

Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive

di Guerino D'Ignazio

Abstract: Illiberal democracies in a comparative perspective: towards a new form of State? Some introductory remarks – This paper is an introduction of the monographic section, which collects the speeches of the conference that was held at the University of Calabria on December 4, 2019. The monographic section aims to analyze the illiberal tendencies of some democratic systems that already have a significant impact in the current processes of change of some States in different parts of the world. In order to better understand the persistence or the erosion of the fundamental principles of liberal democracies, it is necessary to adopt a comparative and interdisciplinary method which can outline common traits within the changes occurred in those democratic systems that have chosen to continue such transformations in an illiberal sense.

Keywords: Illiberal democracies; Liberal Constitutionalism; Authoritarian Governments; Health Emergency.

3863

1. Le democrazie illiberali: vecchie soluzioni a nuove sfide?

Negli ultimi due decenni si è assistito al propagarsi del 'virus' delle democrazie illiberali in molti Stati, nei quali sono nate e si sono rafforzate delle tendenze che hanno messo in discussione alcune garanzie proprie del costituzionalismo liberale, quali la separazione dei poteri, i *checks and balances*, le elezioni libere e la libertà di espressione¹. Il *backsliding* democratico comune ad alcuni ordinamenti liberali sta attenuando e, in alcuni casi, erodendo alcune delle principali caratteristiche dei sistemi di pluralismo competitivo², a prescindere dall'appartenenza a una specifica

¹ Cfr. M.A. Graber, S. Levinson e M. Tushnet, *Constitutional Democracy in Crisis? Introduction*, in *Constitutional Democracy in Crisis?*, New York, 2018, individuano gli Stati Uniti, Israele, Turchia, Sud Africa, Ungheria, Polonia e Venezuela come gli Stati che presentano particolari problemi per il rispetto dei principi delle democrazie costituzionali. Aggiungono gli Autori che anche i tentativi di secessione in Catalogna e l'aumento del 'costituzionalismo autoritario' nell'Asia meridionale, in Egitto e la debolezza manifestata sia in molti Stati africani che ibero-americani ci indicano che in nessuna regione del mondo c'è 'un'immunità' alle debolezze del costituzionalismo democratico (p.2). Anche la Brexit per il Regno Unito, con la sospensione del Parlamento per cinque settimane, ha provocato grande impressione per il fatto che sia avvenuta proprio nella Patria della '*rule of law*'.

² Secondo la definizione di democrazia data da R. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, 1956. I criteri proposti dallo stesso A. per la definizione e la misurazione della democrazia (tra cui il diritto di voto, l'esistenza di elezioni libere e pacifiche, la libertà di espressione e la libertà

area geografica o indipendentemente da fattori economici e socio-culturali. Le democrazie, come ci ricordano opportunamente Levitsky e Ziblatt, possono spingersi in tanti modi, da quelli più bruschi con colpi di stato ad altri più *slowly*, come nel caso dell'abuso dei poteri di governo e della repressione di ogni forma di opposizione³.

Utilizzando le opportune precauzioni nel confronto tra ordinamenti molto diversi e con tradizioni giuridico-costituzionali differenti, è necessario adottare il metodo comparato e interdisciplinare nell'analisi delle tendenze illiberali che si sono presentate negli ultimi tempi per comprenderne la natura, l'impatto e i rischi connessi al loro progressivo radicamento negli ordinamenti oggetto di approfondimento.

È evidente che stanno avvenendo profonde trasformazioni in ordinamenti da sempre considerati democrazie liberali e questi cambiamenti spostano l'attenzione sul concetto di 'democrazia illiberale', rilanciato nel 1997 da Fareed Zakaria⁴ per definire in maniera critica quei sistemi in cui le regole della democrazia rappresentativa hanno soltanto un valore formale e non anche sostanziale e in cui gli equilibri costituzionali degli ordinamenti e l'economia di mercato sono regolarmente messi in discussione⁵. È sufficiente consultare le edizioni annuali di *Freedom in the World*⁶ per rendersi conto del preoccupante arretramento sul versante dei diritti politici e delle libertà civili presente in alcuni Stati in cui la cultura liberale sembrava saldamente radicata⁷ o, addirittura, per far emergere la 'disconnessione' democratica e i sentimenti antidemocratici crescenti nelle popolazioni degli Stati europei, degli Stati Uniti e dei Paesi iberico-americani⁸.

È evidente che la 'normalizzazione' del fenomeno, dovuta anche a un aumento del sentimento di disaffezione verso le istituzioni democratiche, di un crescente sostegno a interpretazioni autoritarie di governo⁹ e la sua espansione in diverse aree del mondo, sta portando alcuni sistemi costituzionali a mutare in direzione di forme *light* di democrazia, che mettono da parte la tutela e la

di associazione) incontrano ancora un diffuso consenso tra gli studiosi. Sul punto cfr., A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2014, 73 ss.

³ Cfr. S. Levitsky e D. Ziblatt, *How democracies die: what history reveals about our future*, New York, 2018.

⁴ F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, vol. 76, 1997.

⁵ Sul punto, cfr. R. Hirschl, *Toward Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge MA, 2004, il quale sostiene che le recenti riforme costituzionali siano orientate ad affermare le politiche dei *leaders*, che divergono dai principi costituzionali liberal-democratici (7 ss.).

⁶ I Report annuali di *Freedom in the World* sono pubblicati dalla *Freedom House*, Washington, DC e l'ultimo *Report 2020* è intitolato *Leaderless Struggle for Democracy*. Cfr., in particolare, S. Repucci, *Democracy and pluralism are under assault*.

⁷ Sulle involuzioni democratiche dello Stato costituzionale contemporaneo, in Italia e in altri Paesi, cfr. *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar e A. Spadaro, Napoli, 2020.

⁸ Così cfr. R.S. Foa e Y. Mounk, *The Democratic Disconnect*, in *Journal of Democracy*, vol. 27, n. 3, 2016, 10 ss.

⁹ Cfr. R.S. Foa e Y. Mounk, *The Signs of Deconsolidation*, in *Journal of Democracy*, vol. 28, n. 1, 2017.

protezione dei diritti e delle libertà delle persone. La tutela dei diritti direttamente in Costituzione e la separazione dei poteri erano state alcune delle conquiste più importanti del secolo scorso, ma sembra stiano regredendo, a causa degli orientamenti illiberali di diversi governi e dell'attrazione di una parte dell'opinione pubblica nei confronti di forme di Stato con propensione verso involuzioni autoritarie.

La tendenza emergente, pertanto, è che alcune democrazie liberali stiano diventando sempre meno democratiche e sempre meno liberali, proprio mentre alcuni regimi autoritari e semi-autoritari stiano diventando ancora più autoritari. Ovviamente, è sempre possibile che il processo si inverta in modo improvviso, tuttavia è da tener conto anche della possibilità che nel prossimo futuro siano le democrazie, piuttosto che i regimi autoritari, a indebolirsi¹⁰.

Negli anni scorsi si è proceduto a un abbinamento automatico tra costituzionalismo e democrazia, la cui indissolubilità per alcuni ordinamenti si è rivelata soggetta a profonde incrinature nel tempo¹¹. Ad esempio, per gli Stati dell'Europa centrale, è stato fatto un errore di valutazione nell'aver considerato la caduta del Muro di Berlino alla stregua di un semplice 'evento', in grado di determinare la democratizzazione liberale degli Stati gravitanti nell'area geopolitica dell'Europa dell'Est, precedentemente assoggettati all'influenza dell'Unione sovietica. Non si è considerato l'abbattimento materiale e simbolico del Muro come l'avvio di un processo, "anzi di un insieme di processi a catena, che delineano la parabola di una lunga transizione inconclusa verso i modelli di democratizzazione politica cui originariamente si ispiravano"¹².

Un riferimento importante, che può essere considerato il manifesto politico della democrazia illiberale, è costituito dal discorso tenuto da Viktor Orbán il 25 luglio 2014 nell'Università rumena di Băile Tușnad¹³. Orbán persegue l'obiettivo di trasformare la democrazia ungherese in senso illiberale, allineandosi alle nuove tendenze che sono emerse in alcuni Stati negli ultimi decenni, e vuole collocare l'Ungheria nella posizione di Stato *leader* nei processi di transizione verso la

¹⁰ Mette in guardia sull'idea di un processo irreversibile tendente all'affermazione nel prossimo futuro delle democrazie illiberali Y. Mounk, in *The End of History Revisited*, in *Journal of Democracy*, vol. 31, n. 1, 2020.

¹¹ Sul punto, cfr. L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *DPCE 2019* (numero speciale), il quale aggiunge che è stata diffusa la convinzione che vi fosse un rapporto di consequenzialità tra "l'adozione di una Costituzione formale" e il "processo di consolidamento democratico". Tale consequenzialità ha "generato illusioni e promesse che la mancata ovvero incerta ovvero parziale convergenza dell'attuazione materiale della Costituzione verso principi, valori e diritti sanciti dal testo costituzionale formale ha frequentemente deluso o eluso" (p. 422).

¹² V. J. Rupnik, *Senza il Muro*, Roma, 2019, VIII.

¹³ Così cfr. A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, 584. L'A. mette in evidenza alcune parti particolarmente importanti di questo discorso, in particolare la dichiarazione di Orbán sull'edificazione del nuovo Stato: "il nuovo Stato che noi stiamo edificando in Ungheria è uno Stato illiberale, uno Stato non liberale, il quale non respinge i principi fondamentali del liberalismo come la libertà e i pochi altri che potrei elencare, ma non fa di questa ideologia l'elemento centrale dell'organizzazione statale", 584.

democrazia illiberale, con l'intenzione che possa rappresentare un modello per gli ordinamenti democratici che si stanno trasformando nella direzione di indebolire i principi liberali e costituzionali. La volontà di proseguire in direzione di questo processo è stata confermata, nonostante l'attivazione della procedura di cui all'art. 7 TUE da parte del Parlamento europeo. L'utilizzo di questa 'clausola di sospensione' è stata motivata dalla circostanza che in questo Stato si potessero creare le condizioni in grado di mettere in discussione fondamentali garanzie, quali "attentati alla libertà di espressione, alla libertà accademica, alla libertà di associazione, al principio di eguaglianza, ai diritti delle persone che appartengono a minoranze, come i rom e gli ebrei, ai diritti fondamentali dei migranti",¹⁴ che, al contrario, non dovrebbero essere messe in dubbio in tutti gli Stati l'UE. Insieme all'Ungheria, è emblematico anche il caso della Polonia, che ha subito dei profondi cambiamenti da quando è stata ammessa nell'UE. Al momento dell'ammissione, infatti, la Polonia aveva garantito il rispetto dei principi della democrazia liberale, mentre in questi ultimi anni stiamo assistendo a una sotmissione progressiva del potere giudiziario all'organo esecutivo.

C'è, inoltre, un legame, una connessione sottile che unisce le diverse forme di democrazie illiberali; ed è evidente il collegamento stretto tra l'elezione del 2016 alla Presidenza degli Stati Uniti di Donald Trump – con la sua caratterizzazione isolazionista e protezionista in cui sono stati posti in primo piano argomenti quali la centralità dello Stato-nazione, la chiusura dei confini nazionali, la paura degli stranieri e la difesa del territorio attraverso la costruzione di muri – e il rafforzamento del potere di Orban in Ungheria e di altri *leader* con tendenze autoritarie in altri ordinamenti¹⁵. Contemporaneamente, si è prospettata anche un'inversione di tendenza in Stati che sono passati dalla promozione della globalizzazione a politiche protezionistiche e di nazionalizzazione dei mercati. Infatti, tra le cause che hanno determinato la transizione verso forme di illiberalismo di alcuni Stati si possono indicare anche gli effetti derivanti dalla globalizzazione e dalla conseguente competizione economica inter-statale, che, sotto alcuni aspetti, ha favorito Stati come la Cina e la Russia¹⁶, e dalla dipendenza di tanti sistemi economici dagli andamenti a volte contraddittori del nuovo ordine economico globale in cerca di equilibri sempre mutevoli.

Certamente, continuano a essere ambigue le ragioni per cui la rinuncia ai principi della democrazia liberale possa rappresentare la soluzione ai numerosi problemi che si pongono. In altri termini, non si comprende perché una democrazia illiberale possa affrontare e risolvere i problemi in un modo più efficace, "a meno che la ricetta della democrazia illiberale non si risolva nell'idea che il sistema della separazione dei poteri e dei *cheks and balances* che caratterizza gli Stati liberal-

¹⁴ V. A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, cit., 586.

¹⁵ Cfr. M.A. Graber, S. Levinson e M. Tushnet, *Constitutional Democracy in Crisis? Introduction*, cit., 6.

¹⁶ Sul punto, cfr. A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, cit., 587, il quale nota come le minacce dovute all'aggressione terroristica abbiano contribuito a dare impulso ai processi verso forme di illiberalismo, riguardanti soprattutto le libertà personali.

democratici costituisca una zavorra incompatibile”¹⁷ con la necessità di dover affrontare costantemente nuovi problemi posti da un quadro economico e politico-istituzionale soggetto a continui cambiamenti.

Le riflessioni contenute in questa sezione monografica, che raccoglie gli atti del convegno che si è tenuto presso l’Università della Calabria il 4 dicembre 2019, hanno l’obiettivo di analizzare le tendenze illiberali di diversi sistemi democratici in alcune parti del mondo (Europa, America latina e Africa). La questione centrale che collega le relazioni tenute al Convegno e i *paper* contenuti in questa sezione monografica è se tali trasformazioni tenderanno a rafforzarsi in futuro o se tali tendenze siano l’indicatore di un ciclo democratico altalenante, a cui abbiamo assistito nel secolo precedente, e potrebbero avere una stabilizzazione in ordinamenti che sono passati in poco tempo da sistemi costituzional-democratici verso forme illiberali.

Per comprendere e interpretare meglio, certamente senza pretese esaustive, la persistenza o l’erosione dei principi fondamentali delle democrazie liberali è necessario, come si è già accennato, adottare una prospettiva comparatistica e interdisciplinare, che, pur nella difficoltà di analizzare affinità e divergenze significative in ordinamenti molto diversi, possa rintracciare un filo conduttore e dei tratti comuni all’interno dei cambiamenti avvenuti nelle democrazie che hanno scelto di proseguire nelle trasformazioni in senso illiberale.

2. Costituzionalismo liberale e globalizzazione

Dopo il 1989 è avvenuta un’accelerazione nelle trasformazioni degli ordinamenti nel senso dell’affermazione dei principi di democrazia liberale in alcuni Stati dove, dopo la seconda guerra mondiale, si erano instaurati regimi dittatoriali. Conseguentemente, i capovolgimenti avvenuti a seguito della caduta del Muro di Berlino erano stati interpretati come un trionfo della libertà e della democrazia e, inoltre, era diffusa la previsione che la ‘Storia’ si potesse muovere soltanto in un’unica direzione. Fukuyama aveva elaborato la sua ‘profezia’ della ‘fine della Storia’, in cui si consideravano i sistemi democratici liberali e l’economia di mercato senza rivali e senza possibilità di ritornare indietro¹⁸. Per alcuni decenni le democrazie nel mondo occidentale avevano dato l’impressione di aver raggiunto una certa stabilità¹⁹ anche per il consenso che le classi politiche, garantendo l’alternanza al governo, ricevevano dagli elettori. Era difficile immaginare in quegli anni che il sistema dei partiti in molti casi si sarebbe disgregato e che, in altri, movimenti populistici sarebbero stati chiamati a governare, anche a seguito del forte disagio economico e sociale della popolazione di alcuni Stati²⁰.

La profezia di Fukuyama non è stata lungimirante, dal momento che nel

¹⁷ A. D’Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell’era digitale*, cit., 587.

¹⁸ Cfr. F. Fukuyama, *The End of History?*, in *National Interest*, 1989.

¹⁹ Sulle tendenze espansive in quel periodo delle democrazie liberali in molte parti del mondo, tra cui, in particolare, nell’Europa dell’Est, in America latina e in Asia, cfr. S.P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, 1995.

²⁰ Così, cfr. Y. Mounk, in *The Undemocratic Dilemma*, in *Journal of Democracy*, vol. 28, n. 2, 2018.

tempo alcune democrazie liberali sono diventate sempre meno democratiche e sempre meno liberali, proprio mentre i regimi autoritari e semi-autoritari – “autocratici, oligarchici, populistici, democratico-illiberali, tecnocratici, e talora addirittura teocratici”²¹ – sono aumentati, invertendo quella tendenza verso la democrazia e la liberalizzazione di sistemi dittatoriali. Pertanto, le dinamiche del ‘secolo breve’²², in cui sono stati sconfitti non solo i fascismi ma anche il comunismo sovietico, dal momento che si è assistito nell’ultimo decennio del secolo alla “Frana” dell’URSS²³ e alla dissoluzione del suo impero, hanno subito un’inversione di tendenza nell’attuale secolo, in cui regimi autoritari emergono e si affermano.

Il trionfalismo generalizzato in ‘Occidente’ dopo il crollo del Muro aveva spinto molti *leaders* dei Paesi precedentemente comunisti ad adeguarsi o, addirittura, a recuperare terreno sul piano dell’economia di mercato e dei principi propri della liberal-democrazia. In effetti, nell’ultimo decennio del secolo scorso si era diffusa la convinzione dell’ormai prossima “universalizzazione della democrazia liberale occidentale”²⁴ come avvio di un processo irreversibile, che non avrebbe avuto barriere e ostacoli anche per la mancanza di una reale alternativa alla democrazia liberale²⁵. Quindi, si riteneva di essere non tanto in un periodo di transizioni²⁶, ma di assistere al completamento di un processo a senso unico verso la liberal-democrazia²⁷.

In realtà, l’attuale panorama comparato ci offre un’immagine diversa rispetto alle aspettative di quel periodo: quella che poteva essere definita una ‘degenerazione’ dei sistemi costituzionali liberal-democratici sta assumendo, progressivamente, un carattere quasi di regolarità, soprattutto dopo la grave e lunga crisi economico-finanziaria del 2008, di fronte alla quale i sistemi democratici liberali si sono dimostrati disarmati, ma anche acquiescenti, non riuscendo a garantire eguaglianza ed equità.

Le nuove sfide dipenderanno da come si riuscirà ad affrontare i rischi²⁸ determinati da situazioni di crisi da parte dei governi e tali rischi aumenteranno

²¹ V. F. Tuccari, *L’idea liberale è diventata obsoleta*, in *Paradoxa*, n. 3, 2019, 33.

²² Cfr. E. Hobsbawm, *Il Secolo breve: 1914-1991*, Milano, 1995.

²³ Così definita da E. Hobsbawm, *Il Secolo breve: 1914-1991*, cit.

²⁴ V. J. Rupnik, *Senza il Muro*, cit., 146.

²⁵ Cfr. F. Fukuyama, *La fine della storia e l’ultimo uomo*, Milano, 1992, 3 ss.

²⁶ Sui processi di transizione degli ordinamenti, cfr. G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, 1988 e L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Torino, 2003.

²⁷ Così J. Rupnik, *Senza il Muro*, cit., il quale mette in evidenza come il 1989 fu considerato “come il punto più alto di una “terza ondata” di transizioni democratiche che avevano preso avvio negli anni settanta con la caduta delle dittature nell’Europa meridionale (Portogallo, Spagna e Grecia), si erano estese con l’uscita dell’America latina dalla fase dei regimi autoritari militari degli anni ottanta e avevano poi finalmente raggiunto il blocco sovietico appunto tra il 1989 e il 1991” (p.148).

²⁸ Ulrich Beck metteva in evidenza che viviamo nella “società globale del rischio”, in cui le nostre società sono esposte a diversi rischi (sanitari, finanziari, economici...) che mettono in forse la nostra sicurezza e stabilità. Cfr. J. Yates, *Paura e società del rischio Un’intervista a Ulrich Beck*, in *Lo Sguardo - Rivista di filosofia*, N. 21, 2016.

nella situazione attuale e nel prossimo futuro a causa della pandemia del Covid-19 e, soprattutto, a seguito della grave crisi economica e sociale difficilmente evitabile nonostante le ingenti risorse messe in campo dai Governi, dalle banche centrali, nonché dalle istituzioni europee.

Siamo, quindi, di fronte a una crisi non ‘superficiale’ delle democrazie liberali, a una regressione democratica impensabile solo qualche decennio fa, che ci indica come i sistemi democratici non possano essere mai considerati stabili in modo definitivo. Ma anche l’economia di mercato, che ha accelerato i processi di globalizzazione e ha riguardato anche Paesi non democratici e illiberali, non ha avuto l’effetto di aprire in modo duraturo la strada verso una democrazia stabile. Pur tenendo conto della differenza tra i due termini, globalizzazione e costituzionalismo liberale, la prima più vicina al mercato e, quindi, agli interessi, mentre il secondo mette in primo piano i diritti umani, soprattutto con un carattere universale, si erano evidenziati «tratti di affinità e di coerenza, quasi come se si trattasse di due versanti della stessa mutazione»²⁹.

La globalizzazione aveva anche messo in crisi un modello di Stato ispirato ad un sistema completo, autoreferenziale e chiuso verso ogni forma di intromissione esterna nei rapporti interni³⁰. La crescita di inedite modalità di interrelazioni tra Stati, istituzioni sovranazionali e internazionali, il consolidamento di strutture reticolari di poteri, la nascita di nuove interdipendenze economiche avevano fatto emergere anche il protagonismo di soggetti ‘multinazionali’ nello scenario globale. Un ruolo importante era stato svolto, infatti, anche dalle grandi società transnazionali, diventate attori così cruciali che, addirittura, avevano assunto, per alcuni aspetti, un ruolo più importante degli stessi Stati, ai quali si chiedeva in modo pressante di essere sensibili ai loro interessi³¹. Sassen aveva descritto questo *status* delle società multinazionali come *economic citizenship*, in base al quale si pretendeva dagli Stati economicamente più deboli di soddisfare gli interessi delle stesse società transnazionali, facendo intravedere livelli di sviluppo più alti per le popolazioni di quegli Stati³². Lo scenario delle relazioni internazionali e transnazionali era cambiato completamente nel momento in cui soggetti diversi dagli Stati e da istituzioni pubbliche avevano esercitato una pressione molto forte per entrare direttamente nei processi decisionali.

Tuttavia, le ‘metamorfosi’ ordinamentali della globalizzazione³³, al fine di

²⁹ Cfr. M. R. Ferrarese, *Quanto globale è il costituzionalismo globale*, in E. Paciotti (cur.), *Diritti umani e costituzionalismo globale*, Roma, 159 ss.

³⁰ Sul punto, cfr. M.R. Ferrarese, *Diritto sconfinato. Spazi e inventiva giuridica nel mondo globale*, Roma-Bari, 2006, 8 ss.

³¹ Cfr. K. Günther, *Legal Pluralism or Uniform Concept of Law?*, in *No Foundations*, 5, 2008, 9.

³² Cfr. S. Sassen, *Losing Control?* New York, 1996.

³³ Sul diritto globale cfr. S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, Einaudi, 2009; A.M. Slaughter, *Disaggregated Sovereignty: Towards the Public Accountability of Global Government Networks*, in *Government and Opposition*, 39, 2004; N. Krisch, *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Post-national Law*, Oxford/New York, 2010.

poter dare un'impronta in senso costituzionale al nuovo 'ordinamento' globale³⁴, non hanno impedito alle tendenze illiberali di affermarsi e di accrescere la loro influenza, quasi come se i principi liberal-democratici fossero considerati incompatibili con le esigenze di un governo efficace.

3. Le democrazie illiberali alla prova del Covid-19

La scelta di abbandonare i principi di democrazia liberale per avere un governo più efficace ha dimostrato i suoi lati deboli nell'affrontare l'emergenza sanitaria del Covid-19, che, essendo una pandemia, ha investito tutti gli Stati e ha rappresentato "un significativo banco di prova per la tenuta degli assetti democratici³⁵", sottoponendo a precisa verifica le politiche adottate per far fronte a una situazione così complessa e problematica.

Anche in questo caso non si possono considerare gli ordinamenti illiberali un monoblocco, essendo il panorama di riferimento molto ampio, perché il Covid-19 ha sottoposto tutti gli Stati a uno *stress test* eccezionale, ha fatto emergere aspetti, anche di carattere extragiuridico, molto interessanti. I quattro grandi Paesi – Stati Uniti, Brasile, Russia e India – dove il Coronavirus ha avuto un tasso di diffusione in forte crescita sono governati da *leader* 'populisti', che avevano provato, prima della pandemia e con diversa intensità, a caratterizzare in senso illiberale i rispettivi ordinamenti o, almeno, a introdurre in essi elementi di illiberalità. Pertanto, la crescita enorme dei contagi in questi grandi Paesi, anche se in modo asimmetrico in ragione della dimensione della popolazione e della tempestività nel contrastare il virus³⁶, potrebbe non essere una coincidenza.

I *leader* illiberali hanno manifestato delle tendenze comuni: il rigetto delle opinioni degli scienziati e l'accoglienza di teorie cospirative, il negazionismo iniziale o la minimizzazione successiva³⁷ della pericolosità della pandemia – almeno fino a quando i numeri dei decessi a causa del Covid-19 non hanno raggiunto livelli insostenibili –, l'assenza di cooperazione con altri Stati o con le organizzazioni internazionali. È stato emblematico nei mesi passati il contrasto ricorrente negli Stati Uniti tra il Presidente Trump e Anthony Fauci, direttore del *National Institute of Allergy and Infectious Diseases* (NIAID), favorevole a misure più drastiche per contrastare la pandemia. Il rigetto dei pareri degli esperti e degli scienziati è stato realmente fatale per tante persone, che sono state vittime del ritardo con cui è stata riconosciuta l'urgenza di fronteggiare in modo energico

³⁴ Irti metteva in guardia dal rischio di un diritto chiuso ai problemi posti dalla globalizzazione, allora, in questo caso potrebbe essere che "gli spazi globali cadrebbero in dominio di altre potenze, di interessi selvaggi, di nomadi avidi e crudeli". Cfr. N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2001, 80.

³⁵ V. A. Vendaschi e L. Cuocolo, *L'emergenza sanitaria nel diritto comparato: il caso del Covid-19*, in *DPCE Online*, Vol 43, n. 2 (2020), 1451.

³⁶ Cfr. G. della Cananea, *Poteri pubblici ed emergenza sanitaria: i dislivelli di statalità*, in *DPCE Online*, Vol 43 No 2 (2020), 2393 ss.

³⁷ Cfr. E. Bertolini, *Cinquanta sfumature di ... negazionismo da Coronavirus*, in *DPCE Online*, Vol 43 No 2 (2020).

l'emergenza sanitaria³⁸.

Inoltre, i *leader* di questi Paesi hanno dimostrato un altro tratto in comune: hanno reagito in modo più lento alla pandemia perché hanno anteposto le esigenze di carattere economico alle emergenze sanitarie, scegliendo intenzionalmente di non dare priorità alle misure restrittive per arginare i contagi rispetto al ritorno alla normalità economica³⁹.

Gli eventi straordinari ed eccezionali di questi ultimi mesi potrebbero mettere in luce i limiti della sostenibilità dell'illiberalismo e la soglia massima di compatibilità dell'illiberalismo con la democrazia. Anche se consideriamo, come fa Urbinati, la democrazia come un elastico, con una notevole capacità di flessibilità, la democrazia illiberale è una forma estrema, oltre la quale si potrebbe 'spezzare l'elastico' e l'arco della democrazia potrebbe virare verso regimi autoritari⁴⁰.

Ma, a questo punto, ci dobbiamo interrogare anche sulla 'sostenibilità' dell'illiberalismo e sulla soglia massima di 'illiberalismo' compatibile con le democrazie costituzionali perché si possa continuare a considerarle tali, dal momento che tracce di illiberalismo sono presenti in diversi ordinamenti che abbiamo sempre considerato e definito come democrazie costituzionali consolidate. I paper contenuti in questa sezione monografica hanno, quindi, l'obiettivo di porre tale questione, così importante per l'analisi comparata delle democrazie costituzionali, all'attenzione della comunità di studiosi.

4. Considerazioni conclusive

Gli studiosi di Diritto comparato, di Diritto costituzionale, di Scienza politica e di Storia contemporanea, relatori al Convegno del 4 dicembre 2019 sul tema "*Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato?*" e autori dei saggi pubblicati in questa sezione monografica, si interrogano in una prospettiva di pluralismo metodologico e di analisi interdisciplinare su alcune delle principali questioni collegate alle tendenze illiberali di diversi ordinamenti democratici. Si tratta di questioni complesse che richiedono una riflessione non superficiale sulle trasformazioni che stanno investendo alcuni sistemi costituzionali. Come si leggerà nei singoli approfondimenti, non c'è nessuna pretesa di analisi esaustiva, ma soltanto la ricerca di cogliere un *fil rouge* che riesca a unire i singoli casi analizzati e rintracciare i fattori e le motivazioni comuni delle

³⁸ Sul punto, cfr. D. Leonhardt e L. Leatherby, *Where the Virus Is Growing Most: Countries With 'Illiberal Populist' Leaders*, in *The New York Times*, 10 giugno 2020. Gli Autori mettono in evidenza che due ministri della Sanità si sono dimessi in Brasile a causa dei contrasti con il Presidente Bolsonaro, che incoraggiava la ripresa delle attività produttive, nonostante una continua crescita dei contagi. Ma anche il Presidente Trump aveva respinto inizialmente il parere degli scienziati, sostenendo che il virus sarebbe scomparso "like a miracle".

³⁹ Mette in evidenza L. Cuocolo (*I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19*, in *federalismi.it*, 31/3/2020) che le misure restrittive per contrastare la pandemia hanno avuto in tutti gli Stati dei contraccolpi sulle libertà economiche non considerate indispensabili (p.10). La differenziazione tra le politiche adottate dai vari Governi è emersa nel diverso bilanciamento adottato tra le libertà economiche e il diritto primario alla salute.

⁴⁰ Cfr. N. Urbinati, *Io, il popolo*, Bologna, 2020, 8.

tendenze che si stanno manifestando in diverse parti del mondo.

Nella prima parte relativa all'inquadramento teorico sono presenti tre saggi. Nel saggio iniziale di Spadaro (*Dalla «democrazia costituzionale» alla «democrazia illiberale» (populismo sovranista), fino alla... «democrazia»*) si mette in evidenza il processo di transizione dalla democrazia costituzionale con Governi populistici o sovranisti alla democrazia illiberale fino ad arrivare alla 'democrazia', in cui si inseriscono regimi temporanei e intermedie e si collocano tra i classici modelli di democrazia e gli Stati autoritari o totalitari.

Raniolo (*Verso democrazie illiberali e oltre*) mette in evidenza come nelle democrazie illiberali si possano combinare principi democratici con tendenze autoritarie e tale combinazione avviene principalmente quando sono presenti alcuni fattori, quali, fra l'altro, le elezioni dirompenti, la personalizzazione della politica e la compressione di alcuni diritti.

Nel saggio della Di Gregorio (*La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e "costituzionalismo"*) il tema della crisi della democrazia si presenta metodologicamente complesso anche per l'approccio disciplinare. Le riflessioni sulle degenerazioni o sulle trasformazioni delle democrazie costituzionali ci permettono una maggiore comprensione dei difetti, ma anche dei limiti delle democrazie costituzionali ai tempi della globalizzazione, anche al fine di individuare dei rimedi per tali degenerazioni.

Nella seconda parte che riguarda prevalentemente il contesto geopolitico europeo sono presenti quattro saggi.

Toniatti, nel suo contributo (*Democrazia illiberale e forma di stato costituzionale di diritto nel costituzionalismo euro-atlantico: contingenze elettorali o cambio di paradigma?*) si concentra sull'Europa occidentale e sugli Stati Uniti d'America. L'Autore mette in evidenza come la democrazia sia un concetto polisemico e richieda diverse qualificazioni che sono funzionali a una categorizzazione comparativa. In particolare, la democrazia 'illiberale' è una contraddizione intrinseca e si manifesta principalmente come un regime transitorio tendente ad apparire come capace di superare la complessità, ma in realtà si rivela come un "trompe-l'oeil costituzionale".

Nell'analisi incentrata sul problematico uso dell'identità nazionale, Martinico (*Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*) sottolinea come i movimenti populistici abbiano utilizzato categorie proprie del diritto costituzionale. In particolare, l'identità nazionale è un classico esempio della strumentalizzazione populista, per cui l'Autore propone un'interpretazione sistematica dell'art. 4.2 TUE per contrastare la manipolazione di una categoria fondamentale della teoria costituzionale.

Nel contributo della Salomoni (*Teorie della sovranità nell'età di Putin*), che vuole essere più informativo che valutativo, si mette in evidenza il dibattito iniziato in Russia nel maggio 2005, quando Vladislav Surkov ha introdotto il concetto di 'democrazia sovrana' come teoria e pratica politica, idea che sarà ripresa da Vladimir Putin in diversi interventi pubblici. Tale concetto, concepito come contrappeso alla formula della "democrazia guidata", continua a ispirare, pur se

riformulato, le politiche nazionali e internazionali del sistema politico russo, influenzandone anche i principi legali e la tutela dei diritti umani.

I casi di Ungheria e Polonia sono oggetto di riflessione nel contributo di Delledonne (*Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione europea*), il quale analizza la caratterizzazione illiberale della democrazia in questi due Stati, mettendo in evidenza le analogie – tra cui l'appartenenza all'UE – e le differenze. In questi due Stati la crisi dello Stato di diritto è decisiva anche per comprendere quello che avviene nell'Europa centro-orientale. Inoltre, sono messi in evidenza alcuni aspetti importanti, tra cui anche la stanchezza causata dalla lunga transizione, come principali fattori di trasformazione degli ordinamenti giuridici di tali Stati.

Nella terza parte, che riguarda le democrazie illiberali nel contesto globale, si è scelto di dare una particolare importanza all'America latina, che rappresenta un 'laboratorio' molto particolare per la molteplicità e varietà dei casi e per le straordinarie esperienze di particolare interesse per la comunità degli studiosi.

Nel paper di Gambino (*Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane: derive illiberali o degenerazioni autoritarie?*) si riflette sull'impatto che i partiti politici hanno avuto sull'effettivo funzionamento delle forme presidenziali contemporanee di governo operanti nel continente latino-americano con alcune 'derive' dovute soprattutto ai metodi non regolamentati di esercizio del potere presidenziale. L'Autore analizza queste esperienze di governo che hanno subito un processo di degenerazione autoritaria e di involuzione autoritaria, rendendo incompatibili tali ordinamenti con la cultura del costituzionalismo liberale.

Wences Simon (*El "parásito tres D" invade las democracias liberales: dominación, desigualdad y desprecio. Bosquejos para una reivindicación del republicanismo crítico y transmoderno*) mette in evidenza come dominio, disuguaglianza e disprezzo siano tre enormi problemi presenti nelle attuali democrazie liberali in America latina. Tali democrazie, inoltre, sono minacciate dalla crescente pressione esercitata dall'estrema destra che cresce in modo esorbitante. L'Autrice riflette sul rapporto tra prescrizioni normative e fatti sociali, tra teoria e prassi, difendendo i principi del repubblicanesimo interculturale e transmoderno, che devono tener conto del contesto decoloniale.

Ceccherini (*Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*) si chiede come mai alcuni ordinamenti latino-americani non riescano a recepire i processi democratici e distingue i profili più propriamente giuridico-costituzionali, da quelli extra giuridici. Inoltre, l'Autrice mette in evidenza come alcuni testi costituzionali dei Paesi dell'America latina si conformino solo in astratto agli archetipi del costituzionalismo liberale e non riescano a contrastare involuzioni autoritarie, provocando, in alcuni casi, un disallineamento fra costituzione formale e costituzione in senso materiale.

Ribadendo il 'rischio' metodologico connesso all'uso del riferimento all'America Latina come area geografica e geopolitica omogenea ed unitaria, Russo mette in evidenza nel suo paper (*Democrazie illiberali ed eco-etnodesarrollo in America*

Latina: i Pueblos indígenas e le sfide ambientali in tempi di emergenza) la cd. volatilità economica, che genera dei cicli di espansione e di crisi in Paesi con modelli economici ‘estrattivi’ e sistemi sociali caratterizzati da una profonda diseguaglianza dovuta anche alla concentrazione della ricchezza in poche mani. Tale contesto si riflette inevitabilmente sul benessere dei cittadini con conseguenze che pregiudicano le democrazie. Inoltre, una novità di rilievo è il riconoscimento del soggetto ‘Natura’ in alcuni ordinamenti giuridici latinoamericani con tutta una serie di conseguenze sull’impianto valoriale e sistemico tipico delle Costituzioni liberali. Tali cambiamenti riguardano soprattutto l’introduzione della cd. “cosmovisione ecocentrica” dei popoli indigeni che determina anche uno stile di vita alternativo ai modelli occidentali di sviluppo sostenibile (*eco-etnodevelopment*).

Infine Orrù (*Africa subsahariana: dalla “democrazia impossibile” alla “democrazia illiberale” senza passare per la “democrazia costituzionale”?*) riflette su alcuni Paesi dell’Africa subsahariana e sul fallimento della prima transizione democratica nell’Africa subsahariana, che avviene in coincidenza con l’accesso all’indipendenza e determina per alcuni Stati africani una situazione di ‘democrazia impossibile’, in cui si sviluppano regimi autoritari e in cui il colpo di stato militare diventa il modo ordinario per guadagnare potere. La fine della Guerra Fredda ha aperto la stagione della seconda transizione verso la democrazia e, nonostante i risultati innegabili rispetto ai decenni precedenti, l’ultima generazione del costituzionalismo africano sta incontrando serie difficoltà ad andare oltre la carta: offre in pratica quadri che potrebbero essere qualificati come “democrazie illiberali”. L’ulteriore avanzamento o la regressione delle transizioni sembrano collegati alla questione centrale dello sviluppo socio-economico del Continente africano che gravita ormai più nella sfera di interesse cinese che in quella occidentale.

Dalle diverse analisi emerge la difficoltà di individuare una definizione comune delle democrazie illiberali da parte degli Autori e le questioni su questo tema sono molte e complesse. Per questi motivi, il titolo del Convegno e di questa sezione monografica terminano con un punto di domanda: le democrazie liberali stanno andando verso una nuova forma di Stato? Questo è l’interrogativo sotteso che i diversi autori si sono posti nelle loro analisi.

Il convegno e questi scritti hanno l’obiettivo di alimentare ancora questa domanda, con la consapevolezza che indebolire la democrazia, soprattutto in un periodo di crisi economica e sociale come sarà quella dei prossimi mesi, a seguito dell’emergenza sanitaria, potrebbe far correre un rischio incalcolabile, dal momento che aumenterebbero i pericoli di un ‘contagio’ illiberale ancora più diffuso per sistemi democratici fragili in diverse parti del mondo.

Guerino D'IGNAZIO
Università della Calabria
g.dignazio@unical.it