

Le “democrazie illiberali” nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi

di *Rolando Tarchi*

Abstract: Illiberal The "illiberal democracies" in a comparative perspective: towards a new form of state? Short remarks - The paper develops some concluding considerations from the papers presented at the conference held at the University of Calabria on December 4, 2019 on the theme of illiberal democracies. After having reconstructed the notion of constitutional liberal democracy, as a result of a centuries-old historical process of the Western legal tradition, a review of the most important phenomena of constitutional degradation of the last twenty years is developed. The conclusion is to consider the formula "illiberal democracy" as an oxymoron and to exclude that it can be considered a new form of state.

Keywords: Illiberal democracy; Constitutional Democracy; Constitutional Degradation; Illiberal Democracy.

4155

1. Considerazioni introduttive e di metodo

Devo, innanzi tutto, ringraziare gli organizzatori, i colleghi ed amici Anna Margherita Russo e Guerino D'Ignazio, nonché gli altri colleghi dell'Università della Calabria, ad iniziare da Silvio Gambino, al quale sono legato, oltre che da un'affinità culturale, da una lunga amicizia, per la splendida organizzazione di questa giornata e l'ospitalità che ci hanno riservato; li ringrazio anche per l'invito a presiedere la prima sessione di questo convegno, patrocinato dall'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo, oltre che per l'incarico ricevuto di formulare alcune riflessioni conclusive.

Partirei ragionando sul titolo scelto per questa giornata di studi, che, almeno a me pare, sintetizza in modo molto efficace il tema di cui ci si deve occupare, aggiungendo poi indicazioni di metodo e ponendo infine un quesito che impone di riflettere intorno alla possibile emersione di una nuova forma di stato.

L'argomento proposto ha, nel corso degli ultimi venti anni, acquisito un crescente rilievo e ha suscitato grandi attenzioni ed anche forti preoccupazioni; con la formula che viene richiamata, quella di “democrazie illiberali” (sulla cui origine si intrattengono varie relazioni ed in particolare quella di F. Raniolo), si intende fare riferimento a quei regimi che non possiedono (o non possiedono più, o non hanno mai posseduto) i caratteri di una democrazia liberale; al contempo si tratta però di sistemi costituzionali che non sono qualificabili come autocrazie *tout court*,

in quanto viene mantenuto almeno il carattere elettivo ed il rinnovo periodico degli organi di governo dello stato. Il loro carattere viene considerato ibrido (L. J. Diamond), per la commistione di elementi tipici dei sistemi democratici con modalità autoritarie di gestione del potere.

Si cerca, così, di descrivere un fenomeno, facendo riferimento a quegli stati, ormai numerosi, in cui si sono imposti regimi che combinano democrazia e illiberalismo, in cui governanti eletti democraticamente ignorano i limiti al proprio potere e privano i cittadini dei diritti fondamentali (dal Perù alle Filippine, per fare solo due esempi molto lontani tra loro). Non è facile riconoscerle, perché, come cercheremo di spiegare più avanti, nell'ultimo secolo in Occidente la democrazia è andata mano nella mano con il costituzionalismo liberale, la *rule of law* e la tutela dei diritti di libertà, mentre in alcune parti del mondo questi concetti si stanno separando; la democrazia scissa dal costituzionalismo liberale sta producendo regimi con concentrazione dei poteri, lesione della libertà, competizioni etniche, conflitti e guerre. Tutto ciò non può che destare un'attenzione preoccupata.

Una prima osservazione ci porta a rilevare come l'etichetta di democrazia illiberale venga applicata ad una molteplicità di regimi politico-costituzionali anche molto diversi tra loro, sia per origine, che per collocazione geografica, che per struttura e dinamiche istituzionali; così, questa formula finisce per acquistare un significato molto più ampio rispetto al modo in cui è stata utilizzata dai primi studi dedicati a questo fenomeno, quasi come una sineddoche che racchiude tutte o quasi le manifestazioni, piuttosto diffuse e generalizzate, di crisi della democrazia. Così, F. Raniolo parla di nozione *catch-all*, che “acchiappa troppo”, riguardando le democrazie di scarsa qualità, i regimi ibridi e gli stessi autoritarismi, al punto che sembra essere diventato lo strumento analitico per dar conto del riflusso che ha fatto seguito alla terza o quarta ondata di democratizzazione

Anche R. Orrù, che adotta una definizione puntuale di democrazia illiberale (considerata allusiva a forme liminari o parziali di democrazia liberale che combina aspetti rituali del pluralismo democratico con contenuti sostanziali di natura autoritaria) è poi costretto ad applicarla all'intera realtà dell'Africa sub-sahariana, che è attraversata da profonde disomogeneità.

Ne consegue che già sulla base di questo rilievo si può convenire sul dubbio valore scientifico di questa nuova categoria, secondo quanto viene riconosciuto dalla gran parte delle relazioni pubblicate (tra le altre quella di A. Di Gregorio, che chiarisce bene come l'etichetta “democrazia illiberale” è un concetto scientificamente debole, considerando che essa viene indifferentemente applicata a contesti molto diversi tra loro, ovvero tanto a democrazie liberali in fase di deterioramento, come Ungheria o Polonia, quanto a regimi da tempo stabilizzati che combinano elementi democratici ed autoritari, quali Russia, Turchia, Singapore).

Varie relazioni evidenziano come sarebbe più corretto limitare l'uso dell'espressione democrazia illiberale per definire solo alcune delle esperienze nelle quali si sono manifestati fenomeni di mancato sviluppo o arretramento della

democrazia; osservazione giusta, che, però, deve fare i conti con un problema ulteriore, quello della proliferazione di lemmi che si è generata. In effetti, la diversità delle manifestazioni di degrado democratico (nozione che si deve a A. Huq e T. Ginsburg), i diversi contesti in cui sono maturati, la diversa sensibilità degli studiosi che se ne sono occupati, hanno favorito un florilegio di formule, ciascuna delle quali tende a sottolineare un profilo diverso di questa crisi; si è parlato, così, di democrazie incerte (L. Mezzetti per quelle ibero-americane), nominali o di facciata (D. Grimm), fittizie (D. Law e M. Vertseeg), degenerate, incompiute, insufficienti, di pseudodemocrazie, nonché di “altre democrazie” in cerca di consolidamento (D. Amirante per l’India), piuttosto che di democrazie guidate (per l’Indonesia) o comunitarie (per Singapore) e, su un piano diverso, di postdemocrazia e di controdemocrazia (e altre ancora come ricordano le relazioni di A. Spadaro e A. Di Gregorio); fino ad arrivare alla crisi della “democrazia” (che X. Philippe considera “dangerous”), per segnalare una distanza ancora maggiore di alcuni ordinamenti costituzionali da quelli tradizionalmente democratici (al fenomeno è dedicato il numero monografico di *Pouvoirs*, n. 169/2019; in questa sede N. Baverez attribuisce la paternità di questo regime a V. Putin e ne individua i caratteri principali nel culto dell’uomo forte, nel rifiuto dello stato di diritto, nel controllo dell’economia e della società da parte dello stato, nella propaganda di massa, nella repressione mirata).

Si tratta di una specie di scala, che segnala le specificità e le anomalie di talune esperienze e ne sottolinea l’irriducibilità nell’etichetta più comune di democrazia illiberale. Due considerazioni al riguardo; intanto, quando si riferiscono al sostantivo democrazia aggettivazioni diverse da quelle tradizionali (liberale e, per noi, costituzionale) insorge il sospetto che si intenda parlare d’altro; ricordiamo come in un passato relativamente recente si sia fatto largo uso della formula “democrazia popolare”, con riguardo alle esperienze di *soviet law*, che costituivano ordinamenti alieni e contrapposti rispetto a quelli liberali ed esprimevano una nozione di democrazia (?) alternativa a quella occidentale. Dobbiamo inoltre rilevare come le espressioni appena ricordate non siano riconducibili a parametri di natura giuridica e possiedano, invece, un significato generico ed indeterminato, al punto da essere ancora talora utilizzate in forma sinonima; in ogni caso, questo pluralismo semantico (come lo definisce A. Di Gregorio) genera non poche incertezze ed è indice di un profondo disordine concettuale (A. Spadaro, che parla di caos linguistico) che deve essere in qualche modo riordinato.

Questa operazione ordinatrice è tutt’altro che facile, sopravvivendo orientamenti dottrinali di matrice e provenienza diversa ai quali non possiamo rinunciare anche per la limitatezza del linguaggio giuridico (come avverte A. Di Gregorio), certamente uno degli obiettivi da perseguire è quello di arrivare ad una semplificazione terminologica, che porti all’individuazione di quale (o quali) dei lemmi richiamati sia più idoneo a definire le diverse manifestazioni di arretramento della democrazia, salvo accertare il valore che può essere loro riconosciuto sul piano giuridico.

Prima di approfondire ulteriormente la questione, credo sia utile riflettere preliminarmente sulle altre suggestioni offerte dal titolo del convegno, ovvero all'indicazione di tipo metodologico ed al quesito che viene posto, che impone di ragionare sulla possibilità che sussistano le condizioni per l'esistenza di una nuova ed ulteriore forma di stato.

Partiamo dall'espresso richiamo alla prospettiva comparata come metodo da seguire (sulle questioni di metodo si intrattiene A. Di Gregorio nella prima parte della sua relazione); anche se la sottolineatura può apparire ovvia e quasi inutile, quella di cui si tratta è un'importante questione di diritto costituzionale generale, che può essere indagata, per produrre risultati un minimo significativi, ricorrendo agli strumenti offerti dalla comparazione giuridica. Soltanto il confronto tra le varie esperienze che assumono rilievo, permette di sfuggire da ricostruzioni di corto respiro ed è idonea a far emergere le rilevanti complessità di un fenomeno che ha ormai assunto dimensioni globali e si caratterizza per le sue diverse declinazioni anche in relazione al contesto in cui si manifesta; un fenomeno che, comunque, presenta ancora tratti sfuggenti e talora mutevoli anche con una certa rapidità.

Aggiungiamo che la comparazione (con le necessarie precauzioni, quando si comparano entità disomogenee, evocate da G. D'Ignazio), deve essere coltivata nella maniera più ampia possibile, sia con riguardo ai soggetti da comparare sia in relazione allo spazio, che al tempo. La comparazione sincronica deve includere nell'indagine anche gli ordinamenti costituzionali riconducibili alle tradizioni giuridiche diverse da quella occidentale (o euro-atlantica, per riprendere l'espressione utilizzata da R. Toniatti); il convegno si muove abbondantemente in questa direzione, non solo per la particolare considerazione rivolta ai sistemi costituzionali ibero-americani (cui sono dedicate ben quattro relazioni), ma anche per l'apertura alla realtà dell'Africa sub-sahariana (di cui si occupa il saggio di R. Orrù) e per i riferimenti, sparsi in altri interventi, ad alcune esperienze asiatiche (ad iniziare da quella della Turchia).

Questo allargamento, nonostante il carattere relativamente disomogeneo degli oggetti sottoposti alla comparazione, permette di focalizzare le perduranti e significative divergenze che ancora sussistono nei diversi contesti, ciò che aiuta a illuminare meglio anche le traiettorie di arretramento democratico dei sistemi europei e lo stesso significato del termine democrazia illiberale (ma prima ancora quello di democrazia liberale).

Quanto agli ordinamenti da considerare, poi, la comparazione va sviluppata ponendo al centro dell'attenzione anche il rapporto tra il livello statale e quello proprio delle organizzazioni sovranazionali correlate. L'interazione multilivello, infatti, ha esercitato e continua ad esercitare un ruolo rilevante nei processi di sviluppo e di controllo del tasso di democraticità garantito all'interno di un determinato paese, soprattutto quando devono essere valutate le richieste in ingresso, come è avvenuto per l'Unione europea ai sensi dell'art. 2 del TUE e dell'art 49 del TFUE (alla luce dei criteri di Copenaghen stabiliti già nel 1993). Si tratta certamente di rapporti che presentano difficoltà rilevanti di gestione

ordinaria (come dimostrano, per profili diversi, le relazioni di G. Martinico e di G. Delledonne), ma che, anche con riguardo al contesto latino-americano ed ai poteri di sindacato giurisdizionale affidato alla Corte interamericana dei diritti umani, vengono richiamati come una forma di necessario controllo e, forse, anche di indirizzo, in ordine alle derive illiberali che continuano a manifestarsi in modo diffuso in centro e sud America (questione richiamata nei contributi di E. Ceccherini ed A. M. Russo, che considerano opportuno il ricorso ad un aiuto esterno per consolidare equilibri politico-istituzionali che molte società latino-americane non sono in grado di sviluppare da sole).

In terzo luogo, va ribadita l'insufficienza della sola comparazione sincronica; i fenomeni sotto osservazione sono il risultato di processi storici di medio, lungo (e, talora, lunghissimo) periodo e, come tali vanno osservati ed inquadrati; e questo è anche il metodo utilizzato dalla maggior parte delle relazioni.

Questa forma di comparazione diacronica non è del tutto fungibile con le ricostruzioni di ordine puramente storico, che pure sono necessarie, soprattutto per mettere a fuoco i caratteri di un determinato Paese (come fa A. Salomoni per la Russia, cogliendo le costanti che emergono pur in epoche tra loro molto diverse e lontane nel tempo), ma che non sviluppano, poi, i confronti necessari all'interno di un quadro più generale, secondo quanto è necessario per l'analisi comparata.

La non trascurabile importanza delle indagini storiche richiama l'esigenza del carattere necessariamente multidisciplinare che gli studi sulle democrazie e sulle loro dinamiche devono assumere (anche per la diversità di significati che il termine democrazia può esprimere, come ricorda A. Di Gregorio). Per i giuristi è fondamentale l'apporto, oltre che degli storici, degli scienziati della politica, che, come conferma l'eccellente relazione di F. Raniolo, hanno finora indagato da più tempo e più a fondo, rispetto ai costituzionalisti, le questioni di cui questo convegno si occupa. Ed è proprio a loro che si deve la paternità della formula "democrazie illiberali" (A. Di Gregorio ricorda che era già stata utilizzata da G. Sartori; F. Raniolo richiama gli studi del 1995 di D. Emmerson sui regimi del Sud Est asiatico; ma la fortuna dell'espressione si deve, com'è noto, a F. Zakaria, che scrive nel 1997) e della gran parte delle altre utilizzate per equivalente.

Va osservato, tuttavia, come le riflessioni politologiche si collochino in una prospettiva diversa da quella dei giuristi, potendosi limitare all'osservazione ed alla descrizione dei fenomeni indagati, per procedere poi, se possibile, ad un inquadramento tassonomico, il cui valore è però meramente descrittivo; ciò che consente l'individuazione di categorie duttili, ricavabili dall'osservazione e dalla catalogazione dei dati empirici. Inoltre, l'indagine politologica fa ampio uso degli strumenti di indagine quantitativa, tramite i quali si procede ad una misurazione di indici, tra i quali quelli riferiti agli standard di democrazia effettivamente garantiti. Più d'una delle relazioni pubblicate richiama le valutazioni annuali di *Freedom House*, che procede proprio con queste modalità e lo fa, in particolare, F. Raniolo, che analizza il *Report 2020*, che mette in evidenza una serie di trend negativi, con le democrazie sottoposte a pressioni centrifughe; la considerazione più preoccupante è che in questo momento "a fare da attrattori non sono più i paesi

che aumentano il livello di libertà, ma piuttosto quelli dove questa sperimenta le maggiori compressioni”.

Il punto di vista del giurista, invece, è più complesso, in quanto oltre a tener conto dei dati empirici, necessari per non perdere il contatto con la realtà, non deve dimenticare l'esigenza imprescindibile di prescrittività della sua analisi. Questo richiede sempre un ancoraggio anche di tipo normativo (certamente nel senso ampio della *law in action*); pertanto la costruzione di categorie generali diventa più complessa e può riposare solo su certezze offerte dal consolidamento delle situazioni, eventualmente degenerate, per un lungo periodo. Merita, poi di ricordare il valore che assumono queste categorie generali, una volta elaborate; come ci insegna la migliore dottrina (A. Pizzorusso e G.U. Rescigno *in primis*), l'individuazione dei modelli costituisce al tempo stesso il risultato, ma anche il presupposto dell'opera di catalogazione delle forme di stato e delle forme governo concretamente individuabili mediante gli studi di storia costituzionale e diritto comparato; peraltro la comparazione diacronica e sincronica degli ordinamenti costituzionali ha come effetto l'elaborazione di modelli che, in certa misura almeno, costituiscono una forma di razionalizzazione dei dati forniti dall'esperienza. Conseguentemente, quest'opera comporta anche un'attività di creazione e/o modificazione delle categorie che vengono utilizzate per la classificazione delle situazioni concrete che la storia e la comparazione ci presentano; non solo: all'indagine induttiva volta a individuare i modelli sulla base delle indagini compiute si affianca l'analisi deduttiva volta ricavare dai modelli stessi, una volta adottati, specifiche regole da applicare. Un valore bidirezionale, quindi: la comprensione e la razionalizzazione di alcune esperienze in contenitori in qualche misura astratti, che a loro volta vengono utilizzati in senso prescrittivo per definire i limiti che quelle stesse esperienze non possono oltrepassare.

Certamente politici e giuristi (distaccandosi in questo caso dagli storici, portati a ricostruire le esperienze con maggiore distacco e oggettività) si pongono sulla stessa lunghezza d'onda nel momento in cui possono esprimere giudizi di valore sui fenomeni considerati, seguendo l'insegnamento di Norberto Bobbio, il quale, nel suo importante scritto sulle forme di governo, richiamava l'esigenza di non limitarsi ad un approccio solo sistematico-descrittivo (da cui si ricavano le tipologie) e rilevava l'importanza di quello assiologico (secondo lo schema buono-cattivo, migliore-peggiore), che consente allo scienziato sociale di esprimere preferenze anche per modificare il comportamento degli altri.

Uno schema che certamente si adatta alla valutazione delle democrazie e delle degenerazioni da cui sono afflitte; rilevo che la quasi totalità delle relazioni pubblicate in questa sede si avvale di questo metodo, con valutazioni negative delle retrocessioni o del mancato consolidamento dei regimi democratici.

Quanto rilevato finora con riguardo ai profili di metodo, ci consente di precisare che la risposta alla domanda formulata dal titolo del convegno non può limitarsi ad accettare (o rifiutare) l'esistenza di una nuova forma di stato che abbia un valore solo empirico; si deve invece valutare la possibilità di configurare anche giuridicamente la categoria delle democrazie illiberali.

2. Quale nozione di democrazia?

Per procedere allo studio, anche solo con finalità descrittive, di quei regimi ibridi che, convenzionalmente, sono qualificati “democrazie illiberali”, è necessario stabilire, preliminarmente, quale concetto di democrazia deve essere utilizzato come parametro di riferimento e di confronto.

La nozione di democrazia e con essa i sistemi democratici consolidati sono un frutto maturo della tradizione giuridica occidentale: questo ci obbliga ad avviare la riflessione da una prospettiva euro-centrica (o euro-atlantica), pur consapevoli che questo può costituire un limite culturale della comparazione (come ci ricorda A. Di Gregorio) e mettere in ombra la pluralità di possibili accezioni di democrazia e di costituzionalismo che possono connotare altre aree geo-culturali del mondo diverse da quella euro-atlantica (R. Toniatti, che invita a rinunciare al paradigma del costituzionalismo come esclusivo dell’esperienza occidentale ed a considerare la possibilità di opzioni ulteriori).

Non solo: quello di democrazia è, eminentemente, un concetto storico, che si è sviluppato ed arricchito attraverso un’evoluzione plurisecolare contrassegnata da conflitti, guerre e rivoluzioni. Il punto di approdo più recente si condensa nella formula democrazia costituzionale (o, meglio: democrazia liberale e costituzionale), che non può essere assolutizzata e collocata sul piano della teoria generale; si tratta, piuttosto, di comprendere come siamo arrivati ad essa.

Conveniamo con A. Spadaro quando afferma che democrazia e costituzionalismo sono concetti distinti e non sovrapponibili e che il secondo, rispetto al primo, acquista una pregnanza giuridica superiore; tuttavia la parabola dell’una e dell’altro hanno finito, almeno nella nostra esperienza storica, per convergere nello stesso punto dell’asse di simmetria in un ipotetico piano cartesiano.

La democrazia liberale e costituzionale, che si è consolidata ed estesa nello spazio giuridico europeo nella seconda metà del secolo scorso, è quindi il frutto di una serie stratificazioni progressive collegate a passaggi storici, per lo più rivoluzionari, che hanno segnato gli ultimi tre secoli. In estrema sintesi, il percorso si è avviato in tre momenti ben precisi: le vicende che hanno segnato l’evoluzione costituzionale inglese nel corso del XVII secolo (dal *Bonham’s Case* 1610 fino al *Bill of Rights* 1689 ed agli altri documenti costituzionali di poco successivi); l’acquisizione dell’indipendenza da parte delle colonie nord-americane (fino al consolidamento della loro unione con modalità federative e il completamento del processo costituente del 1789-1804); in terzo luogo con l’approvazione della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino nel 1789 (e le vicende che ad esso faranno seguito). Si tratta di un passaggio fondamentale (come ci ricorda anche A. Spadaro), in quanto per la prima volta si procede in modo consapevole alla formalizzazione del concetto di costituzione (e di costituzionalismo) con il celeberrimo art. 16 di questo documento (che, va ricordato incidentalmente, è ancora vigente per effetto del rinvio operato dalla Costituzione francese del 1958). I fondamenti del costituzionalismo vengono pertanto individuati nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti di libertà e nella necessità di

organizzazioni costituzionali ispirate al principio del pluralismo; in ciò riposa l'essenza del principio della divisione dei poteri, che obbliga a distribuire le funzioni pubbliche a soggetti diversi, in un gioco di bilanciamenti e contrappesi reciproci. Sono questi i cardini di questa prima ondata (riprendiamo il fortunato concetto di S. Huntington) del costituzionalismo, che si diffonde nel resto dell'Europa occidentale nel corso del XIX secolo, al fine di limitare e poi neutralizzare il potere monarchico; questo si collega con la costruzione della democrazia liberale che è il risultato tangibile di questa fase storica, una forma di stato le cui componenti principali sono costituite dal riconoscimento dei diritti di prima generazione (civili e politici) e dall'instaurazione di regimi rappresentativi, con riconoscimento del diritto di voto, ancorché con forti restrizioni soggettive legate al censo, il c.d. stato monoclasse. Non attecchisce, invece, l'idea nord-americana della *rule of law*, che muovendo dall'idea di considerare la Costituzione come l'*higher law*, considera limitato anche l'esercizio del potere legislativo e lo stesso principio di maggioranza, non legittimato ad assumere decisioni in contrasto con i principi costituzionali, a pena della loro nullità, che può essere accertata dalle corti di giustizia.

Nel corso del XX secolo, l'idea di democrazia e il valore del costituzionalismo hanno conosciuto rilevanti sviluppi ed hanno mutato in larga parte la loro sostanza. Questo è avvenuto non in modo lineare, ma attraverso diverse "ondate", che hanno fatto seguito ad eventi tragici, quali la fine delle due guerre mondiali o il crollo di regimi autoritari che hanno segnato la storia europea del Novecento. La prima ondata si colloca agli inizi del primo dopoguerra, e deve misurarsi con il problema dell'universalizzazione dei diritti politici, che porta all'introduzione del suffragio universale (almeno maschile) e ad un nuovo pluralismo sociale e politico che trova la sua rappresentanza in partiti di massa caratterizzati ideologicamente, ciò che determina un cambiamento della qualità della democrazia, anche se in termini molto conflittuali. Si tratta di un passaggio dirimente, da cui trae fondamento l'affermazione di R. Dahl, per il quale la democrazia va considerata come un fenomeno che ha inizio nel Novecento.

Gli apporti sul versante del costituzionalismo sono altrettanto rilevanti; dalla visione procedurale della democrazia alla comparsa della giustizia costituzionale grazie al contributo di Kelsen ed ai testi costituzionali da lui ispirati, al riconoscimento dei diritti sociali operato con la Costituzione di Weimar. Un patrimonio cui si potrà attingere successivamente. Questa nuova stagione del costituzionalismo e della democrazia ha un epilogo tragico e rifluisce nell'instaurazione di regimi autoritari o totalitari; tuttavia non dobbiamo dimenticare che in quel periodo storico si registra un rafforzamento della democrazia in alcuni degli stati che già conoscevano questo modello: negli Stati Uniti per effetto delle politiche del *new deal*; nel Regno Unito per la comparsa sulla scena del *Labour party*, che favorisce l'evoluzione verso forme di *welfare state*; nella Francia della 3^o Repubblica, che nonostante la cronica instabilità politica, include nelle maggioranze di governo partiti di estrazione democratica e socialista, così da favorire l'approvazione di importanti riforme in materia economica e sociale (i

principi fondamentali delle leggi della Repubblica sono richiamati nel Preambolo della Costituzione francese del 1946 e integrano ancora oggi il *bloc de constitutionnalité*).

La seconda ondata del costituzionalismo europeo del Novecento è un seguito immediato della conclusione del secondo conflitto mondiale e può essere considerato un punto di svolta (definitivo?). L'esito dei processi costituzionali, che seguono peraltro traiettorie diverse tra loro, porta all'approvazione di due nuove Costituzioni molto avanzate (quella italiana e la Legge fondamentale tedesca, mentre quella francese del 1946 non si discosta di molto dalla tradizione precedente), che metteranno radici profonde e in breve tempo si proporranno come modelli da imitare. Valori e principi codificati in questi nuovi testi costituzionali si pongono in evidente polemica con le esperienze precedenti, ad iniziare dall'affermazione che la sovranità popolare, richiamata come principio fondamentale, deve essere esercitata nei modi e rispettando i limiti previsti dalla costituzione stessa (così l'art. 1 Cost. italiana e l'art. 20.2 del *GrundGesetz*, che pur nella diversa formulazione testuale esprimono significati molto simili). La democrazia è procedimentalizzata e deve svolgersi sulla base di regole costituzionali predefinite, per la paura che il popolo nutra verso sé stesso (quella che sarà poi chiamata la "sindrome di Ulisse", come ricorda anche A. Spadaro), memore della storia immediatamente precedente.

Rimandando ad un altro scritto (*Democrazia ed istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018) per il dettaglio, la novità di maggior rilievo consiste nella costruzione di un modello di democrazia costituzionale (in luogo di quella legislativa dell'epoca precedente) nel quale la costituzione non è più solo un documento politico e diventa normativa, ponendosi al vertice dell'ordinamento. Questa prescrittività è garantita in forme giurisdizionali da custodi appositamente costituiti, per adattare al contesto europeo il prototipo statunitense della *rule of law*; non mancano previsioni costituzionali che declamano espressamente i caratteri di questo modello, come l'art. 20 del *GrundGesetz*, che autoqualifica la (allora) Repubblica federale di Germania come uno stato federale, democratico e sociale, ribadendo, per il potere legislativo, la sottoposizione all'ordinamento costituzionale, per quelli esecutivo e giurisdizionale anche alla legge e al diritto. Il nucleo dei principi fondamentali viene poi sottratto a possibili future revisioni, con la c.d. clausola di eternità (art. 139 Cost. italiana, art. 79 GG). Il programma costituzionale che si avvia intende garantire l'effettività del pluralismo (culturale, sociale e politico), considerato un valore irrinunciabile, oltre che la persona, con il suo bagaglio di diritti, civili e politici, ma anche sociali, perché collegati all'accesso ai beni essenziali della vita, come l'istruzione, la salute, il lavoro. Un progetto, quindi, altamente inclusivo, che dovrà essere sviluppato nei decenni successivi, da un sistema di poteri costituzionali comunque limitati e posti tra loro in condizione di equilibrio (ciò che vale sia per quelli che sono titolari dell'indirizzo politico, che per le istanze di garanzia).

Siamo in presenza, quindi, di un nuovo modello di democrazia, qualitativamente superiore rispetto a quelli fino ad allora conosciuti (compreso

quello nordamericano, ove non si concretizza mai una forma di stato sociale), che possiamo appunto definire democrazia liberale e costituzionale, che segna una soluzione di continuità rispetto al passato (remoto e prossimo); questa riesce a far attecchire le proprie radici, e forse per la prima volta, riesce a concretizzare l'aspirazione di Lincoln (ricordato da R. Toniatti) che faceva coincidere la democrazia con la formazione di "un governo del popolo, dal popolo, per il popolo" (discorso tenuto a Gettysburg, il 19 novembre 1863), diventando in poco tempo un modello di riferimento da imitare.

Più d'una delle relazioni pubblicate affrontano la questione e parlano di un abbinamento automatico tra costituzionalismo e democrazia (G. D'Ignazio), piuttosto che individuare nella democrazia costituzionale una delle varianti dello stato democratico (A. Di Gregorio), valutazione, quest'ultima, sulla quale non concordiamo pienamente. Più che un tipo di democrazia, quella costituzionale è il punto di approdo di un'evoluzione storica che ha prodotto un modello dotato di prescrittività e che è considerato non negoziabile.

Ci pare questa la posizione condivisa da R. Toniatti, che dopo avere ricordato il carattere tendenzialmente polisemico del concetto di democrazia, lo coniuga indissolubilmente con quelli di costituzione e di costituzionalismo, considerando quello di democrazia costituzionale come un concetto descrittivo e prescrittivo.

Gli elementi costitutivi di questo modello hanno trovato la loro certificazione in documenti di carattere sovranazionale, il più importante dei quali si rinviene nell'art. 2 del TUE, che impone i requisiti di c.d. condizionalità democratica, indicando analiticamente i valori (ulteriormente specificati dalla dichiarazione di Copenaghen) che ogni democrazia costituzionale deve riconoscere ed applicare, quale espressione, non dimentichiamolo, di un patrimonio costituzionale europeo comune agli stati membri. La disposizione richiamata ha un valore altamente simbolico, ma, soprattutto, è dotata di prescrittività, che non viene meno anche se sussistono serie difficoltà ad applicare le procedure di controllo e di sanzione nei casi di mancato rispetto delle prescrizioni, come dimostrano alcuni recenti casi (sulla relazione tra ordinamento europeo e derive illiberali degli stati membri v. anche le interessanti considerazioni di G. Delledonne e G. Martinico).

L'art. 2 del TUE non è, peraltro, isolato enunciato di analogo contenuto, per quanto meno conosciuti e più generici si ritrovano in altri atti internazionali, quali il Preambolo dello Statuto del Consiglio d'Europa (evocato anche da R. Toniatti), che richiama la nozione di "vera democrazia" (e che impone agli stati membri: "*L'attachement aux valeurs spirituelles et morales qui sont le patrimoine commun de leurs peuples et qui sont à l'origine des principes de liberté individuelle, de liberté politique et de prééminence du droit, sur lesquels se fonde toute démocratie véritable*") e il Preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che richiama, nell'ordine: l'attaccamento alle libertà fondamentali il cui mantenimento si fonda su un regime politico effettivamente democratico; il patrimonio comune degli stati europei di tradizioni e di ideali politici, di rispetto della libertà e di preminenza del diritto).

Quanto detto ci porta a non condividere la tesi qui sostenuta da A. Spadaro, che mentre considera

l'espressione costituzionalismo illiberale un ossimoro intollerabile (potendosi parlare al massimo di un costituzionalismo malato), non esclude del tutto la possibilità, se pure dubitativamente di concepire forme di democrazia imperfette come ad esempio quelle illiberali, in una prospettiva che ammette la scissione tra costituzionalismo e democrazia. Se confermiamo, invece, l'idea che democrazia, nella sua forma liberale, e costituzionalismo sono indissolubilmente legati la negazione della prima comporta inevitabilmente una compromissione dell'altro. Del resto, già G. Sartori riteneva inaccettabile coniugare la democrazia con l'illiberalismo, non ammettendo l'esistenza di democrazie a-liberali. Un'opinione condivisa da altri relatori come A. Di Gregorio e F. Raniolo, che esordisce definendola proprio un ossimoro.

Riprendendo, quindi, il nostro ragionamento, con l'affermazione del costituzionalismo democratico si determina il superamento del prototipo della democrazia liberale classica, imperniata sul riconoscimento del diritto di voto (come nella visione di J. Schumpeter, che ritiene sufficiente l'esistenza di governi approvati dal popolo), sulla supremazia del potere legislativo e della regola della maggioranza per deliberare, sul riconoscimento soltanto dei diritti civili e di quelli politici; la democrazia costituzionale sintetizza visioni d'insieme ispirate al modello procedurale della democrazia (H. Kelsen), alla necessità di favorire l'integrazione in contesti pluralisti e conflittuali (R. Smend) e la sua essenza poliarchica richiede una serie di condizioni quali quelle magistralmente elencate da R. Dahl. F. Raniolo riprende analiticamente quelle che definisce le otto dimensioni o qualità, sia procedurali, che sostanziali, che i sistemi democratici devono possedere e dalla cui combinazione derivano le variazioni di ciascuna democrazia rispetto alle altre.

È anche la democrazia che si fonda sulla centralità dei partiti (che trovano espresso riconoscimento nei testi costituzionali), di massa ed ideologici, che mediano la rappresentanza politica e danno vita a sistemi politici che si stabilizzano nel medio-lungo periodo elaborando convenzioni che influenzano il rendimento delle forme di governo.

Dobbiamo riconoscere che fino alla fine degli anni '60 l'area occupata dal nuovo modello di democrazia era ristretta solo ad una parte dell'Europa occidentale e meridionale, riguardando gli stati che nel 1951 avevano avviato il processo di integrazione europea, cui si aggiungevano, Regno Unito a parte, i paesi scandinavi, l'Austria e l'Irlanda, pur con le specificità di ciascuno di essi.

3. La circolazione del modello della democrazia liberale costituzionale

Nei decenni successivi, almeno fino all'inizio di questo secolo, il modello descritto beneficia di una diffusa circolazione e viene recepito da numerosi altri stati, ad ondate successive, nei momenti in cui precedenti regimi autoritari implodono o vengono abbattuti. La prima di queste ondate matura negli anni '70 e riguarda alcuni paesi dell'Europa occidentale (Grecia, Portogallo e Spagna, oltre alla

Svezia), che mettono in atto una recezione volontaria e consapevole di questa forma di stato, con esiti che possiamo definire eccellenti (poco dopo anche il Canada, nel 1982, procederà ad una profonda revisione costituzionale). Da quel momento, e fino alla fine del secolo, la diffusione, almeno apparente, della democrazia liberale e costituzionale, per effetto delle plurime revisioni costituzionali, acquista dimensioni planetarie, a partire dalla creazione della c.d. VI Repubblica in Corea del sud nel 1987. Ne sono coinvolti tutti gli stati che si formano per effetto della diaspora dall'URSS (in Europa e nella c.d. area euroasiatica), la gran parte dei paesi ibero-americani fuoriusciti dalla dittatura, nonché stati dell'Asia e dell'Africa, che rivedono le scelte originarie operate al momento della loro decolonizzazione. Il fenomeno è talmente conosciuto, che fare l'elenco degli stati coinvolti ci pare del tutto superfluo.

Come è stato spesso ricordato, si tratta della fase di espansione massima del costituzionalismo dell'Occidente, che suscita aspettative (F. Fukuyama, richiamato anche da G. D'Ignazio), che si riveleranno di lì a poco largamente illusorie e saranno poi smentite dagli sviluppi successivi. Del resto, già allora, questa visione ottimistica di un successo irreversibile dei valori costituzionali dell'Occidente era stata descritta anche con toni meno enfatici, con una messa in conto della possibilità di un arresto, nel futuro, di questo processo (S.P. Huntington).

All'avvio del secolo attuale, quindi, il paradigma del costituzionalismo di matrice occidentale conosce la sua diffusione massima e tende a proporsi come un modello universale con poche, anche se importanti, eccezioni (si pensi alla Cina), in parallelo ai processi di globalizzazione economica (talora si è arrivati a parlare dell'esigenza di costruire un costituzionalismo universale o mondiale: B. Ackerman).

Una delle ricostruzioni più convincenti di questo percorso di progressiva estensione della democrazia, almeno fino ad un certo momento storico, è quella di A. Lijphart; per questo merita di essere ricordata e discussa. Nella prima edizione del suo scritto più importante, che risale al 1994, lo studioso olandese individua l'esistenza di solo 21 regimi democratici (che definisce un fenomeno recente e raro), riferiti al periodo tra il 1945 e il 1980.

Per comprendere le ragioni questa selezione bisogna considerare i criteri utilizzati per definire la nozione di democrazia. In estrema sintesi, vengono innanzi tutto richiamati gli 8 criteri elencati da R. Dahl nel libro sulla poliarchia del 1971; a questi si aggiungono le valutazioni sugli standard democratici di *Freedom House* a partire dal 1971 e l'indicazione di una soglia demografica di una certa consistenza (fissata in 250 mila abitanti, che porta ad escludere i c.d. micro-stati); infine, un criterio cronologico che richiede il mantenimento per un periodo almeno ventennale dei livelli prima indicati (ciò che, ad esempio, porta all'esclusione della IV Repubblica francese, rimasta in vita per soli 12 anni).

Se guardiamo l'elenco dei 21 paesi che rispettano questi criteri, si riscontra che tutti, eccezion fatta per il Giappone, appartenevano alla tradizione giuridica occidentale (e tra essi ben 14 erano europei) con una significativa omogeneità di

fondo, per essere paesi industrializzati, economicamente sviluppati, con relative disuguaglianze e con un livello di istruzione mediamente elevato.

Nell'ultima edizione de *“Le democrazie contemporanee”*, pubblicata nel 2012 (a 18 anni di distanza dalla precedente), si dà conto di una situazione notevolmente mutata. I regimi rispettosi dei criteri utilizzati e che, pertanto, presi in considerazione diventano 36; la maggior parte di loro (24) continua ad essere ascrivibile tradizione occidentale e, tra questi, ben 19 sono situati nel vecchio continente, mentre il restante terzo comprende esperienze dell'Asia (4 paesi), dell'Africa (2 paesi), e dell'America latina e caraibica (6 paesi). Interessante notare come in questa lista non compaiano sistemi dell'est Europa, per difetto del requisito temporale.

Lo stesso Lijphart osserva come il periodo almeno ventennale di osservazione abbia prodotto risultati piuttosto selettivi; se la soglia fosse stata dimezzata ad un decennio, lo studio avrebbe dovuto considerare altri 25 paesi, molti dei quali avevano iniziato il processo di democratizzazione dopo il 1990. In questo elenco aggiuntivo sono inclusi la gran parte degli stati dell'Europa orientale e balcanica, tra i quali Polonia, Ungheria, oltre a 14 stati non europei (tra i più rilevanti Cile, Messico, Sud Africa, mentre non compare il Brasile).

Nella sua trattazione più recente, riferendosi al numero considerevole delle esperienze incluse nell'elenco e sottoposte alla sua analisi, Lijphart si autodefinisce “indulgente” e ricorre alla definizione “democrazie diverse” proprio per sottolineare il loro carattere eterogeneo (il caso che considera più problematico è quello dell'India, ma si pongono problemi anche per l'Argentina che è dei pochi stati, tra quelli inclusi, con una forma di governo presidenziale); ciò lo induce, mediante l'uso di strumenti di “misurazione della democrazia” a rilevare le difformità di rendimento che intercorrono tra di loro e la diversa qualità e maturazione che le caratterizza.

Senza entrare nel merito della valutazione di alcuni degli stati inclusi (per alcuni di loro si può discutere sulla validità della scelta compiuta), a distanza di qualche tempo dobbiamo riconoscere come l'utilizzazione di un criterio temporale riferito ad un periodo non troppo breve per la selezione delle esperienze, si sia rivelato appropriato e metodologicamente corretto, oltre che lungimirante; ciò è confermato dall'arresto, prima della scadenza indicata, di alcuni processi di consolidamento democratico (o di una loro inversione di marcia), come dimostrano almeno gli esempi di Ungheria e Polonia, per i quali l'approdo alla democrazia può essere considerato effimero. Il fattore tempo gioca un ruolo decisivo, a conferma che la transizione alla democrazia consiste in un processo storico di non breve periodo e deve essere garantita da una persistenza temporale che consente di verificare un'effettiva stabilità democratica.

Tra i requisiti che la democrazia deve possedere, quello della persistenza, rilevabile solo mediante una comparazione diacronica di medio-lungo periodo, è tutt'altro che secondario e la sua valutazione avrebbe potuto impedire scelte affrettate quanto al giudizio di piena maturità democratica formulato nei confronti di alcuni stati anche ai fini del loro ingresso in UE.

A distanza di pochi anni pare indubitabile che quelle enunciate fossero aspettative deformate da una visione filtrata attraverso lenti occidentali; ed in effetti tali speranze non si sono realizzate solo in minima parte: quasi subito ci si rende conto che all'entrata in vigore di nuove costituzioni non corrisponde, salvo eccezioni rarissime, un effettivo radicamento dei valori costituzionali o che, comunque, fuori dall'area europea, i processi di transizione che si avviano risultano molto incerti e tormentati. Già nel 2006 nella letteratura italiana si comincia a parlare di costituzioni senza costituzionalismo (Groppi, con riferimento al contesto asiatico) con una presa d'atto che la disomogeneità dei contesti e delle condizioni culturali originarie avevano prodotto un rigetto o, più di frequente, uno snaturamento dei trapianti che erano stati realizzati.

In effetti, a ben vedere, la recezione del modello occidentale di democrazia, quando non è stata imposta dall'intervento di alcune superpotenze (come è avvenuto quanto meno per l'Afghanistan e l'Iraq), solo in alcuni casi è stata pienamente volontaria e consapevole; in altri, invece, hanno operato dei condizionamenti esterni, come l'esigenza di rispettare i requisiti imposti per l'adesione all'Unione europea, o non sono state valutate appieno le condizioni di partenza, talora profondamente disomogenee per condizioni economiche, sociali, culturali, rispetto a quelle europee occidentali o nord-americane (come in Asia, Africa, America latina). Quel rapporto di separazione ed autonomia che intercorre tra la dimensione della politica, della tradizione/religione, del diritto, che costituisce il patrimonio comune di quella che U. Mattei ha definito la famiglia della *rule of law*, presupposto per l'elaborazione del concetto occidentale di democrazia, non si replica nelle altre culture giuridiche, ove, semmai, si ritrova in forme attenuate.

Questa netta divaricazione tra diffusione del costituzionalismo e le sue *performances* reali, dipende in larga parte proprio all'influenza esercitata dalle culture/tradizioni giuridiche locali "altre" rispetto a quelle occidentali (nel senso considerate da P. Glenn ma anche da R. Cotterell o M. Van Hoecke); queste, erroneamente, erano state assunte come variabili indipendenti rispetto ai processi costituzionali in corso e, per altro verso, questi processi di costituzionalizzazione non ne avevano tenuto conto, ai fini di un'eventuale e preventivo adeguamento del nuovo testo costituzionale (come ben evidenzia R. Orrù per gli stati africani, questo avviene in ritardo e solo per profili limitati).

La circolazione del dato normativo-costituzionale proprio dell'occidente non ottiene, quindi i risultati sperati anche perché non è stato in grado di contaminarsi, assumendo elementi spuri tratti dalle culture autoctone; del resto, riteniamo che se questa mescolanza avesse avuto luogo, lo snaturamento si sarebbe prodotto immediatamente e ci saremmo comunque trovati fuori dall'ideal-tipo proprio della tradizione euro-atlantica.

Se queste osservazioni sono di più immediata evidenza in presenza di culture giuridiche molto lontane da quella occidentale come quelle asiatiche e africane dominate dalla c.d. *rule of tradition*, vanno invece meglio approfondite e comprese le ragioni per le quali un percorso non dissimile, pur se con non secondari elementi

di difformità, si è compiuto anche nelle Americhe latine e nell'Est Europa, fino ad interessare alcuni paesi storicamente collocati nell'ambito della tradizione occidentale consolidata. Si può riconoscere come questi fenomeni degenerativi, certamente non superficiali, siano stati avviati e favoriti dall'insorgenza di crisi economiche (come dopo il 2008-2009 in Europa e periodicamente ricorrente negli stati ibero-americani; sugli effetti prodotti sulla qualità della democrazia dalla crisi del 2018 si intrattiene F. Raniolo) o di altro genere (G. D'Ignazio e A. Di Gregorio accennano alle conseguenze della crisi pandemica di quest'anno, su cui non entriamo, affrontata anche nei regimi democratici con risposte ai limiti della legalità costituzionale), o per la percezione di pericoli esterni da fronteggiare, come quelli legati ai fenomeni migratori, o ancora, all'emersione di conflitti identitari, che rimettono in discussione l'idea della società aperta e tendenzialmente inclusiva, con una rinuncia alla sfida del pluralismo e del multiculturalismo tollerante.

4. Alcuni interrogativi

A questo punto è necessario porci due domande prima di formulare una riflessione. Intanto ci dobbiamo chiedere se il costituzionalismo e la democrazia siano effettivamente esportabili fuori dal contesto in cui si sono sviluppati, a seguito di quei complessi e tormentati passaggi storici che abbiamo richiamato sopra.

La questione riguarda sia gli ordinamenti statuali, sia quelli sovranazionali consapevoli che, comunque, il costituzionalismo non può essere costruito soltanto attraverso l'attività delle corti di giustizia; la tutela dei diritti rappresenta solo uno degli elementi della democrazia costituzionale, la cui tenuta richiede necessariamente un consenso ideologico di fondo che conferisce una costante legittimazione alla costituzione vigente. Se viene a mancare il sostegno della colonna politica, ovvero se le forze e le istituzioni politiche ravvisano (o in un certo momento cominciano a ravvisare) nei principi e nelle regole costituzionali impedimenti alla loro libertà di azione (lo ricorda bene A. Spadaro), con un rifiuto della sindrome di Ulisse e la riproposizione di una visione giacobina incentrata sull'assolutezza del principio di maggioranza (come ci ricorda G. Martinico, la democrazia ridotta a regola della maggioranza è uno degli elementi essenziali che caratterizza i movimenti populistici) conseguente alla sola legittimazione elettorale, la democrazia costituzionale inizia a vacillare e rischia di non consolidarsi mai o di andare incontro ad una delegittimazione successiva. R. Toniatti lo conferma con altre parole, richiamando l'appello al popolo "come la fonte suprema ed esclusiva di ogni autorità", che coniugata con la negazione dello stato diritto e dell'indebolimento del sistema dei *checks and balances*, porta alla negazione del "codice genetico della democrazia costituzionale". Né, questo necessario pilastro può essere surrogato da canali alternativi di decisione, quali quelli rimessi a soggetti di natura democratica; la c.d. epistocrazia può rappresentare, solo se adottata in forme limitate, un correttivo, ma mai un sostituto del circuito democratico (come rileva F. Raniolo, la "democrazia epistemica" costituisce una delle dinamiche di "sfigurazione" della democrazia rappresentativa).

Con la seconda domanda dobbiamo chiederci cosa si intenda per “crisi del costituzionalismo” e della democrazia costituzionale e se di vera e propria crisi si possa parlare. A questo riguardo credo sia corretto distinguere tra le democrazie costituzionali già consolidate e gli ordinamenti costituzionali estranei (del tutto o in parte) alla tradizione giuridica occidentale, della quale non hanno mai posseduto o assorbito gli elementi costitutivi. Credo si possa parlare di crisi su entrambi i fronti, ma si tratta di crisi di diversa natura ed intensità. Le democrazie consolidate sono aggredite da diversi fronti; da nemici esterni, quali il neo-liberismo e la globalizzazione economica che hanno rimesso in discussione la forma sociale dello stato (come ci ricorda anche A. Di Gregorio, recuperando analogie tra la situazione attuale e quella weimariana) e gli equilibri tra organi di governo (che si evidenzia nell’indebolimento generalizzato delle istituzioni parlamentari a vantaggio di quelle governative) e da nemici interni, rappresentati da forze politiche definite o che si autodefiniscono nazionaliste o populiste (ricordiamo la ridicola difesa del populismo e del sovranismo da parte del Presidente Conte fatta nel discorso all’Assemblea generale dell’ONU il 26 settembre 2018, ricordando che “sovranità e popolo sono richiamati nell’art. 1 della Costituzione italiana”, ma omettendo di richiamare la restante parte di questa disposizione), che richiamano valori ed ideologie estranei ed antitetici rispetto alla tradizione del costituzionalismo liberale e richiamano una “concezione organica della società” (R. Toniatti). Il documento più articolato e rilevante può essere individuato nel Manifesto per una “Alleanza delle Nazioni”, presentato il 17 aprile 2019, poco prima delle elezioni europee del 26 maggio successivo, dal *Rassemblement National* di cui è leader Marine Le Pen; si tratta di un progetto organico di 76 pagine, articolato in 144 punti e che già dal titolo evoca la centralità di un concetto, quello di nazione, che appiamo non essere una nozione giuridica come quella di popolo, ma una nozione sociologica che fa leva su un profilo identitario, rappresenta una sintesi ed una *summa* del pensiero politico nazionalista e sovranista che accomuna numerosi partiti europei in questa fase storica.

Non abbiamo qui lo spazio per approfondire la questione legata al c.d. populismo, sviluppata nelle relazioni di A. Spadaro, A. Di Gregorio, F. Raniolo (che ricorda come talora l’espressione democrazia populista sia utilizzata come sinonimo di democrazia illiberale) e, soprattutto G. Martinico (alla cui relazione si rinvia per i molti aspetti che qui non vengono presi in considerazione ed in particolare per l’uso distorto e fuorviante del richiamo all’identità nazionale, la cui difesa è diventata di recente uno dei principi fondamentali della Costituzione ungherese, dopo che la Corte costituzionale di quel Paese l’aveva utilizzata come contro-limite; G. Martinico offre una lettura sistemica dell’art. 4.2 del TUE, negando la possibilità che il principio dell’identità costituzionale richiamato da quella norma possa esser interpretato isolatamente rispetto alle altre norme del Trattato, slegandolo dal rispetto del patrimonio costituzionale europeo). Tutti ci ricordano come si tratti di un fenomeno complesso e multiforme, potendosi declinare in movimenti politici di destra (come è avvenuto prevalentemente in Europa; R. Toniatti elenca i partiti che si sono affermati nei diversi stati europei)

o di sinistra (secondo la distinzione di A. Di Gregorio e F. Raniolo). In ogni caso gli elementi comuni sono rappresentati dalla negazione del pluralismo, con la pretesa di trasformare il popolo in massa, con una semplificazione dei problemi ed il ricorso ad una modalità demagogica di esercizio dell'attività politica, volta a rassicurare le persone, quasi sempre al solo fine di raccogliere un facile consenso elettorale; di retorica populista, della quale indica i quattro più importanti ingredienti, parla G. Martinico.

Un quadro completo di questi movimenti ci è offerto alla tabella inserita nella relazione di F. Raniolo (che parla di movimenti e leader *outsider* in rapida crescita e di un carattere dirompente dei più recenti passaggi elettorali), che elenca 21 formazioni politiche distribuite su 17 paesi europei. Si tratta, per la quasi totalità di partiti di recente formazione, posteriore al 2004 (con le eccezioni dell'Ukip britannico e del FPÖ austriaco, fondati, rispettivamente nel 1993 e nel 1949), a dimostrazione che si tratta di un fenomeno esplosivo nel corso di questo secolo. Gli esiti delle elezioni parlamentari successive al 2012 dimostrano che la consistenza media di questi soggetti, pur variando nel tempo, si è assestata su percentuali, quasi sempre in doppia cifra (con punte superiori al 30% dei suffragi), non trascurabili. Certo la loro rappresentanza parlamentare è dipesa dalle formule elettorali adottate, ma in un numero significativo di paesi queste forze politiche sono state in grado di assumere la guida del governo (è avvenuto in Bulgaria, Grecia ed Italia, oltre a Polonia). Ci potremmo chiedere se si tratta di partiti antisistema e se, per questa ragione, devono essere fatte valere nei loro confronti convenzioni escludenti, con una delegittimazione rispetto all'assunzione di funzioni di governo. La risposta ce la offre la prassi ed è negativa: in un numero consistente di paesi (la Germania fa per ora eccezione, mentre in Francia con le elezioni del 2017 si è assistito ad una totale scomposizione del sistema politico tutta da decifrare per quanto riguarda il futuro e nel Regno Unito si è assistito all'ascesa di un *leader* a suo modo populista alla guida del partito conservatore e del governo) questi movimenti sono stati entrati a far parte di coalizioni di maggioranza, esprimendo ministri provenienti dalle proprie file. Un trattamento molto diverso, quindi, rispetto a quello riservato ai partiti comunisti o di estrema destra nell'Europa occidentale del secondo dopoguerra. Del resto, anche con riguardo alla questione che più direttamente solletica l'interesse del giurista, quella relativa alla possibilità di applicare le sanzioni (come lo scioglimento) che sono possibili nei contesti di democrazia protetta, non pare che sussistano margini significativi d'intervento. Lo conferma il giudizio reso dal Tribunale costituzionale federale (BVerfG) il 17 gennaio 2017 nei confronti di un partito di ispirazione neonazista (NPD), con il quale all'accertamento dell'anti-costituzionalità non ha fatto seguito la dichiarazione d'incostituzionalità di questo partito. Con un atteggiamento ispirato a grande prudenza, si è ritenuto che non possa esserci un automatismo nelle dichiarazioni d'incostituzionalità, che devono essere invece graduate proporzionalmente all'effettiva entità della minaccia per l'ordine liberal-democratico.

Tuttavia, almeno per il momento, le democrazie costituzionali consolidate, pur soggette a significativi adattamenti (F. Raniolo ricorda la maggiore polarizzazione del sistema politico, l'incremento del tasso di plebiscitarismo, della leaderizzazione e personalizzazione della politica, la diffusa sfiducia sistemica, la riduzione del tasso di *accountability*, declino dei parlamenti), nel loro complesso hanno saputo resistere a questi attacchi, dimostrando di possedere gli anticorpi necessari per la loro sopravvivenza (metafora di cui si avvale A. Spadaro, che richiama la presenza di organi di controllo e di garanzia che permettono a fatica di sopravvivere), contando ancora su una larga condivisione dei propri valori fondanti. Riprendendo le parole di G. D'Ignazio, l'elastico (l'immagine della democrazia come elastico è di N. Urbinati), non si è spezzato, almeno per ora.

Certamente il pericolo perdura; è una proprietà irrinunciabile dei sistemi poliarchici quella di essere inclusiva anche nei confronti dei potenziali nemici, cui è consentito in base all'esito dei risultati elettorali assumere funzioni di governo. Tali esiti, come sappiamo, sono sempre reversibili, ma non lo sono sempre le politiche intraprese e le riforme realizzate, a cominciare da quelle che riguardano l'assetto delle istituzioni, che possono giovare di effetti inerziali e di vischiosità (F. Raniolo). Certamente un fattore decisivo è quello temporale, riferito alla durata delle involuzioni democratiche: se queste si stabilizzano le inversioni di tendenza si faranno più ardue (Ungheria *docet*) e non si potrà parlare soltanto, come inizialmente riteneva B. Croce per il fascismo nostrano, di "un' *epoché* della libertà".

Diversa la conclusione cui si deve arrivare negli altri casi; per i sistemi non ancora consolidati, o, ancora, influenzati da culture alternative a quelle occidentali, i processi di esportazione del costituzionalismo e di transizione democratica vivono una crisi profonda o si sono addirittura interrotti. Non mancano esempi nei quali questo esito dipende dalla rivendicazione di una propria specificità e tradizione, anche risultante da una storia diversa da quella degli stati euro-atlantici. E', ad esempio, il caso della Russia, per la quale già nei primi anni di questo secolo si era palesata una rivendicazione dell'essere una "democrazia sovrana", fondata su valori propri, con un rifiuto dell'imitazione dei modelli occidentali (lo spiega diffusamente la relazione di A. Salomoni). Del resto, la stessa Costituzione del 1993 non si era allineata con i dettami del costituzionalismo europeo, ad esempio preferendo il principio dell'unità del potere dello stato (art. 11 Cost. russa) a quello della divisione dei poteri. La recentissima revisione costituzionale del 2020 conferma e normativizza questa diversità di fondo, esplicitando principi di derivazione nazionalista ed identitaria ed una visione paternalista nella distribuzione dei poteri (che ci porta a considerare ancora di più il Presidente della Repubblica come un erede diretto dello zar). La consapevolezza di essere diversi e di avere interessi diversi conduce, quindi, alla costruzione di un sistema il cui fondamento si regge su principi alternativi a quelli del nostro costituzionalismo.

Abbiamo parlato della Russia perché si tratta del più vasto e popoloso stato europeo, ma la presa d'atto delle proprie specificità e, quindi, dell'esigenza di adattare le costituzioni al contesto, è diventato un fenomeno di vasta portata, ad

iniziare da paesi dell'area asiatica, come testimonia già la Dichiarazione di Bangkok, risalente al 1993. Anche in questo documento si rivendicava la specificità dei valori (e degli interessi, soprattutto legati allo sviluppo economico) di quel continente, che dovevano essere preservati da ogni forma di colonizzazione. Peraltro, i testi costituzionali via via approvati non recepivano questi valori ed erano scritti per imitazione dei modelli occidentali; la conseguenza è stata quella di un'emersione di costituzioni materiali molto distanti da quelle formali.

In ogni caso si tratta di un elemento di chiarezza nei rapporti reciproci, che dovrebbe condurre anche gli stati dell'occidente ad accettare, in una prospettiva più relativistica, che talune differenze di fondo restano irriducibili e, pertanto, a rinunciare alla pretesa ricorrente di suggerire o imporre la recezione dei propri standard di governo e di costituzionalismo (salvo intervenire nei casi di mancato rispetto dei diritti umani), mettendo fine alla loro ossessione (ciò che vale soprattutto per gli Stati Uniti) di promuovere la liberalizzazione delle società ad ogni costo, anche contando sulla propria forza economica.

5. Le manifestazioni di mancato consolidamento e di degrado della democrazia

La profonda difformità delle situazioni che si profilano quando trattiamo della crisi del costituzionalismo e della democrazia, obbliga a sviluppare un'indagine di tipo analitico, che mantenga abbinati i sistemi costituzionali con le tradizioni giuridiche e costituzionali cui essi appartengono (ci poniamo, quindi, in un'ottica diversa da quella di F. Raniolo quando ripercorre le diverse traiettorie di quelle che chiama "dinamiche democratiche imperfette").

Precisando che da questa rassegna riteniamo sia necessario escludere i regimi autocratici che non hanno mai neppure valutato seriamente la possibilità di rimettere in discussione la loro natura e, semmai, intendono affermarsi come modelli alternativi alle democrazie occidentali (come avviene per il prototipo cinese), ci sembra sia possibile distinguere almeno quattro situazioni, ciascuna delle quali deve poi essere esaminata specificamente, prima di procedere ad un confronto con le altre.

In un primo gruppo possono essere inclusi i sistemi estranei alla tradizione giuridica occidentale, nei quali si è registrata una battuta di arresto del processo di espansione della democrazia liberale e costituzionale, talvolta con prese di posizione polemiche o di netto rifiuto nei confronti di questo modello (il contesto asiatico, cui abbiamo già fatto cenno, è certamente quello in cui si registrano il maggior numero di casi).

Un secondo gruppo racchiude quelle esperienze caratterizzate da contesti solo relativamente disomogenei rispetto a quelli della tradizione occidentale classica, nelle quali erano stati avviati od erano astrattamente possibili percorsi di transizione democratica; tuttavia, ad un certo punto questo processo non si è sviluppato o si è interrotto, talora con un accentuata regressione verso modelli autoctoni. Gli esempi da richiamare sono eterogenei tra loro; si pensi alla Russia,

alla Bielorussia ed all'Ucraina nell'est europeo (qualificabili come regimi autocratici o democrazie); alle repubbliche caucasiche; all'Albania ed altri paesi dell'area balcanica; alla stessa Turchia, che con le riforme fatte approvare dal Presidente Erdogan ha conosciuto un'involuzione autoritaria, accompagnata da un recupero dei valori islamici. Ed anche le esperienze ibero-americane, delle quali ci occuperemo più diffusamente, possono essere considerate come facenti parte di questa categoria.

Nel terzo gruppo possiamo inserire alcuni stati europei usciti dalla precedente esperienza di *soviet law*, che, ad un certo punto si riteneva avessero concluso il percorso di transizione con la piena recezione del costituzionalismo occidentale e l'instaurazione di sistemi rispettosi degli standard democratici. Se per alcuni di loro (Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia) il consolidamento della democrazia costituzionale era quasi unanimemente considerato un dato acquisito nonostante la brevità del passaggio temporale intercorso, per altri residuavano margini di dubbio (Slovacchia, Bulgaria, Romania e da ultimo Malta, come ricorda G. Delledonne); tuttavia, per tutti il completamento del processo era stato certificato dalla loro ammissione nell'ordinamento dell'Unione europea, previa la necessaria verifica dell'esistenza dei requisiti stabiliti dall'art. 2 TUE e 49 TFUE (già richiamati), un vero e proprio compendio dei principi caratterizzanti della democrazia liberale costituzionale. L'interesse maggiore va certamente rivolto ad Ungheria e Polonia, che, in maniera in parte inattesa, hanno rimesso in discussione i risultati conseguiti, con una teorizzazione, a livello politico (si ricorda il discorso di V. Orban il 26 luglio 2014 di cui G. Martinico e G. Delledonne riportano i passaggi essenziali), della possibilità di costruire una "democrazia illiberale", anche ricorrendo a riforme costituzionali (Ungheria) o, comunque, almeno legislative (Polonia), i cui effetti principali sono stati quelli di limitare i diritti di libertà, in particolare quelli di manifestazione del pensiero e di comunicazione politica, con un controllo governativo dei principali organi d'informazione ed un depotenziamento delle istituzioni di garanzia, delle quali sono state limitate l'indipendenza ed i poteri. Come è stato ripetutamente scritto, il potere giudiziario è stato "catturato" da quelli d'investitura politica e, in particolare, dall'esecutivo (la vicenda polacca è ripercorsa da F. Raniolo).

Il tratto comune riposa sulla consapevolezza della creazione di un modello alternativo di democrazia, cui non si rinuncia neppure di fronte alle minacce delle istituzioni europee di attivare il processo di infrazione previsto dall'art. 7 del TUE; in questi ordinamenti si assiste ad un graduale cambiamento del paradigma costituzionale (per usare le parole di R. Toniatti, che lo riferisce prevalentemente alle contingenze elettorali che hanno conformato il sistema politico), anche se si possono rilevare delle differenze tra la situazione in cui si trovano i due Paesi: più consolidata in Ungheria, per effetto del consenso politico prolungato e ultramaggioritario riscosso dal partito di Fidesz (e che non accenna a diminuire) e delle riforme costituzionali approvate; maggiormente contrastata in Polonia, ove il pluralismo politico non è venuto del tutto meno e si è di recente manifestato in alcune elezioni amministrative, con riforme di rango solo legislativo, che

potrebbero essere più facilmente contraddette dall'emersione, in futuro, di una maggioranza parlamentare alternativa rispetto a quella attuale. Si tratta di una speranza che, come osserva R. Toniatti, renderebbe la democrazia illiberale un passaggio transitorio, con possibili inversioni di tendenza, anche se potrebbe approdare (più realisticamente) sulla sponda degli autoritarismi.

Non possiamo ulteriormente dilungarci con riferimenti a queste due esperienze, per le quali si rimanda integralmente all'accurata relazione di G. Delledonne, che ripercorre i vari passaggi storici che si sono consumati e le tappe ed i contenuti di questi processi di transizione, fino alle più recenti decisioni che hanno contrassegnato il degrado costituzionale e che sono culminate, in Ungheria, con l'insuccesso della transizione e che ha visto la Costituzione trasformarsi in uno strumento di legittimazione del potere autoritario. L'analisi di G. Delledonne, opportunamente, non si limita a riferire dei profili normativo-costituzionali più recenti, che vengono inquadrati ed interpretati con riferimento ai diversi contesti ed alle rispettive tradizioni storico-culturali, che offrono una convincente chiave di lettura delle differenze che hanno contrassegnato la vicenda ungherese rispetto a quella polacca, evidenziando, ad esempio, come la storia costituzionale ungherese sia caratterizzata dalla ricorrente presenza di regimi ibridi, mentre quella polacca da interpretazioni autoritarie delle regole costituzionali.

L'ultimo gruppo riguarda le stesse democrazie costituzionali consolidate, che, come abbiamo già ricordato, si trovano oggi a fronteggiare la sfida mossa loro da movimenti politici populistici e sovranisti (nazionalisti), proliferati soprattutto a seguito della grave crisi economica iniziata una decina di anni orsono o generatisi in maniera improvvisa ed inaspettata (come il fenomeno del trumpismo, ricordato da G. D'Ignazio F. Raniolo e R. Toniatti; questi lo considera una manifestazione evidente di democrazia illiberale, perfino comparabile con quelli di Ungheria e Polonia). Per il momento gli effetti più rilevanti hanno riguardato i sistemi dei partiti, che hanno subito una destabilizzazione e talora si sono ricomposti trovando equilibri diversi, con una radicalizzazione della competizione politica (anche tra forze nazionaliste e non) ed una maggiore polarizzazione anche a livello sociale. Conseguenze minori, per il momento, si sono prodotte sugli assetti istituzionali (con una tendenza, semmai, ad accentuare alcune tendenze già in atto da tempo, quali la monocratizzazione del potere e tendenza verso il presidenzialismo e la riduzione dei processi e del livello di *accountability*), anche nei casi in cui i movimenti populistici sono stati cooptati nelle compagini di governo in posizione minoritaria (qui gli esempi sono numerosi) o sono riusciti a costituire maggioranze parlamentari, peraltro poco coese (come in Italia nel 2018). Alcuni effetti si sono prodotti sulle politiche, con l'attivazione di indirizzi certamente meno inclusivi, soprattutto a detrimento dei diritti degli stranieri (sul fenomeno populista si sofferma anche R. Toniatti, che distingue tra populistici al governo ed all'opposizione).

Certamente va ribadito, con G. D'Ignazio, che l'attuale crisi della democrazia è un fenomeno non superficiale, così come questa regressione sarebbe stata impensabile solo fino a qualche anno addietro. Questo insegna che neppure i

sistemi democratici consolidati possono essere considerati stabili in via definitiva, potendo trasformarsi in qualcosa d'altro.

La nostra ricostruzione si limita a descrivere quanto osservato empiricamente, per rilevare come le dinamiche in atto siano ancora troppo recenti e troppo confuse (ovvero di dinamiche in corso che rendono possibili valutazioni solo interlocutorie: R. Toniatti) per consentire anche solo un tentativo di razionalizzazione dell'esistente; su un piano diverso e più avanzato si colloca, invece, l'interessante ricostruzione di A. Spadaro, che elabora alcune classificazioni inedite, riferite tanto alle democrazie che delle forme di stato. Quanto alle prime si cerca di integrare la classica dicotomia tra regimi politici democratici e non democratici (questi ultimi distinti in autoritari e totalitari), con l'introduzione di entità intermedie, ancora in fase di formazione. Queste vengono individuate nelle democrazie con maggioranze populiste/sovraniste (considerate al primo stadio); nelle democrazie illiberali (nelle quali si afferma la tendenza ad una dittatura della maggioranza con limitazioni ai poteri giudiziari e ai diritti civili), poste su un gradino intermedio; infine, nelle democrazie, che affermano l'obsolescenza della democrazia liberale. Con l'osservazione che lo schema proposto ha un valore solo tendenziale, considerato che questi processi possono consolidarsi, così come interrompersi in relazione alle circostanze storiche che si determineranno in futuro.

Con riguardo alle forme di Stato la tripartizione proposta distingue gli stati costituzionali (che mantengono i caratteri propri delle liberal democrazie), gli stati post-costituzionali (in cui si affermano fenomeni di transizione verso forme pre-autoritarie), gli stati anti-costituzionali, caratterizzati da un esercizio autoritario/totalitario del potere.

Lo stesso Spadaro definisce questa classificazione solo approssimativa; certo, si tratta di un tentativo apprezzabile e molto coraggioso, che avvia una riflessione sull'opportunità di distinguere tra vecchie e nuove categorie (come ritiene anche R. Toniatti) e prova a sistematizzare esperienze reali che si trovano ancora ad uno stato magmatico, che talora sono sfuggenti, e che, soprattutto possono evolversi ulteriormente, anche con inversioni di tendenza. A prescindere dalla notazione che, come abbiamo già ricordato, è ancora preferibile la conservazione di un'unità concettuale tra democrazia liberale e costituzionalismo, riteniamo che per il momento sia opportuna una sospensione del giudizio e una rinuncia all'elaborazione di categorie nuove, che da una parte, catalogando sistemi instabili, risultano precarie, dall'altra non possono essere considerate come modelli di riferimento giuridico-costituzionale, mantenendo un valore meramente descrittivo.

Ci pare di aver colto che A. Di Gregorio, che pure rilegge alcune delle tassonomie più note (come le varianti del costituzionalismo liberale proposte da M. Tushnet o delle distinzioni di G. Frankenberg), mantenga un atteggiamento perplessa quanto all'effettiva possibilità di procedere all'elaborazione di nuove modellistiche, ponendosi su un terreno di competizione con gli scienziati della politica. La stessa Di Gregorio, tuttavia, ammette la possibilità di individuare una

tipologia intermedia, quella delle “democrazie degradate”, riferita ad un numero piuttosto ristretto di esperienze (che alla fine si riducono solo ad Ungheria e Polonia, non assimilabili a quelle di altre giovani democrazie in contesti post-coloniali), selezionate sulla base dell’applicazione di criteri piuttosto stringenti, il più importante dei quali è quello del raggiungimento di una maturità democratica prima della recessione (cui si aggiunge la stabilizzazione di un sistema ibrido in un lasso temporale di medio/lungo periodo).

Semmai, per bilanciare l’abbondanza di indagini politologiche, potrebbe essere opportuno e produttivo approfondire più di quanto non sia stato fatto finora i meccanismi costituzionali del degrado democratico e le ricadute sul versante della tutela dei diritti e sugli equilibri interni alla forma di stato ed alla forma di governo. Finora le analisi sono state frammentarie e limitate solo ad alcuni ordinamenti nei quali il deterioramento è stato più evidente, ma si tratta di un’ipotesi di lavoro che potrebbe risultare molto proficua e rivalutare il ruolo del costituzionalista, che come osserva R. Toniatti, non disponendo degli strumenti di analisi e interpretazione sistemica del fenomeno, può limitarsi a registrarlo suo malgrado.

Come osserva A. Spadaro nelle sue conclusioni, non esistono medicine miracolose per contrastare le aggressioni ed i pericoli di uno snaturamento o della stessa demolizione della democrazia costituzionale; i possibili rimedi che lui indica sono condivisibili, bisogna capire se possono avere le gambe per camminare: non sempre le proposte razionali riescono a contrastare la forza degli interessi e delle convenienze. La cosa più importante per il giurista è di continuare a sostenere e rilanciare l’idea che la democrazia liberale costituzionale del Novecento è il migliore dei regimi possibili, facendo anche un’operazione di memoria che ricordi come le alternative del passato siano state soluzioni ben peggiori; anche se questo messaggio ormai incontra grandi difficoltà ad essere recepito.

6. Capitalismo, democrazia, costituzionalismo

Abbiamo già segnalato come la recente crisi delle democrazie consolidate vada messa in relazione anche al mutamento dei rapporti tra politica ed economia, in particolare per effetto dell’accelerata globalizzazione di quest’ultima.

Ci pare utile, quindi, una riflessione che cerchi di cogliere alcune delle ragioni strutturali che hanno permesso al costituzionalismo democratico della seconda metà del Novecento di svilupparsi sulla base di quelle coordinate che abbiamo prima sintetizzato. Tale sviluppo è stato possibile per un presupposto politico-sociale bene evidente: quello dell’alleanza tra capitalismo e classi lavoratrici, che pur mantenendo vivo a lungo il conflitto di classe, concordavano sull’esigenza di garantire uno sviluppo economico progressivo e incrementale e, tutto sommato, condividevano una visione di fondo che considerava il lavoro ed il profitto come strettamente legati tra loro. Il fondamento di questa alleanza riposava, tra l’altro, sulla condivisione di un modello economico basato sulla crescita, che consentiva anche l’adozione di politiche redistributive e l’incremento della spesa pubblica a garanzia di diritti fondamentali come l’istruzione o la salute.

Questo sodalizio tra liberalismo e mercato, tra capitalismo e democrazia, ritenuto da alcuni indissolubile, è parzialmente entrato in crisi per varie ragioni, riconducibili all'incertezza dei cicli economici, all'esplosione dei debiti sovrani, all'esistenza di realtà nelle quali lo sviluppo economico e l'espansione del profitto si sono compiuti anche in difetto di una visione liberale e senza democrazia.

Del resto, questo il problema del carattere necessario o meno del sinallagma era già stato posto da tempo; la migliore dottrina (G. Sartori), piuttosto che fornire una risposta al riguardo, si limitava a rilevare l'evidenza storica di questo collegamento, anche se esso non poteva essere considerato un presupposto essenziale, nel senso che, se per un verso il mercato non è un produttore di democrazia, per altro verso la democrazia postula il mercato in chiave di ottimizzazione, non di necessità. Plurimi esempi asiatici confermano questa riflessione, dimostrando come sia possibile consentire lo sviluppo di economie capitaliste in contesti autocratici, nei quali il riconoscimento del diritto di proprietà e d'intrapresa, ma non anche degli altri diritti civili o politici, favorisce i produttori e le stesse multinazionali, con tassi di sviluppo molto alti.

Del resto, il rapporto tra sistemi economici e forme di stato è diventato sempre più problematico guardando al complesso delle relazioni che si sono instaurate per effetto dei fenomeni di globalizzazione, che hanno aggredito il modello organizzativo *vestfaliano*, all'interno del quale sono stati partoriti la democrazia liberale ed il costituzionalismo, che nel loro sviluppo sono sempre stati legati alla dimensione statale. Come ci ricorda G. D'Ignazio, gli effetti della globalizzazione hanno messo in crisi un modello di stato ispirato ad un sistema completo, autoreferenziale e chiuso verso ogni forma di intromissione esterna.

La recente crisi economica ha fatto da detonatore ed ha svelato in maniera evidente quello che è stato definito il fenomeno della *postdemocrazia*, caratterizzato dallo spostamento delle sedi di decisione all'esterno dei circuiti democratici e degli organi rappresentativi, con una prevalenza, almeno di fatto, dell'economia sulla politica, laddove il costituzionalismo del Novecento aveva codificato un paradigma opposto. A. Di Giovine ha descritto alcuni anni fa questa situazione coniato l'espressione "democrazie colonizzate"; si tratta di un malessere molto esteso e profondo, con il quale dovremo misurarci anche in futuro. Non possiamo approfondirlo ulteriormente in questa sede, ma resta la domanda sulla capacità delle democrazie costituzionali consolidate di non retrocedere ulteriormente anche su questo piano.

7. Le transizioni democratiche in contesti extraeuropei: una battuta di arresto o la fine di un sogno?

Nella sessione pomeridiana l'attenzione del convegno si è spostato sull'analisi di ordinamenti extraeuropei, ed in particolare di quelli dell'America latina.

Partendo, tuttavia, dall'ultima delle relazioni, dedicata all'Africa subsahariana, R. Orrù ripercorre il percorso delle transizioni post-coloniali avviate dopo il 1960 e delle successive stagioni di codificazione costituzionale che hanno

rimessione in discussione molte delle scelte iniziali, operate quasi esclusivamente per imitazione (nella relazione si parla di mimetismo costituzionale) del modello della potenza straniera di riferimento, con l'adesione a paradigmi liberaldemocratici, la cui effettiva realizzazione si rileva ben presto utopica. Il fallimento della prima transizione democratica era stato rapido, facendo emergere una condizione che viene definita "impossibile", per ragioni note imputabili anche al contesto pre-giuridico (economico, culturale e sociale) ed alle tradizioni ctonie sommerse (*in primis* il tribalismo che influenza le scelte politico-elettorali), che questo costituzionalismo d'importazione non considerava in nessuna misura. L'uso della forza diventa allora il metodo ordinario di conquista del potere, con colpi di stato militari e l'instaurazione diffusa di regimi neo-patrimoniali, di stampo prevalentemente autoritario (con leader che diventano inamovibili), in un continente ancora sostanzialmente colonizzato per effetto del perdurare della guerra fredda e che conosce la stagione tragica delle guerre tribali. Alla fine del secolo scorso anche l'Africa diventa protagonista di una nuova ondata di costituzionalismo, che riproduce modelli più avanzati, ispirati ad una visione democratica autenticamente pluralista, coniugata con il recupero di "valori africani", tra i quali la *Traditional Leadership* e la *Customary Law*; ma, ancora una volta, questo costituzionalismo combinato o ibridato non riesce a mettere radici ed a svilupparsi adeguatamente e le democrazie diventano, al più elettorali, con una tendenza a forme di iper-presidenzialismo. Come R. Orrù rileva, ai testi costituzionali si sovrappongono costituzioni materiali che producono regimi non pienamente democratici, definiti come intermedi o proprio come democrazie illiberali: la democrazia costituzionale resta un miraggio, anche per la ragione che il costituzionalismo non riesce ad acquisire una valenza trasformativa, come invece sarebbe necessario. Più di recente sono venute meno anche le certezze che si nutrivano per il Sudafrica, che in una certa fase sembrava avere raggiunto un consolidamento democratico alle soglie della maturità pare indicativo che tra le 36 democrazie individuate da Lijphart per l'Africa compare solo il Botswana; tuttavia, guardando l'elenco aggiuntivo dei regimi che non avevano ancora raggiunto una maturità ventennale nel 2012, la pattuglia africana si era numericamente rinforzata, con l'inclusione di ben altri 5 stati: Benin, Capo Verde, Ghana, Mali, e Sudafrica).

Come al solito, e questo viene sottolineato nella relazione in maniera convincente, un ulteriore sviluppo del processo di transizione, piuttosto che un suo arresto ed un suo degrado, dipende in modo determinante dalle condizioni dello sviluppo economico e sociale, che resta un problema irrisolto. Peraltro, l'Africa resta un continente conteso, oggi tra Occidente (a proposito dell'Europa R. Orrù richiama le importanti notazioni di P. Häberle) e Cina, la cui presenza strategica non è certo un buon viatico per il consolidamento democratico.

Credo sia giusta la scelta di un titolo che formula un interrogativo, considerando le diversità rilevanti tra le diverse aree e l'incertezza delle prospettive che non consentono, allo stato, di formulare nessun pronostico. L'Africa sub-sahariana resta un continente che necessita di aiuti ed interventi

esterni in grado di condizionare in maniera decisiva anche le dinamiche delle forme di stato, con una possibilità di attrazione definitiva verso quei modelli autocratici e non solo illiberali, prevalenti nella famiglia della *rule of tradition*, alla quale questo continente appartiene.

Le tre relazioni giuridiche che si occupano della situazione e degli sviluppi che hanno caratterizzato i sistemi costituzionali ibero-americani, seguono impostazioni metodologiche in gran parte affini e tutte e quattro sono sostanzialmente concordano nella individuazione delle ragioni che finora, nonostante i tentativi di emancipazione compiuti negli ultimi decenni, hanno impedito una sedimentazione irreversibile della forma di stato democratica. È vero che in alcune realtà la situazione attuale è migliorata rispetto al passato e, complessivamente, sono stati compiuti dei passi in avanti e che, soprattutto, deve essere valutata positivamente la rarefazione di regimi prettamente autoritari; tuttavia, riprendendo la metafora di Eleonora Ceccherini, l'impianto della democrazia è rimasta sempre nel limbo, ad uno stato di crisalide, senza una trasformazione in farfalla.

Ci pare importante, prima di svolgere ulteriori considerazioni, riprendere l'avvertenza di A. M. Russo, che segnala come sia metodologicamente rischioso considerare l'America Latina come un'area geografica e geopolitica omogenea ed unitaria, pur rilevando la presenza di alcuni elementi comuni (riconducibili, tra gli altri, al patrimonio storico culturale, al dominio coloniale europeo e alla lotta per l'indipendenza, all'opzione presidenziale quanto alla forma di governo).

Con un minimo di arbitrarietà dovranno però essere sviluppate delle considerazioni d'insieme, che traggano spunto proprio dalle analogie che accomunano la gran parte degli stati di questo continente.

Dall'insieme dei contributi pubblicati emerge come siano tre i profili sui quali concentrare l'attenzione: una comparazione diacronica di lungo periodo, l'analisi del contesto e delle condizioni pre-giuridiche proprie dei paesi latino-americani, le scelte istituzionali in punto di forma governo e le connessioni tra questa ed i sistemi politici che si sono sviluppati.

Con riguardo all'analisi storica, che rimane una chiave di lettura cui non si può rinunciare per comprendere l'attualità, possiamo rinviare interamente alla periodizzazione richiamata da E. Ceccherini; soltanto un punto merita di essere discusso espressamente. Si tratta di quello che ancora E. Ceccherini definisce "mancata giustizia di transizione", ovvero la rinuncia, nei passaggi costituenti che hanno posto fine ai precedenti regimi autoritari, a fare i conti con il passato ed a perseguire, anche giudizialmente, le classi dirigenti responsabili delle derive autoritarie e con esse della commissione di reati molto gravi (emblematico, tra i molti, il caso del Cile, con l'almeno iniziale immunità concessa al generale Pinochet ed alla contestuale rinuncia alla stesura di una nuova costituzione).

Nonostante la giurisprudenza della Corte interamericana (che E. Ceccherini richiama), questa tendenza, che appare piuttosto generalizzata, è il frutto di compromessi che impediscono un rinnovamento effettivo e rappresenta un sintomo evidente dell'incapacità di rompere in maniera netta con il passato, così

da marcare quelle soluzioni di continuità che ad un osservatore esterno parrebbero irrinunciabili per favorire la formazione di una nuova classe dirigente e rendere giustizia alle persone che hanno subito ingiustizie e soprusi. Superfluo sottolineare che queste scelte si giustificano in chiave storica e sono la conseguenza dei rapporti di forza che perdurano sul piano sociale e politico; ma ciò consente la sopravvivenza di potenziali nemici cui è consentito di operare all'interno dei nuovi sistemi costituzionali, con potenziali effetti destabilizzanti. Questa adesione insincera e di facciata ai valori democratici, costituisce certamente una ragione per la quale questi regimi non riescono a stabilizzarsi in modo definitivo.

Di particolare rilievo le considerazioni svolte in relazione tanto alle condizioni di contesto quanto alle dinamiche istituzionali, che sono, ovviamente, correlate tra loro in modo stringente e si influenzano reciprocamente; la prima osservazione è che sia le une, che le altre, nel periodo più recente solo in parte sono mutate, replicando alcune costanti che affondano le loro radici nel passato.

Se guardiamo agli elementi di contesto, entrano in gioco il fattore antropologico, quello sociale e culturale, quello economico.

Partendo da quest'ultimo, senza scomodare l'analisi marxista che rivendica il primato della struttura economica su tutto il resto, sia E. Ceccherini che M. Russo ribadiscono l'influenza decisiva che i sistemi economici dell'intera America latina hanno esercitato e continuano ad esercitare sui processi di consolidamento democratico, rispetto al quale continuano ad operare come un fattore di freno.

La comune condivisione del liberismo (eccezion fatta per Cuba e Venezuela), talora declinato in forme estreme, l'economia prevalentemente agraria basata sul latifondo, la dipendenza dal capitale straniero (soprattutto americano ed oggi anche cinese) e dai mercati internazionali paiono i fattori più rilevanti da considerare. In particolare, la forte esposizione e vulnerabilità dipendente dall'andamento dei prezzi delle materie prime, è stata la principale causa storica dell'alternanza di cicli di espansivi e di successive crisi (A. M. Russo); si tratta di condizionamenti esterni non controllabili, che, periodicamente, producono effetti destabilizzanti particolarmente pervasivi. Peraltro, mentre nelle fasi di crescita economica non si riesce a garantire una redistribuzione efficace tra le diverse classi sociali, tale da attenuare, almeno in piccola parte le profonde disuguaglianze e si preferisce piuttosto seguire canali clientelari che non attenuano la visione servile dei rapporti sociali, i momenti di recessione si riflettono sul benessere complessivo della popolazione, aggredendo soprattutto la classe media; dinamiche che costituiscono ostacoli insormontabili sul percorso del consolidamento democratico. Anche a questo proposito possiamo recuperare il neologismo "democrazie colonizzate", che, come abbiamo già ricordato, A. Di Giovine ha proposto per descrivere un fenomeno generale che ormai interessa tutte le democrazie, le cui fondamenta vengono aggredite dai processi economici indotti dal mercato globale e dal ruolo egemonico della finanza internazionale, che è riuscita ad imporre la prevalenza dei propri interessi, rispetto ai quali si disvela l'impotenza degli stati e del decisore politico.

Anche i tentativi intrapresi per favorire lo sviluppo economico, accompagnandolo con politiche redistributive, mediante il rafforzamento dell'intervento pubblico in economia ed il controllo da parte dello stato della gestione delle materie prime, nelle stagioni in cui i risultati elettorali hanno portato all'elezione di presidenti della repubblica di sinistra e forze politiche di ispirazione socialista o laburista, non hanno prodotto risultati di rilievo e, soprattutto, durevoli nel tempo. La speranza di riaffermare il primato della politica sull'economia si è scontrato con reazioni interne, ma soprattutto, non disponeva di sufficiente forza per condizionare i mercati internazionali, che hanno continuato ad imperversare, trasformando le promesse di riscatto in argomentazioni demagogiche di corto respiro.

Povertà e diseguaglianze profonde, soprattutto in termini di distanza sociale tra le classi, (di questi aspetti si occupa diffusamente il contributo di I. Wences, che definisce calamità il dominio, la disuguaglianza e la mancanza di rispetto delle attuali democrazie, peraltro minacciate dal ritorno di una destra estrema che cerca di imporre la sua egemonia) si sono addirittura acuite (l'applicazione dell'indice di Gini lo dimostrerebbe ampiamente), come testimoniato anche dalle recenti manifestazioni di piazza in Cile, peraltro uno degli stati sudamericani meno instabili, ove il rapido impoverimento ha interessato la gran parte della popolazione, arrivando ad aggredire anche i ceti sociali medio-alti, non più in grado di far fronte alle spese per la sanità, l'istruzione o altri servizi sociali che sono quasi esclusivamente gestiti in forma privata.

Degli altri elementi che caratterizzano il contesto, meriterebbe un approfondimento autonomo quello di carattere antropologico, che richiama la sopravvivenza di tradizioni ctonie ed il carattere pluralista di molte delle società latino-americane, con la palese emersione di conflitti che sono dovute a visioni culturali antitetiche, come da ultimo è dimostrato dalla politiche dell'amministrazione Bolsonaro, volte allo sfruttamento di nuove aree del territorio brasiliano, che hanno provocato la reazione delle popolazioni autoctone (che, non solo in Brasile, vivono in condizioni di indigenza e marginalizzazione). Sulla questione, che apre interessanti prospettive anche in ordine ai valori fondanti del costituzionalismo, chiamato a bilanciare l'approccio teorico della tradizione giuridica occidentale elementi propri della tradizione ctonia, ispirata ad una visione biocentrica, piuttosto che antropocentrica, si rimanda integralmente alle interessanti considerazioni di A. M. Russo e di I. Wences.

Trascurando gli altri fattori pre-giuridici richiamati nelle relazioni, comunque rilevanti, come quello del basso livello di istruzione media, del rapporto malato tra potere economico e potere politico (Ceccherini), l'assenza di contropoteri sociali (come la stampa libera) o politici (S. Gambino), il più recente uso spregiudicato delle fonti d'informazione (Ceccherini), la maggiore facilità con la quale, per il combinato disposto della diffusa precarietà economica, degli eccessivi squilibri sociali e del basso livello di istruzione (su tali profili la relazione di I. Wences, che esprime, per così dire, un punto di vista interno a queste realtà, con accenti fortemente critici), si afferma una cultura sociale di natura servile,

terreno fertile per la pratica diffusa di logiche clientelari e di un populismo che può diventare endemico, preferiamo concentrarci sui profili di carattere giuridico e istituzionale.

Anche su questo punto le analisi convergono su conclusioni condivisibili. Così, S. Gambino sottolinea lo stretto legame che intercorre tra la costruzione di un sistema democratico e gli strumenti che vengono utilizzati per farlo funzionare, a partire da quelli istituzionali che definiscono la forma di governo. Con richiami al concetto (coniato nel 1986 da Giorgio Lombardi) di una formula politica istituzionalizzata che ha radici nella storia coloniale e continua ad operare come un crittotipo, si spiegano le ragioni del successo incontrastato che, a queste latitudini, ha riscosso la forma di governo presidenziale e quelle per cui questo modello è quasi ovunque degenerato in forme presidenzialistiche di gestione del potere, allontanandosi di molto dall'ideal-tipo statunitense.

Pur nelle diversità di forme nelle quali il presidenzialismo si è realizzato delle quali si è a lungo occupata la dottrina (ad iniziare da Jorge Carpizo) e che S. Gambino richiama puntualmente (distinguendo presidenzialismo puro, parlamentare, attenuato), il dato costante rimane quello di una preponderanza del vertice del potere esecutivo, che annulla i contrappesi ed i bilanciamenti tra organi costituzionali e che porta all'emersione di costituzioni materiali che si distaccano molto da quelle formali. Questa costante, che porta a qualificare la prevalenza presidenziale (*l'híper-presidencialismo*, come ci ricorda A.M. Russo) alla stregua di un principio supremo delle costituzioni (Ceccherini), è da mettere in relazione a molteplici fattori, sia normativi sia politici.

Tra i primi assumono rilievo la disciplina del principio della separazione dei poteri in forme più attenuate, la maggiore consistenza delle attribuzioni presidenziali, spesso non solo *active* come nel presidenzialismo dualista, ma anche *proactive*, tra i quali poteri di gestione delle emergenze e poteri normativi che hanno reso endemico il fenomeno del decretismo, oltre alle maggiori interferenze che possono essere esercitate sui lavori parlamentari, compreso il processo di bilancio; la conseguente maggiore debolezza dei parlamenti; controlli più penetranti dell'esecutivo sulle istanze di garanzia, per ricordare solo quelle di più immediato rilievo.

Questo scenario si completa con la disciplina elettorale per l'elezione delle assemblee rappresentative; le formule elettorali adottate nel periodo più recente sono di tipo misto e non più solo maggioritario, intendendosi, in questo modo, garantire una maggiore rappresentanza dei numerosi partiti esistenti, rinunciando alla semplificazione del sistema politico, che, in un sistema presidenziale dovrebbe tendere al bipartitismo (visto che l'elezione del presidente segue sempre una logica binaria) o, quanto meno ad un bipolarismo, con alleanze tra forze politiche omogenee. Ne è conseguita una tendenza generale alla frammentazione politico-partitica, con assetti multipartitici, in alcuni casi estremi, dei sistemi politici: ciò che distanzia maggiormente questi sistemi dal prototipo nord-americano (sull'importanza dei sistemi politici e sulla rappresentazione delle democrazie

moderne come “stati di partiti”, si intrattiene diffusamente la relazione di S. Gambino).

Le coalizioni a supporto delle candidature presidenziali sono spesso politicamente eterogenee e cangianti nel tempo, mentre la frammentazione politica si ripercuote sulla composizione delle assemblee legislative, con gruppi parlamentari numerosi e conflittuali, non in grado di dare vita a maggioranze coese (così anche S. Gambino), se non per agire in funzione anti-presidenziale, anche con atti estremi e fortemente destabilizzanti, quali l’attivazione della procedura d’*impeachment* (come nel caso della Presidente del Brasile Rousseff).

Rispetto all’esperienza statunitense acquista scarso rilievo la distinzione tra la dinamica del governo omogeneo e quella del governo diviso; nelle esperienze ibero-americane si è assistito comunque all’emersione di costituzioni materiali che hanno privilegiato una sovraesposizione dei poteri presidenziali a detrimento dei Parlamenti e, in alcuni casi significativi (Brasile, Bolivia, Venezuela, Argentina), hanno generato involuzioni di tipo populista. Anche a questo riguardo, quindi, le speranze di realizzare forme di governo più equilibrate, che si erano palesate con l’avvio dei processi di transizione verso la democrazia, all’inizio degli anni ’80 del secolo scorso, sono andate ormai deluse; la formula crittologica del presidenzialismo, con le sue ascendenze coloniali ed i richiami al *caudillismo*, da molti considerato come una vocazione antropologica delle masse popolari di identificarsi in un capo carismatico, senza la mediazione di corpi politici intermedi è tornata a manifestarsi senza soluzione di continuità, né paiono verosimili inversioni di tendenza. Il modello si completa con accentuate forme di “plebiscitarismo”, con un assorbimento della rappresentanza dal ruolo esorbitante, anche istituzionale, dei *leader* di governo (F. Raniolo identifica nel plebiscitarismo uno delle tre dinamiche di “sfigurazione” della democrazia).

Per riprendere le parole di S. Gambino, che, su questo, cita C. Arias, il presidenzialismo latino-americano è un ibrido, risultante dal concorso di tre elementi: la recezione del modello statunitense, l’applicazione di meccanismi rappresentativi propri della tradizione europea e “dall’evoluzione propria di una regione che ha convissuto con forti tensioni economiche e una cultura politica *caudillista*”.

È stato di recente sottolineato (da C. Martinelli), che quella presidenziale è anche la più delicata tra le forme di governo, perché postula la ricerca ed il mantenimento costante di un rapporto dialettico e di equilibri dinamici tra gli organi costituzionali, volti ad impedire che il Presidente, forte di una legittimazione popolare diretta conquisti una primazia pressoché assoluta e diventi il *dominus* dell’indirizzo politico, in assenza di contrappesi effettivamente funzionanti. Ove in un sistema che assume la forma presidenziale si manifesti in concreto l’impossibilità o l’incapacità di mantenere il necessario pluralismo istituzionale, la conseguenza è quella del venir meno degli stessi presupposti su cui si regge la forma di Stato liberal-democratica (E. Ceccherini); non solo, come osserva S. Gambino, la qualificazione di “democrazie illiberali” risulta poco appropriata al contesto libero-americano, ove la distinzione possibile rimane quella

tra forme di stato democratiche, e forme autoritarie, dovendosi tener conto della propensione autocratica che si è costantemente manifestata. Questo è stato e continua ad essere uno dei problemi che affligge gli stati dell'America latina di cui non si intravede una possibile soluzione almeno nel medio periodo.

Gli auspici di I. Wences di recuperare quei valori che lei definisce repubblicani e di E. Ceccherini e A. M. Russo di trovare un aiuto nell'influenza dell'ordinamento internazionale e nell'azione delle corti di giustizia (in particolare della Corte interamericana dei diritti umani, che in alcune importanti occasioni ha fatto sentire la propria voce con autorevolezza), affinché le incerte democrazie latinoamericane possano intraprendere percorsi virtuosi, sono condivisibili, ma poco realistici

Il formante giurisprudenziale da solo non è certo in grado di ribaltare una situazione compromessa, ma solo di rendere giustizia in determinati casi; del resto neppure l'Unione europea che vanta un sistema ben più strutturato ed in grado di intervenire anche politicamente, si sta dimostrando capace di controllare e reindirizzare le derive illiberali che hanno preso piede in alcuni degli stati membri. Il soccorso esterno può essere utile, ma mai risolutivo, per riprendere percorsi virtuosi; come sempre, sono decisivi i rapporti di forza che potranno cambiare solo se viene affrontato il nodo del miglioramento complessivo delle condizioni economiche e sociali di questi paesi (E. Ceccherini), garantendo ai cittadini almeno un lavoro a condizioni eque, la tutela della salute (l'esperienza della pandemia del 2020 ha confermato l'estrema precarietà dei sistemi sanitari), un innalzamento del livello di istruzione.

Un cenno ai richiami che vengono fatti da tutti i relatori al ruolo svolto dall'esercito, che, da sempre, ha giocato un ruolo da protagonista sulla scena politica sudamericana; l'esperienza maturata finora ha registrato l'assunzione di posizioni partigiane da parte delle forze armate, che sono costantemente intervenute talora con modalità preventive, talora reattive, per impedire sviluppi in senso progressista dei sistemi politici e spesso instaurando governi dittatoriali di destra estrema ed a vocazione nazionalista (ce lo ricordano sia S. Gambino che E. Ceccherini). Forze armate che hanno dimostrato, quindi, la propensione ad esercitare funzioni repressive e di polizia interna (magari con il supporto strategico e politico di potenze straniere), piuttosto che di difesa degli interessi dello stato sullo scenario internazionale.

In questa fase storica, peraltro, interventi di questa natura si sono rarefatti, né si rinviene la presenza di governi controllati direttamente dagli apparati militari. A questo proposito, A.M. Russo ha acutamente messo in rilievo come in circostanze particolarmente conflittuali, sia peraltro riemersa l'importanza delle forze armate; queste, tuttavia, si presentano non più come braccio di repressione in mano alle opposizioni sconfitte, per ribaltare gli esiti elettorali e, eventualmente per esercitare funzioni di governo, bensì come un potere moderatore, in grado di sostenere le istituzioni civili in tempi di crisi e di garantire, in qualche misura, il rispetto delle regole costituzionali se non i risultati sanciti dalle consultazioni

elettorali stesse (il caso boliviano con le dimissioni e l'esilio dell'ex Presidente Morales è quello più recente).

Credo, tuttavia, che sia ancora prematuro parlare di un nuovo militarismo, non più golpista e che assolve, invece, un ruolo tutorio del regolare funzionamento delle istituzioni e del rispetto delle regole costituzionali; è necessario che questo fenomeno, ancora troppo acerbo, si consolidi nel tempo e nello spazio. In ogni caso non si tratta di una soluzione ai problemi, quanto piuttosto il sintomo di un malessere profondo; e va comunque ricordato che siamo in presenza di un elemento di rilevante differenza tra i sistemi latino-americani e le democrazie mature, nelle quali si afferma il carattere democratico anche delle forze armate, mentre quello della separazione tra apparati militari e corpi civili e politici dello stato è posto come una precondizione necessaria, così come la subordinazione dei primi agli organi costituzionali legittimati democraticamente. Questo principio è peraltro accolto da alcune costituzioni, come quella del Messico, che afferma l'incandidabilità dei militari alla carica presidenziale.

Una considerazione per chiudere; il riscontro delle numerose e perduranti disomogeneità tra questi regimi (che in fin dei conti riescono solo a garantire l'espressione del diritto di voto dei cittadini ogni 4-5 anni) e quelli appartenenti alla tradizione costituzionale euro-atlantica, ci porta ad escludere che la definizione di "democrazie illiberali" sia in qualche modo utilizzabile e che sia invece più idonea la qualificazione offerta da A. Spadaro di "democrazie apparenti con tratti di autoritarismo"; certo a questa categoria risulta impossibile attribuire anche un minimo di valenza prescrittiva, essendo solo un contenitore di esperienze il cui tratto comune riposa sulla precarietà, che consentono indagini solo di carattere analitico e descrittivo, non sincretico. Inoltre, restando sul piano metodologico, si deve riaffermare l'esigenza di mantenere separata la comparazione tra questi sistemi costituzionali, peraltro in parte difformi al loro interno, e quelli di altri contesti ad iniziare da quelli europei; le differenze continuano a prevalere sulle analogie sia per la disomogeneità delle tradizioni culturali e giuridiche sottostanti, sia per i modelli istituzionali adottati, per i quali le differenze si accentuano ulteriormente se prendiamo in considerazione il loro rendimento sul piano dell'effettività. Una simile conclusione continua a rendere problematico il trapianto di modelli europei o nord-americani e la pratica di un costituzionalismo per imitazione; l'uno e l'altro devono poi misurarsi con tradizioni storiche risalenti che finiscono per snaturare gli istituti adottati, come è avvenuto anche per l'impianto dei principi su cui si regge la democrazia liberale costituzionale.

E questo consente, a nostro avviso, che sul piano tassonomico e della macrocomparazione, almeno per le indagini sul versante pubblicistico, si configuri una famiglia o tradizione giuridica, quella latino-americana, distinta ed autonoma dalle altre (come, tra i primi, ci ha insegnato G. Lombardi).

8. Una riflessione conclusiva

Per concludere torniamo alla domanda posta dal titolo del convegno sulla possibilità di qualificare la democrazia illiberale come una nuova forma di stato. Riprendendo quanto abbiamo diffusamente sostenuto nel corso del nostro intervento, crediamo si debba rispondere negativamente, per una pluralità di ragioni. Intanto sotto il profilo scientifico è confermata l'inadeguatezza di una formula che viene utilizzata per connotare una pluralità di esperienze molto diverse tra loro; un concetto "polmone", che, diventa, così, vago ed indeterminato, da richiedere poi tutta una serie di distinzioni analitiche che confermano l'esistenza di molteplici regimi non-liberali (o a-liberali).

In secondo luogo, ci pare che all'espressione considerata non sia possibile attribuire un valore assiologico, facendo riferimento ad esperienze comunque degradate, che esprimono, per dirla con le parole di D. Landau, una forma di "costituzionalismo abusivo", per le quali è inaccettabile la qualificazione in termini di modello.

Ancora, le componenti giuridico-costituzionali di questa ipotetica forma di stato sono ancora indeterminate; certo, si procede sempre alla limitazione della sfera dei diritti fondamentali e della sostanziale vanificazione della *rule of law*, ma con modalità differenti e nella maggior parte dei casi non procedendo a riforme costituzionali (anche se in certi casi, come in Ungheria, Turchia, Russia, questo è avvenuto), quanto, piuttosto, con la determinazione di politiche pubbliche che progressivamente portano ad applicare una costituzione vivente che si allontana di molto da quella formale.

In molte delle relazioni pubblicate ricorre la parola "ossimoro", anche se questa viene utilizzata in maniera diversa. Così, A. Di Gregorio considera un ossimoro l'espressione democrazia; A. Spadaro considera tale solo l'endiadi "costituzionalismo illiberale"; R. Toniatti ritiene che una democrazia illiberale non potrebbe non essere considerata come un ossimoro estraneo ai fondamenti assiologici del costituzionalismo europeo (ammettendo, quindi, la possibilità di configurare una simile categoria al di fuori di questo contesto); F. Raniolo parla in generale di "ossimoro democratico"; G. Martinico parla di "contro-concetto", in un significato vicino a quello di ossimoro.

La nostra opinione è molto netta: quando si parla di democrazia illiberale si usa sempre un ossimoro, non potendosi scindere la democrazia dalla libertà oltre che dal costituzionalismo. Evocare la nozione di democrazia quando si parla d'altro è semplicemente un abuso, si tratta sempre di sistemi non democratici (che vanno comunque studiati e compresi), nei quali il livello di compressione delle libertà e del maggiore o minore autoritarismo nell'esercizio del potere politico può variare; ma questo rimane un problema di quantità, non di qualità del sistema.

Del resto, recenti riflessioni dottrinarie hanno manifestato valutazioni molto critiche, con l'affermazione che la consistenza della democrazia illiberale è quella di un regime autoritario in fase di emersione o consolidamento (X. Philippe), ovvero che si tratta un puro regime illiberale di intensità differente da quello totalitario (C. Pinelli). Ciò che equivale alla negazione di qualunque validità al concetto sul piano del diritto costituzionale.

Rolando TARCHI
Università di Pisa
rolando.tarchi@unipi.it