tanti, M.A. Graber, S. Levinson, and M. Tushnet (Eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, 2019; L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, num. spec. 2019, 421 ss. Mi sia consentito rinviare pure, per approfondimenti, al mio *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC* n. 1/2017 (26.01.2017), dove spero che almeno alcuni punti più problematici siano stati messi in luce.

<sup>20</sup> Cfr. J. Rawls, *Lezioni di filosofia della storia*, Milano, 2009, 14.

<sup>21</sup> Cfr. P. Brucker, *La mélancolie démocratique: comment vivre sans ennemis?* (Paris 1990), trad. it., Vibo Valentia, 1994.

<sup>22</sup> Cfr. P. Ronsavallon, *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma, 2012 e ID., *Le Bon gouvernement*, Paris, 2015.

<sup>23</sup> Cfr. le considerazioni del politologo di Harvard Y. Mounk, *Popolo vs democrazia: dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milano, 2018.

<sup>24</sup> Come dice il sociologo G. Bronner, *La démocratie des crédules*, Paris, 2013, che invece propone una “democrazia della conoscenza”.

“popolocrazia”<sup>25</sup>, quando invece c’è evidente bisogno, soprattutto in società complesse, non di pseudo-soluzioni semplicistiche, ma di un diffuso riconoscimento delle competenze e dunque di “correzioni epistocratiche della democrazia”<sup>26</sup>.

In breve, la democrazia appare “oggi più che mai svuotata di sostanza”<sup>27</sup>, anche per il suo graduale svuotamento in senso oligarchico a favore delle grandi lobby inter-, trans- e multi-nazionali, al punto che si parla, piuttosto, di “post-democrazia”<sup>28</sup> o di un tempo “dopo la democrazia”<sup>29</sup>.

### 3. La mera democrazia, senza aggettivi, serve a poco. Necessità della democrazia costituzionale

Il fatto è che il mero termine “democrazia” *senza* aggettivi – per quanto oltremodo evocativo e pregnante ben oltre il suo reale valore semantico – ci dice poco e serve a poco. La semplice democrazia in sé, infatti, è un concetto essenzialmente “procedurale”, assiologicamente *neutro*, che – semplificando molto – è riconducibile a due idee di fondo: a) il popolo viene ridotto a corpo elettorale; b) le decisioni sono prese a maggioranza.

In questa angusta prospettiva, la Repubblica islamica dell’Iran di H. Rouhani o la Repubblica bolivariana del Venezuela di N. Maduro sono “democrazie”: con tutte le riserve immaginabili del caso, la gente... “vota”. Insomma, la democrazia o primato della volontà popolare – da sola, senza aggettivi (*liberale, costituzionale...*) – è un cattivo regime, non troppo dissimile da quelli autoritari e totalitari: raramente la *major pars* è la *melior pars* e raramente *vox populi* è *vox dei*.

In verità, l’aggettivo indispensabile per far funzionare davvero la democrazia – almeno dal punto di vista occidentale – è “costituzionale”: in questa prospettiva, *una democrazia costituzionale o è liberale e personalista o semplicemente non è*. In tale regime il principio di *dignità della persona umana* – e con esso dell’unicità/irripetibilità di ogni essere umano – è centrale. Infatti, nella democrazia costituzionale, il popolo “sovrano” (nozione olistica) si auto-limita per

---

<sup>25</sup> Il termine è in I. Diamanti - M. Lazar, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Roma-Bari, 2018. Ma v. pure Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019.

<sup>26</sup> Questo il titolo della bella Prefazione di S. Cassese al libro di J Brennan, *Contro la democrazia*, Roma, 2018, il quale richiama appunto l’“epistocrazia” (governo di chi possiede la conoscenza, dunque dei dotti). Cfr. pure, fra gli altri: S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017 e S. Levitsky - D. Ziblatt, *How Democracies Die*, Crown, Hardcover, 2018 (ora trad. it., Roma-Bari 2019). Utili, ma meno efficaci, i saggi di T. Nichols, *La conoscenza e i suoi nemici. L’era dell’incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma, 2018 e il più divulgativo lavoro di G. Martino - M. Pivato, *Usare il cervello. Ciò che la scienza può insegnare alla politica*, Milano, 2018.

<sup>27</sup> Così M.L. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2009, 80.

<sup>28</sup> V. spec. C. Crouch, *Post Democracy* (2000), Roma-Bari, 2003, di cui v. pure *Combattere la post-democrazia*, Roma-Bari, 2020.

<sup>29</sup> Cfr. R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, Roma-Bari, 2001. Ma v. pure J. Dunn, *Breaking Democracy’s Spell*, New Haven - London, 2014.

la paura che ha di sé stesso, nel timore che possa attentare ai diritti fondamentali delle singole persone (nozione individuale): mi riferisco, in breve, alla c.d. clausola di Ulisse<sup>30</sup>. Più in generale, la democrazia costituzionale è tale in quanto, come si ricordava, giuridicizza i valori politici del costituzionalismo, che sono essenzialmente riconducibili ai “contrappesi” e alle “garanzie” del *liberalismo* e del *personalismo*.

Purtroppo – anche sorvolando sulla gran parte dei numerosi aggettivi con cui si è pensato di qualificare la democrazia [classica, rappresentativa, liberale, popolare/socialista, progressiva, partecipativa, deliberativa, di prossimità, diretta/immediata (senza mediazioni), ecc.] e riconoscendo invece l'irrinunciabilità della sola *democrazia costituzionale*, quale assetto giuridico-politico fondamentale – plausibilmente non si riesce ancora a cogliere la straordinaria complessità dello Stato costituzionale contemporaneo.

#### 4. La “triplice legittimazione” del potere per conseguire un buon equilibrio costituzionale

Posto – in questa sede necessariamente in modo assiomatico – che non abbiamo alternative realmente praticabili alla democrazia, per intuire la straordinaria complessità nello Stato costituzionale contemporaneo di cui testé si parlava, dobbiamo provare a “regolare” e “limitare” la democrazia non solo grazie alla *Costituzione*, ma anche grazie ad altri fattori di evidente rilevanza sociale, non ultima la “cultura”, specialmente quella *scientifica*<sup>31</sup>.

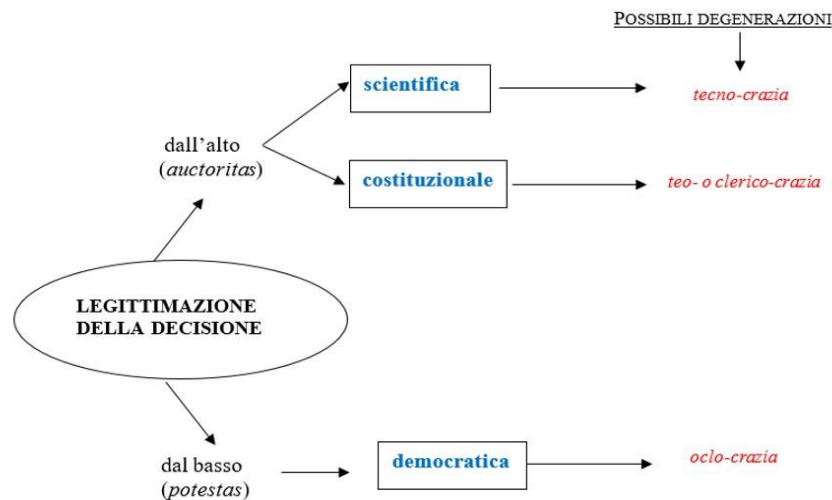
Bisogna, insomma, riconoscere il passaggio dalla mera democrazia senza aggettivi (sovranità *monistica*) all’“equilibrio” (*pluralistico*) di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo.

Uno schema, altrove già esposto e argomentato, può aiutare a chiarire il concetto:

<sup>30</sup> Sul punto rinvio al mio *L'idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria. Ovvero: sei diverse concezioni “geometriche” dell’“albero” della Costituzione e un’unica, identica “clausola d’Ulisse”*, in F. Fernández Segado (cur.), *The Spanish Constitution in the European Constitutionalism context*, Dykynson ed., Madrid, 2003, 169 ss. e in *RBDC, Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 6/2005, 119 ss.

<sup>31</sup> Il riferimento, quasi obbligato, è a P. Häberle, *Stato costituzionale, I) Principi generali*, in *Enc. giur.*, XXXIV, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 2007, 7, ma v. *passim* (di cui v. pure ID., *Lo Stato costituzionale*, Roma 2005).





Lo Stato costituzionale contemporaneo, a ben vedere, vive proprio grazie al delicato “equilibrio” di, e coesistenza fra, queste tre diverse e *integrate* legittimazioni, due (per dir così) dall’alto e una dal basso, coesistenza che allontana i rischi/degenerazioni derivati da una legittimazione esclusiva o monistica. Si pensi, fra tutti, al rischio meno probabile ma forse oggi più temuto dai giuristi: il possibile potere arbitrario dei giudici costituzionali (qualora fossero considerati custodi esclusivi, alla stregua di *clerici/ sacerdoti*, di una Carta idolatrata come una sorta di Vangelo laico). Tale rischio viene attenuato grazie alla compresenza delle altre due forme di legittimazione.

Infatti, dovrebbe essere evidente che solo il tormentato intreccio delle tre legittimazioni rende possibile l’attuale convivenza civile. Ma è altrettanto evidente che al momento è messa profondamente in discussione proprio la legittimazione “dall’alto”, nelle sue due forme: costituzionale e scientifica. Infatti, v’è oggi la diffusa e pericolosa presunzione che invece tutto, o quasi, debba essere legittimato/approvato esclusivamente “dal basso”, ossia dalla volontà popolare, ciò anche a causa di un *antichissimo*, costante “martellamento demagogico” sulla presunta funzione salvifica del popolo, in tutte le sue forme più o meno degenerate (giacobinismo, ruolo delle masse, bolscevismo, assolutismo di maggioranza, ecc.). Ben diverso, invece, il punto di vista del *personalismo* e del *costituzionalismo liberale*, che ovviamente rigettano ogni approccio monistico, foss’anche quello popolare<sup>32</sup>.

Ad ogni modo, l’equilibrio di cui qui si parla – per quanto incerto, instabile e intrinsecamente imperfetto – fortunatamente è senza alternative praticabili nelle

<sup>32</sup> In questo senso, potrebbe sostenersi il paradosso che nella storia i veri “rivoluzionari” sono stati soltanto gli autentici “riformisti”. A conferma dell’esistenza di irrisolti problemi di convenzioni linguistica, segnalo l’uso discutibile della formula “costituzionalismo rivoluzionario” da parte di B. Ackerman (*Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Cambridge, 2019), il quale però non a caso e saggiamente esalta le figure di N. Mandela, J. Nehru, A. De Gasperi, C. De Gaulle, L. Walesa. Sul punto cfr. N. Zanon, *Some Remarks on Bruce Ackerman’s “The rise of World Constitutionalism. Volume one: Revolutionary Constitutionalism: Charismatic Leadership”*, in *Forum online di Quad. Cost.* (ottobre 2018); D. Tega, *The Constitution of the Italian Republic: Not revolution, but principled liberation*, in *International Journal of Constitutional Law*, Volume 17, Issue 2, 2019, 690 ss.

moderne società laiche, multiculturali e inclusive. Ed è proprio l'esistenza di questo insufficiente, ma mirabile, equilibrio che permette di "contenere" il principio di "mera" democrazia e quindi il "mito" della *sovranità popolare*, che – da solo – sarebbe foriero semplicemente di guai<sup>33</sup>.

### 5. Democrazia costituzionale e populismo: non serve "più" democrazia (quantità), ma semmai "migliore" democrazia (qualità)

Come si ricordava, la democrazia costituzionale contemporanea è messa a dura prova dagli attacchi delle correnti politiche *populiste* e *sovraniste*, spesso riassunte nell'unico e inquietante termine *nazionalpopulismo*<sup>34</sup>. Ma in realtà democrazia e populismo storicamente co-esistono da sempre: sono concetti quasi inevitabilmente "intrecciati". Infatti, il *populismo* (*sovranista* o meno) è una malattia di tutti i tempi, e trova forse la sua massima manifestazione in un epocale evento dell'antichità.

Mi riferisco all'episodio evangelico che tanto colpì Hans Kelsen: l'*appello di Pilato alla folla su Gesù e Barabba*. È un caso classico di demagogia/oclocrazia/populismo in cui emergono componenti irrazionali e intrinsecamente manipolative del processo democratico, che purtroppo sembrano sfuggite al maestro praghese. Sappiamo relativamente poco di come effettivamente siano andate le cose, ma la stessa domanda rivolta da Pilato alla folla, se liberare Gesù o Barabba, è intrinsecamente equivoca e manipolatoria. Per tacer d'altro, il nome di Barabba, espunto dai Vangeli, era "Gesù" e inoltre la parola aramaica "Bar Abba" (Figlio del Padre) costituiva un appellativo messianico del Nazareno. Dunque non può escludersi che ambigualmente sia stato chiesto: volete che liberi "Gesù Bar Abba" o "Gesù Barabba"? Al di là di ogni altra considerazione, l'equivocità è anche nella risposta: Gesù! (quale?), Bar Abba! Barabba! (quale?). L'episodio, vero o falso che sia, è comunque indice sufficiente di come ogni "appello diretto al popolo" con conseguente decisione (*Volksabstimmung*) presenti aspetti irrazionali ed emblematici di irresolubile complessità<sup>35</sup>.

I fattori che maggiormente inducono a scelte populistiche/irrazionali – allora come oggi – sono l'*emotivismo* della decisione e lo "scarto" fra *percezione della realtà* e *realtà effettiva*. Infatti, potrebbe ragionevolmente dirsi che il populismo sia la forma politica della *semplificazione* sociale – "populism is simple; democracy is complex"<sup>36</sup> – ma esso appare, nelle forme in cui camaleonticamente si manifesta

<sup>33</sup> Per i necessari approfondimenti sul punto rinvio ai miei *Sulle tre forme di "legittimazione" (scientifica, costituzionale e democratica) delle decisioni nello Stato costituzionale contemporaneo*, in A. D'Aloia (cur.), *Bioteologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2006, 569 ss. e *Dalla "sovranità" monistica all'"equilibrio" pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017 (02.08.2017).

<sup>34</sup> Segnalo, nell'immane bibliografia ormai esistente: C.M. Herrera, *Le populisme constitutionnel*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXXIV, 2018.

<sup>35</sup> Ho cercato di studiare *funditus* l'episodio in *Contributo per una teoria della Costituzione*, cit., spec. 189 ss.

<sup>36</sup> Così, con secca efficacia, R. Dahrendorf, *Acht Anmerkungen zum Populism*, in *Transit. Europäische Revue*, n. 25/2003 (traggo la citazione da M. Revelli, *La politica senza politica*).

nella storia, un fenomeno assai complesso e sfuggente (perché psicologico ed economico, oltre che politico).

Il populismo – non più malattia infantile (demagogia) della democrazia, ma ormai malanno senile ed epidemia mondiale – è appunto l’epifenomeno di una diffusa e grave incapacità di descrizione, e percezione, della realtà, a maggior ragione nell’attuale società globalizzata e intrinsecamente multiculturale. E purtroppo, dal punto di vista della psicologia collettiva, la percezione della realtà è più importante della realtà: il “verosimile” è più importante del “vero”. Potremmo dire, dunque, che il nostro è il tempo dell’*algocrazia* (potere degli algoritmi), della *disinformazione* e della *postverità*<sup>37</sup>.

Ciò spiega perché, benché possa sembrare strano, la volontà popolare – *rectius*: la volontà della maggioranza – non sempre è “razionale”, ma anzi spesso irrazionale. I motivi che inducono il corpo elettorale a votare in un certo modo non sono sempre logici o legati all’acquisizione di un vantaggio reale, ma ispirati semplicemente alla percezione di un vantaggio (e, più si è fragili psicologicamente e poco istruiti, più si cede alla “percezione”). Per questo la *volontà della maggioranza* – che raramente coincide con il *bene comune o interesse generale* – spesso nemmeno coincide con il bene “reale e diretto” della maggioranza stessa.

Naturalmente il “popolo” (l’insieme dei cittadini) e lo stesso “corpo elettorale” – per quanto siano solo finzioni giuridiche disciplinate, fra gli altri, dagli artt. 1, 48 e 67 Cost. – non sono la “massa” (concetto sociologico amorfo e indistinto). Ma il populismo – manipolando e vellicando i desideri dell’opinione pubblica – tende proprio a *trasformare il popolo in massa*. E, nella massa, l’individuo, il singolo, viene cancellato e la coscienza individuale viene annullata nella coscienza collettiva, che di rado è orientata verso scelte razionali: basti pensare, nei casi più estremi, al manzoniano Renzo Tramaglino nella folla che cerca il pane a Milano, ai linciaggi, agli stupri collettivi, ecc.

La variante contemporanea del classico concetto di massa è un’opinione pubblica non matura, ma al contrario manipolata ed imbarbarita soprattutto sul piano *digitale/virtuale*, che permette all’individuo di nascondersi, di mimetizzarsi, di deresponsabilizzarsi, anche attraverso le note caratteristiche del “desiderio mimetico”<sup>38</sup>. E purtroppo il futuro non sembra roseo: gli attuali, enormi sviluppi legati alla branca dell’*intelligenza artificiale* che si chiama *coscienza artificiale* aprono inquietanti prospettive a favore di una ancora più subdola “manipolazione politica”.

---

*Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Einaudi, Torino, 2019, 9, cui – nell’ormai amplissima letteratura – rinvio come buona “summa” sul populismo).

<sup>37</sup> Cfr., fra i tanti: C. O’Connor - J. Owen Weatherall, *L’era della disinformazione. Come si diffondono le false credenze*, Milano, 2019; A. Soro, *Libertà, algoritmi, umanesimo digitale. Democrazia e potere dei dati*, Baldini e Castoldi, Milano, 2019; L. McIntyre, *Post-verità*, Torino, 2019; F. Donati, *Internet e campagne elettorali*, in *federalismi.it*, n. 16/2019; A. D’Atena, *Sul cortocircuito tra democrazia illiberale e Internet*, in *Lo Stato*, n. 13/2019, 261 ss.; M. Barberis, *Come Internet sta distruggendo la democrazia*, Chiarelettere, Milano, 2020.

<sup>38</sup> Cfr. R. Girard, *Mensonge romantique et vérité romanesque* (Paris 1961), trad. it. Bompiani, Milano, 1965. Sul c.d. “conformismo di massa” e sulla connessa “fuga dalla libertà”, cfr. già D. Riesman, *La folla solitaria* (1950), Bologna, 1956, 300 ss.

Il populismo – non conta se di *destra* (neo-nazionalismo sovranista, nativismo, tentazione autoritaria), di *centro* (qualunquismo) o di *sinistra* (massificazione, egualitarismo, tentazione statalista) – resta comunque una forma di demagogia e di profonda insofferenza verso ogni forma di *competenza* e verso ogni *limite* al (presunto) potere del popolo. Per questo tende a rigettare l’idea che esista un potere costituente in sé, ossia un potere che pretende di porre limiti *futuri* alla volontà popolare *presente*: “i populistici tendono a contestare la distinzione fra leggi e Costituzioni, scorgendo in queste ultime documenti non neutrali e ostacoli alla vera realizzazione della democrazia”<sup>39</sup>.

In realtà – in società liquide e atomizzate come le nostre – il popolo appare un concetto etereo, astratto, impalpabile<sup>40</sup>. Dunque, il populismo raccoglie piuttosto il consenso di tutti quelli che si sentono *esclusi e/o emarginati* contro le storture neoliberaliste ed elitiste.

Del resto, capiremmo ben poco del successo delle correnti populiste e sovraniste se non provassimo a riconoscere le “carenze” dello Stato liberaldemocratico. Un certo neoliberalismo forsennato e una sordità diffusa verso il malcontento popolare, anche delle fasce sociali medie (spesso le più tartassate), insieme all’intollerabile crescita delle disuguaglianze, sono fenomeni che – non solo in Italia – certo hanno favorito forze e movimenti in qualche caso potenzialmente anche eversivi<sup>41</sup>.

È significativo, per esempio, che in Polonia ed Ungheria si siano attivate precise politiche a favore delle famiglie e dei soggetti più deboli: “non si presta sempre attenzione al fatto che nelle democrazie “degenerate” vi è un forte recupero di politiche sociali ed assistenzialiste la cui crisi, dovuta agli eccessi di liberismo nelle democrazie consolidate, costituisce una concausa di certe degenerazioni” al punto che, nella prospettiva estrema del populismo, “si potrebbe arrivare al paradosso di negare natura democratica alle democrazie costituzionali per i limiti che queste pongono all’esercizio del potere del popolo”<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Così G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, cit., 124.

<sup>40</sup> Cfr. Z. Bauman, *Communitas. Uguali e diversi nella società liquida*, Aliberti, Reggio Emilia, 2013 e M. Revelli - L. Telesse, *Turbopopulismo*, I Solferini (CdS), Milano, 2020. Sui profondi mutamenti sociali che negli ultimi anni hanno caratterizzato la società italiana, creando gravi disuguaglianze (fra soggetti produttivi poveri e improduttivi benestanti), cfr. spec. L. Ricolfi, *La società signorile di massa*, La Nave di Teseo, Milano, 2019.

<sup>41</sup> Secondo C. Salazar (*Il reddito di cittadinanza e la Costituzione: notazioni sparse (e qualche perplessità)*, in *La cittadinanza europea*, n. 2/2019, 4): “il venir meno della sicurezza socio-economica e la diffusione della precarietà dovuta alla frammentazione e flessibilizzazione delle esperienze lavorative produce inevitabilmente un senso di impotenza e di frustrazione: chi si scopre impoverito [...] finisce per sentirsi parte non già di una comunità di ‘liberi ed eguali’, bensì di un ‘esercito di perdenti’. I quali, in molti casi, optano per affidarsi a un ‘vincente’, “quello che trovano, purché capace di dar voce alla loro rabbia e offrire un’immagine di diversità””.

<sup>42</sup> Così A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *NAD (Nuovi autoritarismi e democrazia)*, n. 2/2019, 3 (nt. 8) e 4. Si tratta di un bell’affresco comparato, ricchissimo di indicazioni bibliografiche.

Ciò spiega pure largamente gli attacchi ai *condizionamenti* “dell’Unione Europea, laddove tutti i contrappesi interni siano stati distrutti o indeboliti, l’ultimo rimedio possibile per fronteggiare il decadimento delle democrazie”<sup>43</sup>. Ma, su quest’ultimo punto (rapporti con l’UE), il quadro è più articolato di come sembri: fortunatamente non mancano significativi segnali di speranza e resistenza, anche all’interno dei Paesi che sembrano più colpiti dal populismo sovranista, come i quattro del c.d. gruppo di Visegrad <sup>44</sup>.

Lo scarto fra *realtà* e *percezione della realtà*, cui prima si accennava per comprendere i fenomeni del populismo sovranista, viene spesso declinato anche come scarto fra prospettiva/visione *individuale* e prospettiva/visione *collettiva*. È difficile negare l’esperienza della storia che spesso vede i “singoli” – quando saggi (dunque preveggenti) – anticipare e denunciare i rischi politici derivanti dall’avvento di regimi illiberali (si pensi a L. Sturzo di fronte al fascismo nascente in Italia o ai pochissimi studenti del gruppo della “Rosa bianca” di fronte al nazismo in Germania) ed è difficile pure negare, sulla base di noti e rigorosi studi storici, invece la connessa adesione di “massa” a tali regimi: il popolo tedesco ci ha messo 12 anni (1933-1945) per capire, dopo immani tragedie, cos’era il nazismo; il popolo italiano ha impiegato più di 20 anni (1922-1943/45) per prendere atto, drammaticamente, di cosa fosse stato il fascismo; così, i popoli dei Paesi dell’Est Europa, prima di comprendere e superare fino in fondo la tragedia del comunismo storico, hanno dovuto aspettare la caduta del muro di Berlino (1989).

Tuttavia, il rischio di queste ultime (per altro indubitabili) “constatazioni” è quello di scivolare, quasi senza accorgersene, nella pericolosa tentazione dell’*élitismo*, che pregiudizialmente e troppo semplicisticamente contrappone il singolo “individuo” (illuminato) alla “massa” (incolta), la “persona” (saggia) al popolo (bue), ecc.

Dunque, per cercare di frenare il populismo sovranista, non basta riconoscere le carenze (sociali) delle c.d. democrazie classiche o consolidate. Bisogna anche cercare di non cadere nella facile trappola dell’*élitismo*, senza per questo negare la centralità del problema dell’educazione civica e della formazione dell’opinione pubblica, tanto arduo quanto oggi ineludibile (come si vedrà nel § 8). Senza cedere alla tentazione *élitista*, si tratta piuttosto di riconoscere la

---

<sup>43</sup> Così ancora A. Di Gregorio, *op. cit.*, 4 s. Ma v. pure A. Voßkuhle, *Populismo e democrazia*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2018, 803. Dello stesso tenore le preoccupazioni di G. Silvestri (*Weimar cent’anni dopo. Quali insegnamenti per l’oggi?*, in *Consulta online*, 27 gennaio 2020, 4), che osserva: “Riemergono luoghi comuni di triste memoria: in parlamento si perde tempo a discutere a spese del popolo, è necessario un capo che “metta a posto le cose” [...] La polemica “sovranista” contro l’Europa ripropone gli stessi *leit-motiv*”.

<sup>44</sup> Si pensi appunto ai quattro sindaci/borgomastri [Z. Hrib (Praga), G. Karákonyi (Budapest), M. Vallo (Bratislava), R. Trzaskowski (Varsavia)] delle capitali degli stessi Paesi che *bypassano* il sovranismo dei loro governi centrali, cercando coraggiosamente ed uniti di costruire un “ponte” con Bruxelles: cfr. P. Valentino, *I quattro sindaci contro i populismi*, in *Corriere della sera*, 22 dicembre 2019, 15.

legittimazione *scientifica* di cui prima si parlava (cfr. § 4), in tutte le sue forme: accettazione dell'esistenza di conoscenze c.d. selettive, merito, competenza, ecc.<sup>45</sup>

Ma l'errore davvero più grave che – a mio avviso – si può fare per combattere il populismo sovranista (persino peggiore dell'indulgenza verso l'*élitismo*) è quello di blandirlo, anzi assecondarlo. Ciò che, più o meno consapevolmente, accade quando – invece di riconoscere *sic et simpliciter* che la democrazia, nelle moderne società di massa, può essere solo *rappresentativa* e *costituzionale*, al massimo con limitati e oculati correttivi di democrazia *diretta* (es.: referendum) e *consultiva* (*e-democracy*) – si inseguono invece quelle che a me paiono vere e proprie “scorciatoie” linguistico-concettuali: la c.d. democrazia *partecipativa* (fino a un generico ricorso al *recall*), *deliberativa* (J. Gastil, C.R. Sunstein), *critica* (G. Zagrebelsky, F. Rimoli), dei *sorteggi* (M. Ainis), ecc.<sup>46</sup>. Perciò – pur apprezzando sempre gli sforzi di chi ha cercato, e cerca, di riavvicinare il popolo alle istituzioni – credo che si debba stare molto attenti a non restare *sullo stesso terreno* del populismo (dove ovviamente l'originale alla fine viene preferito al surrogato) e quindi a non proporre cure, per così dire, omeopatiche al problema: “più” democrazia contro la “degenerazione” della democrazia.

Naturalmente resta intatta la questione di “come” *dare più voce al popolo* di fronte ai leaderismi imperanti e all'autoreferenzialità dei partiti<sup>47</sup>. Purtroppo questi ultimi sembra abbiano abdicato alla loro originale funzione, che non è solo di *rappresentanza*, ma anche di *mediazione* sociale con i propri iscritti e di *formazione* dell'opinione pubblica. Non nego, dunque, l'attuale difficoltà di interpretare, regolare e rappresentare la *vox populi*, ma – contrariamente a quanto un approccio demagogico vorrebbe farci credere – il vero problema *oggi* non è tanto quello di come far *crescere* ulteriormente i poteri del popolo, ma semmai, proprio nella prospettiva classica del costituzionalismo personalista e liberaldemocratico, di come *controllare/limitare* efficacemente i poteri del popolo, o di chi si erge a suo rappresentante indiscusso<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Ma naturalmente c'è sempre un rovescio della medaglia. Sulla “trappola” della *meritocrazia* si sofferma M. Ferrera, *La società del quinto stato*, Roma-Bari, 2019, 5 ss.

<sup>46</sup> Mi rendo conto che i temi e i concetti solo accennati nel testo, per altro non poco diversi fra loro, meritano ovviamente una trattazione adeguata, qui impossibile: rinvio dunque ai miei lavori citati in questa sede e spec. a *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, *op. et loc. cit.*

<sup>47</sup> In particolare, sull'uso strumentale – da parte del leader – del “suo” popolo: N. Urbinati, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna 2020.

<sup>48</sup> In fondo, e a ben vedere, si tratta di un problema vecchio. Per esempio, anche un grande studioso come T. Martines, che pure potrebbe definirsi un pensatore fondamentalmente *liberale*, sembrava preoccuparsi – ma con la giustificazione/attenuante del diverso contesto storico in cui scriveva – più del primo che del secondo aspetto: cfr. spec. T. Martines, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, *passim*. Mi sono permesso di rilevare il punto in *Indirizzo politico e sovranità. Dal problema dell'“effettività” della democrazia* (la lezione di Martines) a quello dei “limiti” alla democrazia (la lezione della storia), in M. Ainis - A. Ruggieri - G. Silvestri - L. Ventura (cur.), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1998, 287 ss.

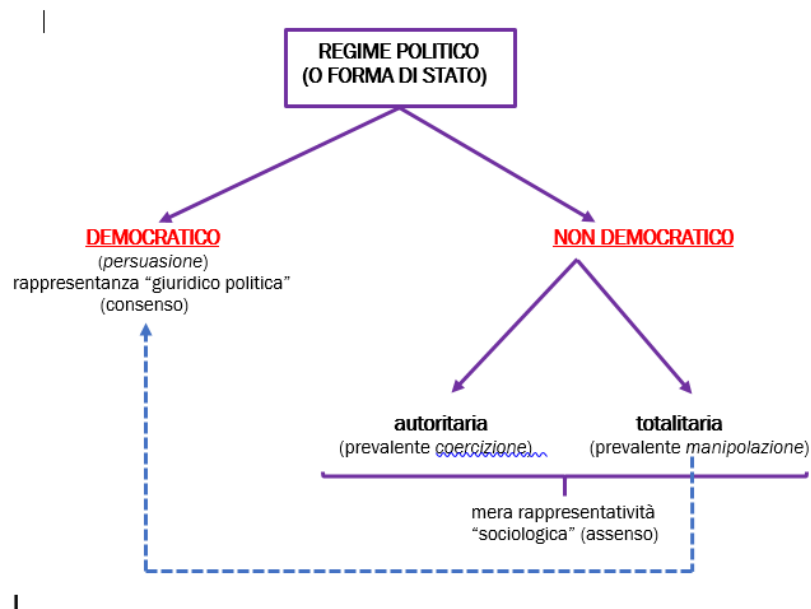
In conclusione, credo quindi che si dovrebbe prendere atto che non serve affatto “più” democrazia (*quantità*), ma semmai e più semplicemente “migliore” democrazia (*qualità*).

Ma questo è tutt’un altro discorso.

## 6. La bipartizione tradizionale delle forme di Stato

È ben nota, e ordinariamente non controversa (al punto che potrebbe esser considerata banale), la distinzione fra forme di Stato *democratiche* e non *democratiche*. Sempre ben nota – ma molto meno condivisa – è la ulteriore distinzione, fra quelle non democratiche, in *autoritarie* e *totalitarie*.

Uno schema, altrove meglio illustrato, tenta di definire il quadro:



Come si accennava, la bipartizione testé proposta può dirsi classica e delinea due “idealtipi” generali di forme di Stato: nell’una i governati scelgono liberamente i governanti [persuasione e *consenso* sono espressi attraverso la “rappresentanza” giuridico-politica], nell’altra i governanti si impongono ai governati [al massimo potendosi solo configurare *assenso* al regime, sotto forma di mera “rappresentatività” in senso sociologico, ma non giuridico (elezioni)].

Ma soprattutto va ancora sottolineata l’ulteriore bipartizione – tutt’affatto trascurabile – secondo cui il *genus* regime “non democratico”, a sua volta, può utilmente distinguersi nelle due *species* degli Stati autoritari (in cui ovviamente esiste la propaganda, ma prevale la *coercizione*) e totalitari (in cui non manca la coercizione, ma prevale la *manipolazione* del consenso)<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Per approfondimenti rinvio senz’altro al mio *Les évolutions contemporaines de l’État de droit*, in *Civitas Europa, Revue semestrielle de l’Université de Lorraine*, 2/2016 (n. 37), 95 ss., di cui può vedersi la versione italiana in *Lo Stato*, n. 8/2017, 139 ss. (v. spec. 145 s.). Nel testo ricordato evidenzio il differente punto di vista di F. Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State*

Ora, come può scorgersi attraverso la linea tratteggiata dello schema, il fenomeno su cui porre maggiore attenzione sta nel fatto che dal secondo dopoguerra ad oggi fortissime componenti *manipolative*, proprie degli Stati totalitari, si sono lentamente “innestate” nello Stato democratico<sup>50</sup>. Tali componenti, soprattutto negli ultimi anni – grazie alla diffusione globale dei mezzi di comunicazione di massa (internet, social network, ecc.) – hanno inciso profondamente su quell’ordinamento al punto da determinarne una graduale degenerazione che ha portato a “nuove” forme di Stato, per dir così *intermedie* fra i due regimi classici.

Insomma, come subito vedremo nel § che segue, la novità degli ultimi vent’anni circa è la nascita di nuove, diverse (e non ancora sufficientemente definite/determinate/classificate) forme di Stato, non riconducibili semplicisticamente alle due tradizionali qui ricordate.

### **7. Le “tre” fasi dei regimi politici fra i due modelli classici della forma di Stato democratica e non democratica: democrazie con maggioranze populiste-sovraniste, democrazie illiberali, democrazie**

Dopo lo sgretolarsi di molte dittature sudamericane e soprattutto dopo il crollo del muro di Berlino nel 1989, abbiamo assistito ad un progressivo e apparentemente inarrestabile incremento dei regimi liberaldemocratici: sembrava che il *costituzionalismo* avesse storicamente vinto sul piano globale.

Per converso, come poc’anzi si ricordava, la novità (ammesso che di vera novità possa parlarsi) con cui *ora* dobbiamo fare i conti sta piuttosto nella nascita, e nella crescita, dei regimi politici *post-costituzionali* o “intermedi”.

Lo schema che segue prova a classificare tali regimi.

#### **Entità “intermedie” che si stanno formando “fra” gli Stati democratico-costituzionali e quelli non democratici**

I stadio:

- **DEMOCRAZIE CON MAGGIORANZE “POPULISTE/SOVRANISTE”**  
[Austria di H.-C. Strache (più che di S. Kurtz), Italia del governo giallo-verde L. Di Maio/M. Salvini, USA di D. Trump, nel prossimo futuro forse Francia, Germania...: antieuropeismo, protezionismo economico, velata xenofobia, insofferenza ai controlli e ai contrappesi delle garanzie costituzionali]



(1957), trad. it, Bologna, 1957, spec. 343 ss., H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (1951), trad. it. Edizioni di comunità, Milano, 1967, ed E. Nolte, *Der Faschismus in seiner Epoche. Action française. Italienischer Faschismus. Nationalsozialismus* (1963), trad. it. Mondadori, Milano, 1974.

<sup>50</sup> Alcune anticipazioni sul punto, formulate oltre vent’anni fa, erano già nel mio *Gli effetti costituzionali della c.d. “globalizzazione”. Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell’opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Pol. dir.*, n. 3/1998, 441 ss.



II stadio:

- **“DEMOCRAZIE ILLIBERALI”** [Ungheria di V. Orban, Polonia dei gemelli Kaczyński...: tendenza alla dittatura della maggioranza, fortissime componenti identitarie nazionaliste/sovraniste, limitazioni ai poteri giudiziari e ai diritti civili]



III stadio:

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

Va detto subito che lo schema/classificazione proposto/a è solo tendenziale, essendo sempre soggetto/a a mutamenti “progressivi”: si pensi, per esempio, all’originario Venezuela di H. Chávez, chiaramente *populista*, e allo stesso Stato oggi sotto la presidenza di N. Maduro, ormai avviato verso la *democrazia*.

Naturalmente il passaggio dalle “democrazie con maggioranze populiste/sovraniste” a quelle “illiberali”, per arrivare addirittura alle c.d. “democrature” (*crasi o mix* fra democrazia e dittatura) – per quanto possa sembrare un processo naturale e quasi consequenziale – non è affatto automatico ed anzi può essere sospeso/interrotto, come del resto conferma, da ultimo in Italia, il trasformistico cambiamento di maggioranza politica: dal governo Conte I giallo-verde (M5S + Lega) al Conte II giallo-rosso (M5S + PD)<sup>51</sup>. La natura intrinsecamente “transitoria” delle tre forme di Stato individuate nello schema prima riportato non pare dubbia: dipenderà, dunque, dalle concrete circostanze storiche se, per esempio, dal II stadio un ordinamento *evolverà* al I (o addirittura ritornerà alla democrazia costituzionale *tout court*) o drammaticamente *involverà* invece nel III.

Ad ogni modo, nel primo caso (“democrazie con maggioranze populiste/sovraniste”), potrebbe dirsi che la struttura dello Stato costituzionale ancora regge, per quanto sia fortemente scossa dall’attacco rivolto soprattutto agli organi di garanzia (magistratura, Corte costituzionale, Presidente della Repubblica, ecc.), in nome di un indistinto, e sempre più manipolabile, popolo sovrano<sup>52</sup>. Fortunatamente in tale contesto, per usare una metafora, gli anticorpi (meccanismi di controllo e garanzia) presenti nell’organismo (Stato) gli permettono ancora di sopravvivere, seppur con fatica<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> In particolare sul populismo italiano, v. ora G. Delle Donne - G. Martinico - M. Monti - F. Pacini (Eds.), *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Palgrave Macmillan, Switzerland, 2020.

<sup>52</sup> Sul carattere drammaticamente illusorio della ricorrente tesi populistica – talvolta negata, ma più spesso solo sottintesa in modo strisciante – secondo cui il popolo, e quindi la democrazia, “possono fare a meno della Costituzione”, v. ora il bel saggio di F. Pizzolato, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma, 2019, 17 ss.

<sup>53</sup> Per un’analisi degli “anticorpi” che, per il momento, sembra abbiano funzionato nel caso italiano, sia consentito il rinvio ai miei: *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del*

Nel secondo caso invece (“democrazie illiberali”), sembrerebbe che i “contrappesi” (organi di garanzia costituzionale) siano in fortissime difficoltà, se non addirittura messi a tacere dai “pesi” (organi di indirizzo politico), che accentuano il volto illiberale, non inclusivo (o addirittura xenofobo) e tendenzialmente nazionalista/sovranoista dell’ordinamento. Si tratta di “democrazie imperfette” perché presentano tratti semi-autoritari o ibridi<sup>54</sup>.

Infine, nel terzo caso (“democrazie”) <sup>55</sup>, non si sa bene dove finisce la democrazia e dove incomincia la dittatura. Nel senso che in questa sede si dà al termine, con ogni evidenza tale regime è, sì, democratico – poiché vi si celebrano, più o meno regolarmente, le elezioni – ma dello Stato di diritto liberaldemocratico e personalistico sembra rimanere in piedi soltanto l’impalcatura meramente formale, quando addirittura nemmeno di questa restino molte tracce (si pensi alla Repubblica islamica dell’Iran di Rouhani, alla Bielorussia di Lukašënka, ecc.)<sup>56</sup>.

A ben vedere, tutte e tre le forme di Stato qui appena delineate per grandi linee si collocano in uno *spazio* intermedio – ancora in gran parte inesplorato – “fra” le due alternative classiche e tradizionali della “democrazia costituzionale” e dei regimi “non democratico-costituzionali”. Questo spazio è di estremo interesse per l’osservatore scientifico che studia l’evoluzione/involuzione dello Stato contemporaneo.

---

*Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”, in Forum online di Quad. cost (1 giugno 2018) e L’evoluzione della forma di governo italiana. Dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale, editio minor, in Quad. cost., 1/2019, 75 ss. [per l’editio major, cfr. Forum online di Quad. cost., 9/2018 (17 settembre 2018)].*

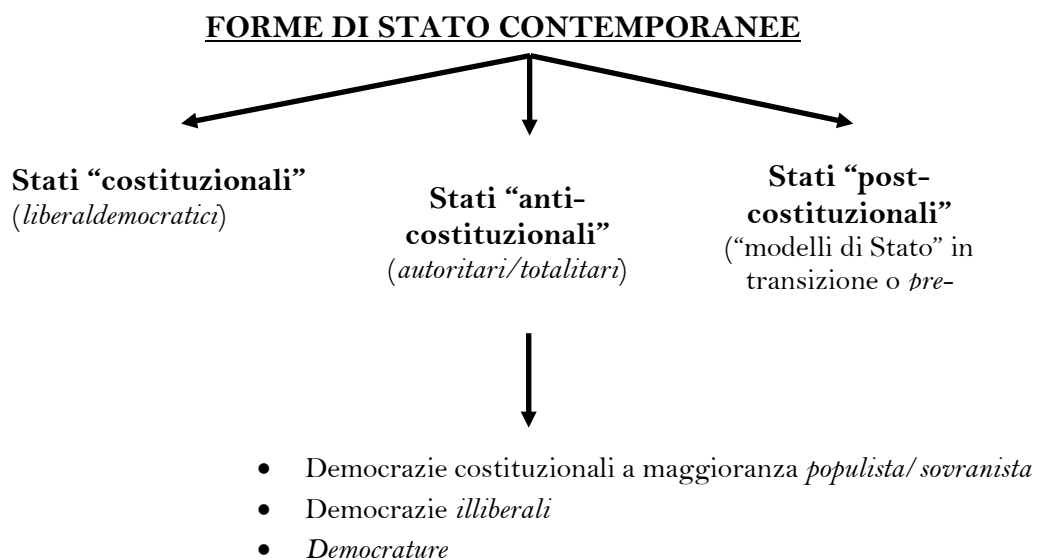
<sup>54</sup> Cfr. M. Volpi, *La diffusione della democrazia e i suoi limiti*, in A. Di Giovine, S. Sicardi, *Democrazie imperfette*, Torino, 2005, 113 ss.

<sup>55</sup> Sull’origine del termine “democrazia” non v’è certezza. Almeno chi scrive non ne ha: al di là di altre minori “paternità”, il termine è attribuito soprattutto ora allo scrittore bosniaco P. Matvejevič, ora al saggista uruguayano E. Galeno. Per un approfondimento, cfr. X. Philippe, *La légitimation constitutionnelle des démocraties*, in *Pouvoirs*, n. 2/2019, 33 ss.

<sup>56</sup> Naturalmente si potrebbe discutere sulla reale differenza fra “democrazie illiberali” e “democrazie”, essendo anche queste ultime una forma, seppur più grave, di “democrazia illiberale”. Chi scrive, tuttavia, ravvisa nelle “democrazie” uno scarto qualitativo, una sorta di differenza ontologica, che impedisce di considerarle semplicemente come una *species* aggravata del *genus* delle “democrazie illiberali”. Infatti, non sembrano esattamente confrontabili Stati come quello polacco o ungherese – che pur sempre sono membri dell’Unione Europea e, bene o male e prima o poi, devono soggiacere ai principi costituzionali dei Trattati (Carta di Nizza compresa) – con la Russia e la Turchia, Paesi dall’incerto, quando inesistente, passato democratico ed in cui è in discussione proprio il costituzionalismo liberaldemocratico e personalista. È ovvio, poi, che sia il Sultano (R.T. Erdogan) che lo Zar (V. Putin) formalmente si guardino bene dall’invocare o evocare un regime autoritario, accontentandosi di gestire *in modo autoritario* uno Stato formalmente di diritto e limitandosi a contestare – forti del consenso popolare (comunque sia stato conseguito) – la “democrazia liberale”, intesa come una sorta di frutto avvelenato dei Paesi occidentali che inquina la freschezza delle “democrazie orientali”. In questi casi, l’uso delle parole “Costituzione” e “costituzionalismo” è una mera auto-qualificazione strumentale dell’ordinamento, che serve solo per legittimare all’esterno il regime. Ulteriori esempi di questi usi “simbolici” o “decorativi” della Costituzione in L.Pegoraro - A.Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2017, 98 ss.

Colpisce soprattutto la *coesistenza* dei tre fenomeni considerati e dunque la *compresenza* di, per così dire, vari “modelli di Stato”<sup>57</sup>, che forse potremmo definire “post-costituzionali”, perché accomunati solo dal fatto di non essere più esattamente *costituzionali* (in senso pienamente *liberaldemocratico*), né ancora espressamente “anti-costituzionali” (in senso esplicitamente *autoritario/totalitario*)<sup>58</sup>. In effetti, è davvero rara la possibilità di assistere – nello stesso tempo: dunque *sincronicamente* – a tre tappe di una non certa, ma possibile, *involutione* ordinamentale<sup>59</sup>.

Sulla base di quanto testé prospettato, forse può immaginarsi un’ulteriore, più ampia, “classificazione” degli Stati contemporanei, che il seguente piccolo schema tenta di delineare.



A differenza del precedente, questo ulteriore schema non si limita a proporre una distinzione fra tipi *intermedi* di “democrazie”, ma propone una classificazione più completa, facendo riferimento al concetto di “Stato” *costituzionale*, a conferma della tesi, qui sostenuta, che una buona *democrazia* o è *costituzionale* o semplicemente non è (altrimenti potendosi invece qualificare solo come *post-costituzionale* o addirittura *anti-costituzionale*).

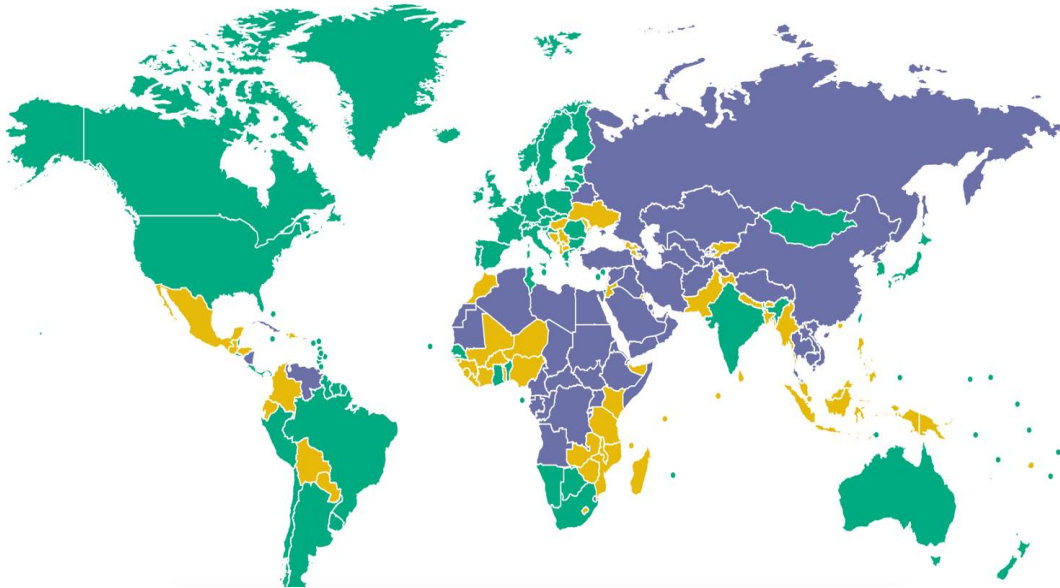
Per quanto solo approssimativa, credo che la classificazione testé indicata abbia una qualche utilità e, di fatto, sostanzialmente tenda a coincidere con la

<sup>57</sup> Per un’accezione, a giudizio di chi scrive, invece più rigorosa del concetto di “modello di Stato” sia consentito rinviare al mio *La “transizione” costituzionale: ambiguità e polivalenza di un’importante nozione di teoria generale*, in A. Spadaro (cur.), *Le “trasformazioni” costituzionali nell’età della transizione*, Torino, 2000, 17 ss.

<sup>58</sup> L’individuazione, qui proposta, di Stati *post-costituzionali* in parte richiama il concetto di *post-democrazia* di C. Crouch, *Post-democracy*, cit. Potrebbe anche dirsi che sono *post-democrazie* tutti i regimi in cui la “democrazia rappresentativa” viene considerata dall’opinione pubblica prevalente, condizionata dall’approccio populista, come una sorta di “oligarchia elettiva”.

<sup>59</sup> Involutione che porta qualche osservatore a sollevare interrogativi esiziali: cfr. G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013.

tripartizione proposta dalla nota O.N.G. americana *Freedom House* fra: *Paesi liberi*, *Paesi parzialmente liberi* e *Paesi non liberi*, di cui di seguito riproduciamo la mappa.



Legenda: in verde Paesi liberi, in senape Paesi parzialmente liberi, in viola Paesi non liberi

Analogamente, nel marzo del 2020 veniva pubblicato l'*Indice annuale della democrazia nel mondo*, da cui emergeva che solo 22 Paesi (Norvegia, Svezia, ecc.) – appena il 5,7 % della popolazione mondiale – potevano essere classificati “democrazie liberali” o complete. Rilevo che anche l'Italia non era fra questi Paesi (essendo al 33° posto) e appariva fra le “democrazie imperfette”. Per quanto la cosa sia certo molto discutibile, quanto meno è emblematica e deve indurci a qualche riflessione. In particolare – al di là delle degenerazioni populiste/sovraniste – non può sottovalutarsi la profonda incidenza che sulle libertà hanno fenomeni imprevisi e drammatici come epidemie/pandemie/disastri epocali. Forse nessun Paese – l'Italia sicuramente – era ed è veramente preparato (anche nel senso di un adeguata strumentazione giuridico-costituzionale) ad affrontare situazioni che sembrano eccezionali, ma in realtà vanno ormai considerate come di “emergenza sistemica” come quella che stiamo vivendo. Conferma eloquente dei rischi che corrono tutte le democrazie, a maggior ragione le più recenti e fragili, sono – nel momento in cui scrivo – i pieni poteri attribuiti a Orban in Ungheria e ora anche al Premier in Slovenia, con la scusa dell'epidemia COVID 19<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Cfr. J. Keane, *The New Despotism*, Cambridge, 2020, ma spec. l'Editoriale del Movimento Europeo, *Europa: zone d'ombra nello Stato di diritto*, in *Newsletter* n.10/2020. Utili, da ultimo, le indicazioni della Commissione di Venezia del 16 aprile 2020 sulle situazioni d'emergenza: cfr. CDL-PI(2020)003, *Compilation of Venice Commission opinions and reports on States of emergency*. Ma bisogna riconoscere che, talvolta, nemmeno occorre un'emergenza oggettiva, come quella sanitaria, preferendosi ricorrere ad argomenti ideologici e/o pseudo-religiosi (Dio, patria e famiglia), come per esempio traspare già nella Costituzione ungherese del 2012: cfr. D. Deák, *Se con la scusa di Dio si limita la democrazia*, in *Coscienza*, n. 4/2019, 40 ss.

Prima ho parlato di classificazione solo *approssimativa*, perché le “democrazie costituzionali a maggioranza *populista/sovranista*” sono espressione – a mio parere – di uno Stato ancora libero o costituzionale, ancorché certo “a rischio”, almeno per alcune garanzie e libertà. Rilevo inoltre come gli ordinamenti di Russia e Turchia<sup>61</sup> – che sono casi ormai esemplari di “democrature” e quindi non ancora vere e proprie dittature – nell’ultimo schema della O.N.G. *Freedom House* vengono invece già “liquidati” seccamente come ordinamenti non liberi, alla stregua di regimi *tout court* autoritari. Per converso, credo che corra ancora una non trascurabile differenza fra gli ordinamenti di questi due Paesi e i regimi *pienamente* autoritari: esempi truci ma eloquenti di regimi autoritari sono, fra i tanti, la dittatura tribale di Idi Amin Dada nel precedente ordinamento ugandese o l’attuale autocrazia del regno saudita (entrambi inaccostabili al *paternalismo democratico*, con gravi tratti autoritari, turco o russo)<sup>62</sup>.

A conferma della prospettiva qui proposta, mi pare possa dirsi che mentre sarebbe del tutto eversivo, e probabilmente violento/traumatico, il *passaggio* da un regime autoritario ad uno democratico-costituzionale, può ragionevolmente presumersi che (per quanto non indolore) meno violento e traumatico potrebbe invece essere l’*evoluzione* di una “democratura” in democrazia “illiberale” e, poi, in regime effettivamente “democratico-costituzionale,” trattandosi in questo caso per così dire: *solo* di far coincidere forma (impalcatura giuridica) e sostanza (liberaldemocrazia)<sup>63</sup>.

Un tratto (non sempre, ma spesso) comune alle “democrature” sembra essere quello delle “eccezioni alla Costituzione”, delle modifiche alla Carta, volte a rafforzare i poteri del governo, ridurre le garanzie e soprattutto “allungare/moltiplicare” la durata dei mandati presidenziali o comunque favorire l’alternanza/staffetta negli incarichi (Presidente/Primo ministro) fra leader e delfino, consentendo il ritorno al potere del leader<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> Per certi aspetti il caso turco è ancor più grave e preoccupante di quello russo: la letteratura non manca. Drammatiche, ma utili, indicazioni sulle repressioni che ormai vanno oltre gli stessi confini nazionali, per es. in F. Brusa - A. Bonetti, *A caccia di gülenisti: la repressione di Erdoğan all'estero*, in [www.balcanicaucaso.org](http://www.balcanicaucaso.org) (4.12.2019).

<sup>62</sup> Ho scelto come esempi, fra i molti possibili, i due ordinamenti autoritari in esame per il fatto non casuale che I. Amin Dada sia morto in esilio proprio in Arabia Saudita, non a caso uno dei pochissimi Paesi disponibili a fornirgli “asilo politico”.

<sup>63</sup> Sui concetti di “transizioni” costituzionali legali e traumatiche, minimali/infrasistemiche e massime/extrasistemiche, contingenti ed epocali, ecc., mi sembrano ancora valide le indicazioni fornite in *La “transizione” costituzionale: ambiguità e polivalenza di un’importante nozione di teoria generale*, cit., spec. 108.

<sup>64</sup> Sorvolando sulla singolare e tragica storia dei fratelli gemelli Lech e Jaroslaw Kaczyński in Polonia (che non a caso rimane *solo* una “democrazia illiberale”), l’inusuale durata delle cariche è un tratto comune e molto significativo nei regimi in transizione o pre-autoritari: emblematici i casi di H. Chavez, R.T. Erdogan e V. Putin. Com’è noto, quest’ultimo ha svolto un I (2000-2004) e un II mandato consecutivo (2004-2008), nonché un III mandato (2012-2018). In realtà è il primo della seconda tranche di 2 mandati consecutivi (nel 2008 una revisione costituzionale ha allungato il mandato da 4 a 6 anni). Dal 2018 è il corso il IV mandato, il secondo consecutivo della seconda tranche. La riforma costituzionale entrata in vigore con referendum/plebiscito del 1 luglio c.a., stabilisce che la stessa persona non può fare il Presidente per oltre due mandati (togliendo i “consecutivi”), ma stabilisce che tale regola si applica a partire dal primo eletto

In ogni caso – anche se meno sordide e violente dei regimi autoritari (e totalitari) classici – le “democrature” chiaramente non sono forme di *dittatura commissaria*<sup>65</sup>.

Ovviamente si auspica non solo che si riduca il numero degli Stati chiaramente *anti-costituzionali* (autoritari/totalitari) o semplicemente *non costituzionali* (si pensi al “paternalismo autoritario” di Abdel Fattah al Sisi in Egitto), ma anche che si attenui il fenomeno della nascita di regimi *post-costituzionali* (in bilico/transizione, illiberali o pre-autoritari). È altrettanto ovvio auspicarsi, altresì, che proprio la singolare opportunità storica in cui oggi ci veniamo a trovare (*contemporaneità* di regimi alternativi “a cavallo” fra i due modelli classici) valga da monito per tutti i Paesi, occidentali e occidentalizzati, che ancora mantengono un’adeguata struttura “costituzionale” dell’ordinamento, al fine di provare a resistere – attraverso il rafforzamento di idonei contrappesi/contropoteri/anticorpi – ai “rischi” delle tentazioni populistiche, sovraniste e illiberali, di cui ormai si conoscono abbastanza bene le origini, ma di cui purtroppo non è possibile riuscire a prevedere gli esiti.

## 8. Cenni propositivi per un possibile percorso virtuoso

Francamente non credo ci siano “medicine miracolose” per ovviare ai pericoli da tempo segnalati (esasperata mitologia della sovranità popolare, scarto fra realtà e percezione della realtà, ecc.) e ai rischi più volte paventati (menomazione delle garanzie costituzionali, ecc.). Si può, tuttavia, indicare un lungo percorso virtuoso da seguire, interdisciplinare e fatto di più passaggi. Di seguito, per grandi linee, gli argomenti su cui, a mio parere, dovremmo cominciare a riflettere. Bisognerebbe:

- ripensare l’*elettorato passivo*: servono requisiti più forti e rigorosi per l’“accesso alle cariche elettive pubbliche”. Troppi semi-analfabeti (in senso

---

dopo la sua entrata in vigore, così esentando il Presidente in carica dal nuovo divieto. Di conseguenza Putin, se lo vorrà, potrà candidarsi nuovamente nel 2024 e nel 2030 rimanendo (se ce la fa) fino al 2036.

<sup>65</sup> Com’è noto, nella c.d. *dittatura commissaria* – di cui il Cile di A. Pinochet sarebbe un modello – *parrebbe* che la presa del potere (per “elezione” o per “colpo di Stato”) instauri un regime autoritario per definizione solo *transitorio*, che avrebbe come scopo ultimo quello di preparare il terreno all’avvento della democrazia costituzionale, dopo aver “ripulito” il Paese dalle bande sovversive. Pur esprimendo alcune riserve storico-giuridiche su quest’impostazione (che contrappone l’antica dittatura “commissaria” alla successiva dittatura c.d. “sovrana”), devo riconoscere la natura teoricamente *diversa* del fenomeno della “dittatura commissaria” – che prelude al *ritorno* alla democrazia costituzionale – rispetto a quello, al momento invero solo ipotetico, di una “democratura” la quale, spogliandosi dei tratti illiberali, mirasse positivamente ad *evolversi* in vera democrazia costituzionale. Infatti, in un caso si configura una (singolare) forma di *ripristino* delle regole democratico-costituzionali, nell’altro una (al momento solo ipotetica) *evoluzione* positiva di un regime che non è mai stato veramente e pienamente democratico-costituzionale. Sulla dittatura commissaria, per tutti, cfr. il classico C. Schmitt, *La dittatura. Dalle origini dell’idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria* (Berlino 1921, poi 1964), trad. it. di B. Liverani, Roma-Bari, 1975, 15 ss. ma v. *passim*.

letterale, ma soprattutto psicologico, morale e politico) affollano le nostre istituzioni rappresentative<sup>66</sup>;

- rivedere anche la disciplina dell'*elettorato attivo*: occorrono regole più restrittive nei confronti di soggetti espressamente o “implicitamente” eversivi dell'ordine costituzionale<sup>67</sup>;
- rafforzare – rispetto ai pesi/organi di indirizzo – tutti i “contrappesi istituzionali/organi di garanzia” (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Autorità Amministrative Indipendenti, Magistratura);
- valorizzare le c.d. formazioni sociali o enti intermedi. In particolare, andrebbero sostenuti tutti i luoghi, pubblici e privati, “di approfondimento e dialogo” politico, specialmente *interculturale*, in cui le “relazioni” fra i soggetti siano fondate su effettiva *competenza* e siano non impersonali, ma *interpersonali* [al di là dei partiti, ripartendo dal basso e dagli enti locali];
- rafforzare, secondo il principio del *merito*, tutte le c.d. “agenzie educative”, dalla scuola all'università.

Mi sembra che soprattutto quest'ultima indicazione sia decisiva, anzi che costituisca il “rimedio dei rimedi” e la prima “urgenza”. È indispensabile e prioritario, infatti, *ridurre l'ignoranza* diffusa e dunque *rafforzare* laicamente *la formazione/educazione*, in senso generale e più specificatamente in senso civico-costituzionale, dei consociati. È impensabile, per esempio, che coloro che svolgono “funzioni pubbliche” e “hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento” (art. 54, II c. Cost.), mostrino di *non* conoscere la Costituzione repubblicana (e di non praticarne i valori o, peggio, addirittura la dileggiano), come pure accade e senza conseguenze<sup>68</sup>.

Piaccia o no, si tratta un processo formativo dai tempi lunghissimi, che appare tanto necessario quanto complesso, avendo carattere necessariamente

---

<sup>66</sup> Intuisco bene i gravi rischi – paradossalmente “illiberali” – che un simile approccio comporta. Ma un minimo di requisiti basici o elementari (di conoscenza storica, geografica, delle istituzioni e della Costituzione, ecc.) sembrano ormai indispensabili per gli eletti in una democrazia costituzionale che vuole essere *funzionante*. Ovviamente nulla a che vedere, dunque, con altri, ben diversi modelli. Si pensi, per esempio, al “filtro” sulle candidature operato dal *Consiglio dei Guardiani*, controllato dalla *Guida Suprema*, nella Repubblica Islamica dell'Iran: pare che alle ultime elezioni siano stati bocciati 7.296 nomi (in gran parte riformisti) su un totale di 16.033. Sul punto cfr. L. De Grazia, *Il ruolo delle elezioni nei regimi non democratici iraniano e russo. Osservazioni a margine delle elezioni politiche iraniane del 2020*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), n.2/2020.

<sup>67</sup> K. Popper [*La società aperta e i suoi nemici* (London, 1966), trad. it. Armando, vol. I, Roma, 1974, 360] osservava: “se non siamo disposti a difendere una società tollerante contro l'attacco degli intolleranti, allora i tolleranti saranno distrutti e la tolleranza con essi [...] dovremmo...] proclamare, in nome della tolleranza, il diritto a non tollerare gli intolleranti”. In altra sede [*I “due” volti del costituzionalismo di fronte al principio di auto-determinazione*, in *Pol. dir.*, n.3/2014, 439, nt. n. 49] ricordavo, a proposito, la lungimiranza della prospettiva “liberale” che distingue gli *atti* dalle *idee*, per cui “la legittimità della reazione contro gli intolleranti dipende [...] essenzialmente dai comportamenti (per esempio: atti terroristici) e non dall'esplicitazione di mere idee (per quanto aberranti esse siano)”.

<sup>68</sup> In Italia penso, ma si tratta solo di un esempio fra i molti, al Vicepresidente del Senato, il leghista R. Calderoli, che si vantava pubblicamente – secondo la stampa – di non aver *mai* partecipato, il 2 giugno, alla festa della Repubblica.

“intergenerazionale” (dai bambini agli anziani) e dovendosi prima adeguatamente “formare i formatori” (che non sono chiamati ad “indottrinare” secondo un’ideologia, ma a far prevalere la “ragionevolezza”, ossia la forza persuasiva del modello liberaldemocratico e personalista).

Bisognerà cercare di fare un’ardua operazione bivalente: insieme *de-costruttiva*, demitizzando molte presunzioni post-ideologiche e rinunciando a inseguire facili pseudo-soluzioni (introduzione della democrazia diretta “in luogo” di quella rappresentativa, mandato imperativo, sorteggi, ecc.), che si rivelano spesso rimedi peggiori del male che pretendono di curare<sup>69</sup>; ma anche *costruttiva*, mirando a valorizzare i pregi della democrazia costituzionale che fortunatamente, nei suoi tratti essenziali, complessivamente sembra reggere, seppur con difficoltà, ed appare comunque sempre più forma organizzativa (e patrimonio assiologico) insostituibile per una civile convivenza nel terzo millennio.

Purtroppo, tutto è reso più difficile dai forti cambiamenti, che ormai possono definirsi *antropologici*, avvenuti soprattutto nelle società occidentali, le cui opinioni pubbliche sono state (e sono) soggette non tanto a *contaminazioni interculturali*, che invece fanno bene, quanto a continue e incontrollabili *influenze/manipolazioni* di ogni tipo.

In conclusione, non si può più sfuggire alla realtà e/o dilazionare le possibili soluzioni del problema. Si dovrebbe invece affrontare seriamente e direttamente la radice del male, ossia la causa profonda delle “difficoltà” in cui si trova lo Stato costituzionale contemporaneo, che in estrema sintesi potrebbero essere riassunte così: al momento pare che non siamo in grado di difendere l’opinione pubblica dagli attacchi demagogici cui è continuamente e scientificamente sottoposta. Sembra, insomma, che non siamo ancora in grado di formare, e salvaguardare, un’*opinione pubblica matura*.

Solo se riusciremo in questo intento, potremo dire – parafrasando *Miguel de Unamuno* – che probabilmente nel breve periodo il populismo sovranista “*vincerà*”, ma (nel medio/lungo periodo) non *convincerà*”.

Antonino SPADARO

Università Mediterranea di Reggio Calabria

[spadaro@unirc.it](mailto:spadaro@unirc.it)

---

<sup>69</sup> Cfr., per tutti: D. Van Reybrouck, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, 2015; i saggi di G. Vacca, Y. Sintomer, F. Lanchester e G. Scaccia in *Nomos*, n. 2/ 2016; A. Morelli, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018 (del quale v. ora *I rischi della riforma del divieto di mandato imperativo*, in *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, cit., 79 ss.); P. Costa, *La democrazia e la sorte. Appunti giuridici intorno a un dibattito in corso*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019.