

Costituzione, partecipazione democratica, populismo

di Michela Manetti

RELAZIONE AL CONVEGNO AIC "DEMOCRAZIA, OGGI"

MODENA, 10 - 11 NOVEMBRE 2017

TESTO PROVVISORIO

1. Premessa

Secondo la sterminata letteratura formatasi in materia, i populismi storicamente partono dai *narodniki* russi e dal *People party* americano, passano per il peronismo ed i suoi più o meno fedeli epigoni dell'America latina, per approdare infine in Europa, dove alle episodiche manifestazioni del passato si sovrappone la fioritura odierna, sia a destra che a sinistra dello spettro politico.

L'estensione temporale e geografica fa capire che si tratta di fenomeni assai eterogenei, sulla valutazione dei quali la suddetta letteratura è non a caso divisa: semplificando, si oscilla tra una visione positiva, almeno di alcuni populismi, come strumento di emancipazione in Paesi segnati da un forte divario sociale (Ernesto Laclau), o come stimolo all'auto-correzione della democrazia in Paesi come il nostro (Margaret Canovan), e una visione negativa, che vi legge forme di regressione della civiltà politica, segnate da intolleranza se non da razzismo (Nicolao Merker).

La lettura che sembra prevalere in sede politologica dipinge gli attuali populismi europei come la variegata manifestazione di un nuovo *cleavage*, insorto con la globalizzazione e con l'integrazione europea, destinato ad opporre i "vincenti", coloro che vedono con favore l'apertura economica e culturale, ai "perdenti", coloro che se ne sentono minacciati. Il doppio versante di questo *cleavage* favorirebbe l'insorgere di populismi di sinistra - che si oppongono al mercato globale rivendicando il protezionismo delle imprese nazionali e il rilancio dei servizi pubblici, flagellati dai tagli di spesa - accanto ai già conosciuti populismi di destra, che resistono soprattutto all'immigrazione e all'ingresso di altre culture, rivendicando la salvaguardia dei valori religiosi e nazionali. Questi ultimi, benché spesso contrari al peso fiscale imposto dallo Stato sociale, possono talvolta sostenerne le ragioni, purché dai suoi benefici siano esclusi gli immigrati¹.

L'accordo regna pure sul fatto che l'incapacità dei partiti tradizionali di affrontare questi problemi, lasciando ampi spazi al messaggio populista, derivi dalla trasformazione della loro natura o identità, che li ha condotti a trascurare l'ascolto dei bisogni e degli interessi degli elettori. Dominati da un senso di sperdimento e di malessere, questi sarebbero disponibili a riversarlo in una visione totalmente negativa della politica: *the Politics of Anti-Party Sentiment*, un volume curato da Thomas Poguntke e Susan Scarrow nel 1996, disegnava già un'evoluzione che dall'uso strumentale del voto (e correlativa volatilità) virava verso l'astensionismo (la scelta di *Exit* secondo una terminologia divenuta celebre) per diventare poi una scelta di *Voice*, nel senso di protesta antipolitica².

¹ Cfr. tra i moltissimi: Y. Mény, Y. Surel (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, New York 2002; H. Kriesi, E. Grande, R. Lachat, M. Dolezal, S. Bornschieer, T. Frey, *Globalization and the Transformation of the National Political Space: Six European Countries Compared*, in *European Journal of Political Research* 2006, 921 ss.; D. Albertazzi, D. Mc Donnell (a cura di), *Twentieth-Century Populism*, New York 2008; J.-W. Müller, *What is Populism?*, Philadelphia 2016; nonché, in chiave prevalentemente economica, J.B. Judis, *The Populist Explosion. How the Great Recession Transformed American and European Politics*, New York 2016.

² V. però la prudenza che ispira le conclusioni di T. Poguntke, *Anti-party Sentiment. Conceptual Thoughts and Empirical Evidence*, in *Eur. Jour. Pol. Res.*, 1996, 338 ss., secondo il quale si è parlato troppo facilmente di crisi dei partiti sulla base di un'idea meccanica di modernizzazione, sfruttando a tal fine l'inclinazione anti-partitica che è

Nel prosieguo, espunto il semplice ricorso alla retorica populista (par. 2), si analizzeranno, in rapporto alla Costituzione italiana, i temi principali che – secondo la indicata letteratura – caratterizzano la critica populista all'*establishment* (par. 3, 4, 5). Dopo averne indicato la causa prossima nella ripulsa della partecipazione popolare che ha caratterizzato i più recenti assetti degli ordinamenti democratici (par. 6,7), si cercherà di verificare in quali forme, e con quali limiti, il messaggio populista possa incontrare e/o sollecitare l'idea di partecipazione popolare posta a fondamento della Costituzione (par. 8 -13).

2. Il populismo come stile della comunicazione politica o come demagogia.

Bisogna innanzi tutto sgombrare il campo da una nozione di populismo che non identifica tanto una serie di messaggi più o meno coerenti, ma semplicemente uno stile della comunicazione politica, caratterizzato dal fatto di sfruttare il malessere, l'ansia e la frustrazione di determinate categorie di soggetti con parole d'ordine anti-politiche.

Se la democrazia produce continuamente la protesta di coloro che non si sentono adeguatamente rappresentati, il populismo è quella forma di contestazione che lamenta in generale la sordità delle "élites" governanti rispetto alle esigenze del "popolo", ossia dell'insieme dei governati.

Come ha chiarito molta letteratura, sulla scia del lavoro pionieristico di Michael Kazin³, questo stile prescinde completamente dal programma d'azione che con esso si intende avvalorare, e può essere adottato anche da chi usi la retorica *anti-establishment* semplicemente per farsi posto nell'*establishment*. In questo senso non appare affatto contraddittorio parlare di un "populismo delle élites", riferendosi a personaggi quali Jimmy Carter o Jacques Chirac o Silvio Berlusconi, che si sono presentati come alternativi al blocco di potere dominante, pur proponendo misure non certo nuove o inaccettabili per quest'ultimo⁴.

Caratteristica è la semplificazione che porta a presupporre l'omogeneità, al proprio interno, dei due gruppi contrapposti. Caratteristica è anche la chiave moralistica con la quale il conflitto in esame viene letto: ai governanti si imputano i peccati dell'egoismo, dell'ipocrisia, del parassitismo, in opposizione alla onestà, laboriosità e generosità dei governati⁵.

Da qui la volontà di parlare il linguaggio del popolo, saltando le fumisterie del discorso politico tradizionale, ovvero riformulando in maniera trasparente i problemi sul tappeto e proponendo le soluzioni, semplici e di buon senso, che anche le persone più umili sono in grado di condividere sulla base della propria esperienza.

presente storicamente negli Stati Uniti e che ha caratterizzato sin dalla nascita le attuali democrazie dell'Est europeo. V. altresì la critica di A. Mastropaolo, *La democrazia è una causa persa?*, Torino 2011, 210 ss. che considera "scandaloso" il racconto di una democrazia insidiata dalla sfiducia e dall'odio dei cittadini, ricordando peraltro che l'anti-partitismo / anti-parlamentarismo è sempre stato presente anche nella storia dell'Europa, e in particolare dell'Italia.

³ M. Kazin, *The Populist Persuasion. An American History*, II ed., Ithaca and London 1998.

⁴ Cfr. tra i moltissimi J. Jagers, S. Walgrave, *Populism as Political Communication Style*, in *Eur. Journal of Political Research*, 2007, 319 ss. Secondo M. Calise, *La democrazia del Leader*, Roma-Bari 2016, 88 s., il primo esempio di come il messaggio populista possa servire ad entrare nelle stanze del potere è stato Berlusconi, che però non ha tenuto fede a quel messaggio nella sua azione di governo. Per l'A. peraltro il populismo è e rimane uno stile della comunicazione politica, che il *leader* deve assumere per poter legittimare gli enormi poteri decisionali concentrati nelle sue mani: sicché il limite di Berlusconi starebbe nell'essersi dimostrato, come Presidente del Consiglio, "assai poco decisionista", ostacolando quello che l'A. ritiene l'unico esito compatibile con l'attuale stato delle democrazie occidentali (v. *infra*, par. 13, nota 92).

⁵ Si tratta di due profili che forse rendono conto dell'origine storica del populismo: sia nella vecchia Russia che negli Stati Uniti delle origini era facile far risuonare, *mutatis mutandis*, l'appello della religione.

Si tratta in ultima analisi di una forma di demagogia, quale è dipinta fin dai tempi di Aristotele : uno strumento di persuasione capzioso, che tende ad adulare e ad eccitare, in nome dell'ideale democratico, il desiderio di rivalse verso i ricchi e i potenti. In ogni caso questo meccanismo, nel concorrere di circostanze propizie, risulta efficace, in quanto consente di aggredire e sconfiggere sul terreno elettorale i partiti dominanti, e soprattutto in quanto rimane impermeabile alle politiche effettivamente messe in atto e/o ai risultati ottenuti da coloro che hanno attratto a sé il favore popolare. Talvolta sembra infatti che alla pubblica opinione non interessi tanto quello che si fa, ma quello che si dice : per sfogare il risentimento che si accompagna al radicato scetticismo verso qualsiasi possibilità di emancipazione.

Alla democrazia sfiduciata si confanno insomma coloro che meglio sanno ridicolizzare i vizi, pur impossibili da correggere, del potere, esattamente come alla monarchia assoluta si confaceva il buffone di corte, autorizzato a dire che il Re è nudo⁶.

Non c'è da meravigliarsi quindi che questo stile domini oggi la scena, in quanto strumento elettivo della politica personalizzata e spettacolarizzata. Il leader di oggi, più che il personaggio assorto nella propria alta missione, *à la* de Gaulle, è colui che riesce a stimolare l'identificazione degli elettori, rappresentandosi come uno di loro in contrapposizione alla casta dei privilegiati. E non c'è da meravigliarsi se questo stile ha trionfato per la prima volta in Italia, dopo che un'intera classe politica era stata messa all'indice. Si può anzi immaginare che Bernard Manin abbia perfezionato la sua riflessione sulla democrazia dell'*audience* sulla base della vicenda di Berlusconi⁷.

3. La critica populista ai "poteri forti".

Al di là del suo uso puramente retorico, la critica populista – sulla base delle analisi su ricordate – ha tuttavia un suo preciso contenuto : condanna il dominio che i c.d. poteri forti avrebbero acquisito nell'ambito delle politiche statali, mettendo a rischio sotto molteplici profili le condizioni di vita della gran parte dei cittadini.

E' la difesa, che i poteri pubblici avrebbero colpevolmente pretermesso, dei "piccoli" contro i "grandi". *Leitmotiv* della propaganda populista in tutte le epoche, essa denuncia in sostanza l'assenza di attenzione da parte dello Stato, ritenuto succube o complice del lobbismo economico.

In questo senso puramente liminare, la critica populista si è prestata ad avallare le rivendicazioni delle più diverse categorie sociali. Con l'appello alla dignità dell'"uomo comune" gli agricoltori nordamericani della fine dell'Ottocento richiedevano il controllo dello Stato sui monopoli ferroviari, ossia una politica interventista ; i piccoli artigiani e commercianti contestano oggi il peso eccessivo delle imposte, invocando una misura neolibérale ; i lavoratori di ogni colore politico denunciano l'afflusso di lavoratori immigrati come un ingiustificato vantaggio assicurato ai datori di lavoro : una richiesta protezionistica in senso economico e/o culturale.

Ne emerge l'immagine di un messaggio mistificatorio, che abusivamente identifica l'interesse di una parte dei cittadini con il bene comune. In quest'ottica è stato sostenuto che la stessa Costituzione italiana, nel proporsi l'emancipazione dei cittadini-lavoratori dalla condizione di sudditanza verso i poteri che dominano l'ambito politico economico e sociale, sia l'incarnazione di un progetto populista⁸.

⁶ Si è notato al riguardo che ben due capi di partiti anti-partiti europei sono comici professionisti.

⁷ I. Diamanti, *Oltre la democrazia del pubblico*, in *Com. pol.* 2014, 584. Se non è vero è ben trovato. V. *infra*, par. 7.

⁸ R. Chiarelli, *Il populismo nella costituzione italiana*, in Id. (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli 2015, 177 ss. Già Nicola Matteucci (cit. da A. Mastropaolo, *La mucca pazza della democrazia*, Torino, 2005, 61) accusò di populismo la DC quando apparve disponibile al compromesso storico col PCI. Oggi E. Laclau, *La ragione*

In verità, non c'è quasi regime al mondo cui non sia stato, prima o poi, affibbiato l'epiteto di populista, per il semplice fatto di prestare attenzione alle condizioni delle classi lavoratrici⁹. Il bersaglio nel nostro caso è il disegno, interclassista a livello economico e compromissorio a livello politico, cui i Costituenti si sono ispirati, pretermettendo intenzionalmente (così suona l'accusa) gli interessi e i valori che fanno capo all'impresa.

L'idea è che lo Stato sociale sia stato concepito per avvantaggiare indiscriminatamente la gran massa dei cittadini a spese della parte produttiva del Paese, acquisendo alla classe politica nel suo complesso un consenso duraturo e incrollabile, ma ponendo nel contempo le premesse per l'impovertimento delle iniziative imprenditoriali e per il dissesto finanziario dello Stato.

Si tratta di una (tardiva) replica degli argomenti prodotti fin dagli anni Settanta per legittimare la svolta neoliberista¹⁰. Mi limito qui a considerazioni ben note: in primo luogo, la Costituzione pone l'accento sul merito in ordine alla fruizione di alcuni diritti sociali (come l'istruzione superiore); in secondo luogo, limita precisamente le categorie che possono accedere ad altri diritti (i non abbienti, per la difesa d'ufficio; coloro che sono inabili al lavoro e sprovvisti di mezzi di sostentamento, per l'assistenza sociale); in terzo luogo, non impone certo che i diritti sociali generali, come la salute, siano fruibili alle stesse condizioni da parte di soggetti che si trovano in diverse condizioni economiche. Come è risaputo, sono state le scelte clientelari del legislatore a rendere possibile l'indiscriminata estensione di tali diritti (inficiandola poi con la altrettanto clientelare tolleranza nei confronti dell'evasione fiscale).

A prescindere da ciò, è inutile ricordare che lo Stato sociale, agli occhi dei Costituenti, non rappresentava una mistificazione diretta ad addormentare le coscienze, ma tutt'al contrario uno strumento indispensabile per il radicamento della libertà e della democrazia. In tal senso esso mirava, assieme ad altre misure, come l'obbligatorietà del voto e il riconoscimento dei partiti allo scopo previsto nell'art. 49 Cost., a stimolare la più ampia partecipazione dei cittadini alla vita politica (e non solo politica) del Paese.

L'acquisizione di una condizione culturale e sociale minimamente omogenea, del resto, è stata sempre considerata una delle precondizioni ineliminabili per il funzionamento della democrazia: in essa si radica infatti il sentimento dell'eguaglianza tra i cittadini, che propizia a sua volta una cultura attenta all'interesse comune e alla solidarietà. A questo fine le correnti ideali cattoliche e socialiste, non meno di quelle azioniste, concordavano nella necessità di un progetto di emancipazione delle classi popolari, ovvero dei lavoratori - come recita esplicitamente l'art. 3, comma 2 Cost. - in quanto soggetti storicamente rimasti ai margini dello spazio democratico.

E' bene ricordare che con tutte le sue peculiarità l'esperienza italiana si inseriva in fenomeni di più larga portata: il valore della partecipazione arricchiva il riferimento allo sviluppo della personalità, comune ai sistemi fondati sulla libertà e dignità umana¹¹; il miglioramento delle condizioni di vita delle masse si radicava nel *postwar consensus*, grazie al quale le classi dirigenti europee avevano convenuto sul programma keynesiano¹².

L'esperienza delle dittature e della guerra rendeva acuta la consapevolezza di un problema che è stato invece archiviato dopo le *Trente Glorieuses*, tornando ad affiorare di fronte ai più recenti fenomeni di grave disaffezione per la politica: la partecipazione dei cittadini non nasce spontaneamente, ma richiede

populista, trad. it. Roma-Bari, 2008, 174 s., descrive il progetto di Togliatti come populista, nel senso però fatto proprio dall'A., che definisce "populismo" l'attivazione delle masse sfruttate attraverso un progetto politico di unificazione di domande sociali oggi frammentate e disperse.

⁹ In questo senso J.-W. Müller, *What is Populism?*, cit., 91, definisce "neo-populista" il New Deal rooseveltiano.

¹⁰ V. *infra* par. 6.

¹¹ Sottolinea come la nostra Costituzione, a differenza di quella tedesca, non riferisca i diritti sociali al solo valore della dignità/realizzazione della personalità (cui si riconnettono le problematiche dei c.d. soggetti deboli) D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli 2003, 126 ss.

¹² Cfr. la ricostruzione di J. B. Judis, *op. cit.*, 88 ss.

che il “naturale” egoismo degli individui e dei gruppi sia bilanciato dal sentimento di appartenenza alla comunità, si chiami senso civico o capitale sociale¹³.

Così intese, la strategia del popolarismo cattolico, da un lato, e quella di alleanza tra tutte le componenti popolari sostenuta da parte socialista e comunista, dall’altro, appaiono ben più sofisticate e laboriose del messaggio populista, che presuppone un popolo già pronto ad agire come Minerva uscita dalla testa di Giove. A rischio di cadere in una forma di democrazia etero-diretta, dove la partecipazione diventa puramente illusoria o fittizia.

4. La critica ai poteri di garanzia (*rectius* : alle autorità che fanno valere la legge del mercato)

Prima di venire all’altro bersaglio diretto della critica populista, ossia la democrazia dei partiti, bisogna considerare l’autorevole opinione che imputa al populismo l’attacco alle istituzioni caratteristiche dello Stato costituzionale, per i limiti che esse pongono all’esercizio della sovranità popolare. In tal senso i bersagli sarebbero tutti i poteri neutri - quali le corti costituzionali e le magistrature in genere, le autorità indipendenti e la stessa burocrazia, accomunate nella nozione di *establishment* avulso dalla legittimazione popolare - che si sarebbero indebitamente espansi a danno del potere politico democratico¹⁴.

Credo tuttavia che non si debbano confondere due fenomeni.

Per un verso, è certo che i giudici sono stati a volte accusati di ostacolare indebitamente l’esercizio della sovranità popolare, per il fatto di invalidare leggi approvate dalla maggioranza di governo, o elezioni viziate da incompatibilità. In verità, si è trattato di operazioni condotte dalla *élite* politica (in Italia tipicamente da Silvio Berlusconi) per affermare o espandere la propria autorità, facendo valere la preminenza assoluta della legittimazione elettorale. Ma l’accusa rivolta alla Corte costituzionale o ai tribunali si basa in ultima analisi sulla presunta soggezione di questi alle indicazioni dell’opposta parte politica : non colpisce la loro neutralità/indipendenza, ma al contrario la loro indebita politicizzazione.

Per altro verso, il riconoscimento di alcuni diritti dei singoli o delle minoranze da parte dei tribunali può creare sconcerto nella parte più tradizionalista dell’opinione pubblica, e risultare particolarmente ingiustificato quando proviene da Corti sovra-nazionali. In tal senso i giudici sembrano far parte di quelle *élites* che trascurano la morale, o la fede religiosa, della maggior parte dei cittadini. Ma questo risentimento, se pure può essere usato in senso populista (caso tipico : la presunta tolleranza della magistratura verso i clandestini), non porta automaticamente ad accomunare i magistrati all’*establishment* contro il quale il populismo combatte - a meno che i magistrati non vengano considerati sodali della classe politica o asserviti anch’essi ai poteri forti - .

In tal caso però la critica, come nell’ipotesi precedente, si rivolge propriamente non alla neutralità o alla indipendenza dei tribunali, ma semmai *alla mancanza* della neutralità e dell’indipendenza. In Italia avviene infatti il contrario : grazie all’indipendenza che i magistrati dimostrano (o forse hanno dimostrato in passato) dalla “casta”, essi sono considerati da molti come i più preziosi alleati nella lotta alla corruzione della classe politica (tema centrale del messaggio populista). Tanto è vero che nessuno nel nostro Paese ha proposto l’elezione diretta dei giudici, o dei pubblici ministeri, che pure è pratica corrente negli Stati Uniti, in diretta applicazione delle più antiche istanze populiste.

¹³ E’ quello che M. Canovan, *Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy*, in *Political Studies* 1999, 2 ss., indica come “l’entusiasmo” che deve sorreggere la democrazia.

¹⁴ Y. Mény, Y. Surel, *Par le peuple, pour le peuple. Le populisme et les démocraties*, Paris 2000, *passim*, 305 ; *id.*, *The Constitutive Ambiguity of Populism*, in *Democracies and the Populist Challenge*, cit., 8 ss., dove più esplicitamente viene addebitata al populismo la negazione di uno dei due pilastri delle democrazie moderne, vale a dire il *rule of law* e le istituzioni che lo incarnano. In tal senso v. anche L. Violante, *Appunti per un’analisi del populismo giuridico*, in *Dem. dir.* 2010, 110 ss.

In tal senso si può ritenere che la polemica contro la magistratura sia un ingrediente accessorio della critica populista, che dipende dalla particolare situazione dei Paesi interessati. Lo stesso può dirsi di un'altra istituzione che si presume indipendente dalla politica, qual è la stampa. I media tradizionali, seppure generalmente accusati di allearsi con i poteri forti, possono essere invece esaltati laddove si schierino a difesa della cultura nazionale contro gli immigrati (vedi il caso delle vignette danesi) o, ancora, contro le malefatte della classe politica, come di regola avviene in Italia¹⁵.

In verità, l'opinione criticata non è del tutto innocente. Nel fare di tutt'erba un fascio essa mira infatti a difendere dalla critica populista non tanto le magistrature, nazionali e non, quanto le autorità indipendenti nazionali e comunitarie, *in primis* la Banca Centrale europea, la neutralità delle quali è concepita invero per dar voce alla legge del mercato, ovvero ai "poteri forti".

Il punto in discussione non è dunque la mancata rispondenza alla volontà degli elettori, ma la rispondenza alla volontà dell'antisovrano, che lungi dal costituire un indispensabile ingrediente dello Stato costituzionale solleva più di un dubbio sulla compatibilità delle summenzionate istituzioni con la Costituzione repubblicana¹⁶. L'accento posto sul c.d. deficit democratico che continua ad affliggere l'ordinamento euro-unitario non è del resto estraneo alla riflessione e alla prassi costituzionalistica, non solo italiana.

Chiarire che il bersaglio della critica populista è la democrazia dei partiti, e non lo Stato costituzionale nel suo complesso, non significa tuttavia negare che tale critica possa condurre, in circostanze determinate, all'instaurazione di regimi autoritari, dove la sovranità popolare è ridotta all'acclamazione del leader e le garanzie dei diritti vengono cancellate. Antesignano, e rimasto paradigmatico, è il populismo di governo affermatosi col Secondo Impero francese : dove un *outsider* ha volto a suo vantaggio la prima manifestazione del suffragio universale e ha instaurato un regime plebiscitario, assicurandosi il sostegno popolare tramite una serie di misure dirette a migliorare, sia pure transitoriamente, le condizioni di vita delle masse.

In quella esperienza era già presente il vincolo fiduciario con il Capo, che è investito " di una specie di diritto divino", divenendo sovrano *per grazia* del popolo¹⁷. Una rappresentanza simbolica che rinnega bensì la rappresentanza elettorale, ma fa aggio anche sulle forme autentiche di democrazia diretta.

In definitiva, come ha messo in luce Benjamin Arditi, il populismo appare un fenomeno sfuggente perché a seconda dei contesti può presentarsi o come sintomo del malessere della democrazia, che la

¹⁵ Si possono ricordare la battaglia condotta dal Corriere della Sera contro la "casta", e ancor prima la coincidenza, statisticamente accertata, tra le parole d'ordine diffuse da La Repubblica negli anni Novanta e quelle tipicamente populiste. V. in generale G. Mazzoleni, *Populism and the Media*, in D. Albertazzi, D. Mc Donnell, *op. cit.*, 49 ss.

¹⁶ Io stessa ho sostenuto che - ferme le riserve di legge previste dalla Costituzione - il procedimento partecipativo potrebbe compensare il deficit di legittimità democratica che affligge le Autorità. Da allora l'idea della partecipazione, che è d'altronde una antica creazione del diritto statunitense, si è affermata tanto nella legislazione quanto nella giurisprudenza amministrativa, ma è stata battuta nella pratica dal modello della *governance*, che si incentra sulla semplice consultazione, a volte ristretta a pochi *stakeholders*, altre volte impari, là dove coinvolge associazioni di cittadini dotate di mezzi e di competenze tecnico-economiche ben inferiori a quelli delle imprese.

Sulla insoddisfacente prestazione delle autorità indipendenti in termini di partecipazione v. ora anche U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. Dir. Annali*, IV, 2015, 305 nota 68. Da ultimo v. la sentenza n. 69 del 2017 della Corte costituzionale, che ribadisce la necessità *extra legem* della consultazione, senza soffermarsi peraltro sulla troppo ampia discrezionalità che viene esercitata nella selezione di coloro che sono ammessi a parteciparvi. V. anche *infra*, par. 7.

¹⁷ Così la fulminante definizione di C. Marx, *Il Diciotto Brumaio di Luigi Bonaparte*, cap. II ("Er ist vom Volkes Gnaden").

richiama alla sua vocazione originaria, o come spettro che si aggira minacciosamente ai suoi confini, in attesa di poterla rovesciare¹⁸.

Dove la differenza può dipendere anche dal modo e misura con i quali i diversi ordinamenti riescono a rispondere alla critica populista, e alla richiesta di inclusività che essa veicola : ciò che costituisce l'oggetto della presente relazione, con specifico riguardo alla Costituzione italiana.

5. La critica alle istituzioni rappresentative.

Nel messaggio populista, la critica dei poteri forti or ora ricordata si riversa tipicamente nella condanna delle istituzioni rappresentative e dei soggetti che le animano. I partiti, assieme ai *media* tradizionali, sono accusati senza distinzione di complicità, se non di intesa corruttiva, con i potentati economici, dando luogo alla immagine di un *establishment* compatto e inattaccabile nelle sue diverse componenti : politiche, economiche, sociali e culturali.

Oggetto di critica è in definitiva la asfittica democrazia "meramente procedurale", sganciata dai valori e dai contenuti che danno sostanza alla sovranità popolare, cui soltanto la "viva voce" del popolo potrebbe restituire vitalità.

La forza di questo appello alla voce del popolo è oggi decuplicata grazie all'avvento delle comunicazioni elettroniche, e dalla possibilità di rimettere ai cittadini qualsiasi decisione - appena ne sorga la necessità - sulla sola base delle informazioni e delle opinioni che circolano nella Rete. Si tratta di un'affermazione di totale autonomia del popolo (*rectius* : del popolo della Rete) rispetto all'*establishment*, che taglia fuori non solo i partiti, ma anche gli organi di informazione, considerati strumenti di rappresentazione e di mediazione infedele rispetto ai veritieri interessi della collettività.

A differenza di quanto potrebbe sembrare, questa rivendicazione non porta necessariamente con sé la rivitalizzazione della sfera pubblica critica indispensabile al funzionamento della democrazia. E ciò non solo perché le decisioni sono di fatto riservate ad una aristocrazia di internauti (problema che potrebbe essere risolto in futuro), ma anche perché - come si dirà¹⁹ - non si può dare per scontato che il *web* produca spontaneamente l'informazione e il dibattito necessari ad una decisione consapevole.

Più in generale (come pure si dirà²⁰), l'appello alla "viva voce" del popolo, ovvero alla manifestazione non-mediata della sovranità, non sembra di per sé in grado di garantire un effettivo rafforzamento della partecipazione popolare alle decisioni dei pubblici poteri.

6. La ripulsa della partecipazione popolare nella democrazia c.d. post-moderna.

La critica populista, nei diversi aspetti ricordati, reagisce all'assetto di quegli ordinamenti che - sposando visioni riduttive della democrazia - hanno ridotto l'auto-governo del popolo al diritto di voto, e il potere del voto a ben poca cosa.

La prima fase di questo processo è ben nota. Già alla fine degli anni Settanta hanno cominciato a circolare, e sono poi divenute dominanti, concezioni radicalmente critiche dello Stato sociale e/o neocorporativo, che addebitavano l'"eccesso di richieste" espresse dai cittadini all'"eccesso di

¹⁸ Per B. Arditì, *Politics on the Edges of Liberalism*, Edinburgh 2007, 62 ss., il primo tipo di populismo, che esprime l'utopia democratica, ricorre a forme di partecipazione non-elettorale, contesta le procedure democratiche e talvolta persino la legalità ; il secondo accetta l'accentramento del potere nelle mani di leader non democratici, in nome della giustizia sociale.

¹⁹ V. *infra* par. 9.

²⁰ V. *infra* par. 12 e 13.

rappresentanza” che la democrazia inclusiva offriva loro²¹. Da quel momento le promesse che la democrazia non è riuscita a mantenere (secondo la celebre definizione di Norberto Bobbio) sono state presentate come promesse che (diversamente da quanto pensava Bobbio)²² non potevano e non dovevano essere mantenute, perché infondate in teoria e pregiudizievoli in pratica per l’efficienza della macchina statale.

L’avvento del neoliberismo, diretto a smantellare l’intervento statale nell’economia, ha restituito enorme credito alle teorie elitiste e alle teorie della scelta razionale, che pur non coincidendo nelle premesse, convergono nello scetticismo delle conclusioni : se il cittadino vota sulla base di preferenze predeterminate in base al proprio calcolo utilitaristico, e se la somma di queste preferenze individuali non può servire di indirizzo alle scelte pubbliche²³, il suffragio elettorale è in grado esclusivamente di indicare, tra i contendenti, coloro cui spetterà di governare. Questi peraltro si sottrarranno doverosamente al compito di rappresentare le domande sociali, in quanto esso determina sovraccarico, inefficienza e clientelismo.

Ma, e questo è il punto, alla base di tutto ciò vi è la radicale ripulsa della partecipazione politica.

Il bersaglio della Commissione Trilaterale era infatti l’eccesso di partecipazione culminato nelle lotte sindacali e nei movimenti di protesta degli anni Sessanta. Prima ancora del Parlamento, e prima ancora dei partiti, sono i cittadini come tali ad essere espulsi dal quadro della nuova democrazia auspicata, che contempla individui, non gruppi, legittimi egoismi e non solidarietà, interessi del singolo e non della collettività, mascherando dietro l’immagine del cittadino-consumatore ben informato il respingimento nel privato di tutte le motivazioni che potrebbero indurre quest’ultimo a intervenire nella vita politica.

In altre parole, la partecipazione è vista ormai come un intralcio rispetto ai nuovi compiti dello Stato, che consistono nell’adeguamento alle leggi del mercato.

Per questo allo Stato sociale si rinuncia senza rimpianti : esso è diventato inutile, nel momento in cui la partecipazione non è più richiesta né gradita. Per questo, ancora, lo schema relativamente semplice di Schumpeter subentra al complesso ragionamento di Kelsen : il Parlamento viene privato del compito della mediazione e del compromesso, che non viene eliminato, ma ristretto ai gruppi di interesse ritenuti più rilevanti, ed esercitato tramite i procedimenti opachi della c.d. *governance* ; quest’ultima è guidata o vigilata dall’Esecutivo, cui si assicura una legittimazione autonoma tramite forme di investitura “diretta”.

Al popolo viene accordata una forma di influenza che – pur presentata come più libera e immediata – si rivela ristretta ed episodica : essa si esprime, da un lato, nella scelta di un Governo, o meglio di un leader, che tuttavia è chiamato a resistere alla pressione delle domande sociali ; dall’altro, nei più frequenti pronunciamenti referendari, cui si ricorre di fronte a decisioni che rischiano di scontentare settori importanti della società, e che a livello locale fomentano la rivalità tra i territori²⁴.

All’argomento normativo basato sulla irresistibilità delle leggi del mercato si è aggiunto in questo contesto un altro e più seducente argomento normativo, secondo il quale lo Stato e la politica non debbono limitare la libertà dell’individuo di scegliere autonomamente il proprio progetto di vita²⁵. Al fondo ha agito

²¹ V. M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *La crisi della democrazia* (1975), trad. it. Milano 1977.

²² N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1983. Per una riflessione aggiornata v. P.P. Portinaro, *Le promesse non mantenute della democratizzazione*, in *Teoria pol.* 2011, 33 ss.

²³ V. i classici studi di A. Downs, *Teoria economica della democrazia* (1957), trad. it. Bologna, 1988 ; J.M. Buchanan, H. Tullock, *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale* (1962), trad. it. Bologna 1988 ; W. H. Riker, *Liberalismo contro populismo. Confronto tra teoria della democrazia e teoria della scelta sociale* (1982), trad. it. Milano 1966.

²⁴ A. Mastropaolo, *La mucca pazza*, cit., 104 ss., vede in questi fenomeni il passaggio dalla “democrazia dell’input” a quella “dell’output”.

²⁵ Secondo C. Galli, *Le trasformazioni della politica italiana*, in M. Volpi (a cura di), *Istituzioni e sistema politico : bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, 166, “sono state presentate come forme di coercizione delle potenzialità

una vera e propria rivoluzione nella scala dei valori, grazie alla convergenza/sovrapposizione che si è prodotta tra neoliberalismo economico e istanze c.d. postmoderne di liberazione dell'individuo dal giogo dell'autorità, politica, sociale, morale : la liberazione dal peso fiscale è diventata simbolo della libertà di scelta, così come la liberazione dalla cura paternalistica e disciplinatrice dello Stato sociale, dalle appartenenze ideologiche e politiche, dai ruoli sociali e familiari predefiniti, in nome della differenza, della creatività, del perseguimento della propria "felicità individuale".

In quest'ottica andrebbe considerata²⁶ l'opinione secondo la quale l'espansione virtualmente illimitata dei diritti individuali ha rappresentato un risvolto del progetto neoliberale, laddove le istanze di partecipazione alla vita politica, ovvero di ricerca della felicità collettiva, si sarebbero incanalate verso la garanzia dei diritti dei singoli o dei gruppi²⁷.

In ogni caso, una volta annichilito il senso della partecipazione politica, il mercato accetta di buon grado il dispiegamento della sfera edonistica privata, in uno scenario che non richiama tanto Orwell quanto il *New Brave World* di Aldous Huxley, dove ai cittadini ormai spossessati dei propri diritti sono assicurati svago e spensieratezza²⁸.

7. (Segue) La perdita di senso della rappresentanza

Il distacco dalla *responsiveness* verso il proprio elettorato in favore della *responsibility* verso i vincoli sistemici interni e internazionali ha colpito direttamente i partiti, che dal suffragio universale in poi hanno svolto un'essenziale funzione di ascolto e di mediazione delle domande sociali²⁹.

La necessità di rispettare le leggi del mercato, che vincola indistintamente tutti i soggetti politici, ha banalizzato l'alternanza di governo, e più a monte ha limitato l'ambito della politica in favore di attori neutrali, nazionali e non.

Nel difficile contesto dove si sono trovati ad operare, i partiti sono stati spinti a ripensare il proprio ruolo, trascurando il rapporto con gli elettori a favore della gestione delle politiche pubbliche. Da qui, a cascata, la scelta di articolare la propria organizzazione più in funzione del rapporto con gli apparati pubblici che con il territorio ; di puntare sulla centralità dell'Esecutivo, tanto a livello nazionale che locale ; di investire sulla figura del leader, più che sui programmi, per l'acquisizione del consenso elettorale. E, *last but not least*, l'inclinazione a usare uno stile di comunicazione populista, col quale il partito rivendica di essere nuovo e diverso rispetto alle contrapposizioni tradizionali tra destra e sinistra (ricorrente è al riguardo l'esempio del *New Labour* di Tony Blair).

Si è discusso se le scelte operate in tal senso fossero inevitabili.

Per alcuni la risposta è senz'altro positiva, dal momento che il modello partecipazionista, non potendo equipaggiare i partiti della capacità di governo loro richiesta, era destinato a cedere il passo al

dell'Io lo Stato e il partito, cioè le due strutture che l'età moderna ha inventato per liberare gli individui da varie forme di precarietà e dipendenza".

²⁶ Mi rimetto qui alla terza relazione prevista dal nostro Convegno.

²⁷ Secondo M. Dogliani, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *costituzionalismo.it* n. 2/2017, 18, la teoria dei diritti "si limita a dar conto della solitudine impolitica dell'individuo". Denuncia una correlazione tra la crescente giustizializzazione dei diritti e la riduzione dello spazio della politica democratica, suscettibile di stimolare una reazione in senso populista, P. Portinaro, *Le promesse non mantenute*, cit., 38.

²⁸ Ricorda L. Ferrajoli, *La rivincita degli interessi e l'eclisse del pubblico*, in *Teoria pol.* 2011, 82, che il rischio di un dispotismo basato non sull'oppressione ma sulla offerta di diversivi alle masse era già stato colto, con riguardo alla democrazia statunitense, da Tocqueville.

²⁹ V. sul tema il volume di L. Bardi, S. Bartolini, A.H. Trechsel (a cura di), *Responsive and Responsible ? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics*, in *West European Politics*, 2014, 235 ss.

modello statunitense, ponendo così fine all'“eccezionalismo europeo”³⁰, come testimoniano le trasformazioni dei partiti di massa in partiti “piglia-tutto”, poi in partiti “di cartello” e infine in partiti “di franchising”³¹. Alla riduzione dello spazio d'azione della politica, alla richiesta di decisioni rapide ed efficaci, alla scarsità dei finanziamenti, si sarebbe aggiunta invincibilmente la pressione dei *media* e delle società di sondaggio, palesatisi attori indipendenti capaci di condizionare i temi all'ordine del giorno, semplificandone oltre modo i termini e valorizzandone gli aspetti più eclatanti e scandalistici.

Effettivamente, in Italia, dove anche i mezzi di informazione più tradizionali si sono schierati in senso anti-politico, i partiti hanno paradossalmente alimentato in prima persona questo atteggiamento³², screditando la c.d. prima Repubblica e la stessa Costituzione, ma - si può dire oggi - minando al contempo la nascita delle “seconda Repubblica” cui pure essi intendevano dar vita. Come negare che la condanna delle mediazioni parlamentari, spinta all'estremo, abbia portato con sé il ricorso ai Governi tecnici, da un lato, e il fallimento delle riforme costituzionali, dall'altro ?

In ogni caso, a seguito della mutazione dei partiti la rappresentanza, già aggredita nel suo valore democratico e confinata in spazi ristretti dall'avvento della tecnocrazia, ha subito un'ulteriore e forse letale perdita di senso.

Non si può quindi considerare una mera coincidenza il fatto che a cavallo del nuovo secolo si sia aperta una seconda fase di riflessione sulla democrazia, nella quale sono state definitivamente riviste al ribasso le aspettative di partecipazione che essa ha suscitato fin dal suo apparire. Il posto d'onore va alla concezione di Bernard Manin, dove il sistema rappresentativo è visto in radicale opposizione all'autentico auto-governo che si realizzava nell'antica Atene tramite il metodo del sorteggio e della continua rotazione delle cariche³³.

Per non mandare perduto il significato della partecipazione democratica, Pierre Rosanvallon ha cercato di ampliare le sedi dove essa si eserciterebbe, individuandole tanto nelle autorità indipendenti, in ragione dell'“attenzione prestata alle domande dei cittadini”³⁴, quanto nelle Corti costituzionali, che esprimerebbero “una forma di resistenza popolare”³⁵. Appare però inane lo sforzo di etichettare come democratica la legittimazione che, secondo l'opinione dominante, sostiene le Autorità, ossia l'efficienza intesa come conformità alle leggi del mercato³⁶, in virtù della quale esse costituiscono una forma di tecnocrazia, e non di democrazia partecipativa³⁷. Quanto ai giudici costituzionali, sembra altrettanto arduo costruire su di una visione largamente condivisa, come quella di John Ely - che affida alla Corte Suprema il compito di mantenere aperte le procedure democratiche - una funzione rappresentativa dei giudici costituzionali.

Lo stesso Rosanvallon ha cercato altresì di ampliare l'esercizio del *giudizio* che secondo Manin esaurisce la partecipazione del popolo nel sistema rappresentativo, estendendolo dalla valutazione

³⁰ Così M. Calise, *I partiti e lo Stato democratico*, in A. Pizzorno (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato*, Milano 2010, 299 ss. Si può notare come questa lettura rovesci quella più consolidata, che da questa parte dell'Atlantico ha sempre considerato “anomali” i partiti statunitensi.

³¹ Intesi come partiti che forniscono a personaggi politici agenti per proprio conto un “marchio” atto a conferire riconoscibilità davanti all'opinione pubblica.

³² V. ancora A. Mastropaolo, *La mucca pazza*, cit., 160 ss.

³³ B. Manin, *Principi del governo rappresentativo* (1997), trad. it. Bologna 2010.

³⁴ P. Rosanvallon, *Democratic Legitimacy, : Impartiality, Reflexivity, Proximity* (2008), Princeton U. P., trad. ingl. 2011, 77 ss.

³⁵ *Ivi*, 116 ss.

³⁶ Cfr. G. Maione, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, in *West European Politics* 1996, 77 ss. V. anche K. H. Goetz, *A Question of Time*, *ivi*, 2014, 379 ss., che analizza la difficoltà che la politica partitica incontra nell'affrontare decisioni di medio e lungo termine.

³⁷ V. *supra* par. 4.

istituzionalizzata nel voto alla fine della legislatura alla censura costante e spontanea sulle misure adottate dai pubblici poteri³⁸.

Dal canto suo, Jeffrey Green ha addirittura contestato che la sovranità popolare si esprima con la parola, anziché semplicemente con lo sguardo, sostituendo alla partecipazione *l'osservazione costante* di chi il potere detiene³⁹.

Questi due tipi di attività (il giudizio e l'osservazione) rispecchiano, non casualmente, le peculiari forme che ha assunto l'esercizio odierno del potere, quali si esprimono precipuamente nella pratica della *governance*, da un lato, e nella spettacolarizzazione della democrazia, dall'altro.

L'una persegue il raggiungimento del consenso non tramite procedure formalizzate di discussione, che si concludono con il voto, ma tramite la consultazione riservata di selezionati *stakeholders* e l'ostensione di argomenti tecnici; l'altra sostituisce la comprensibilità e la trasparenza dei processi decisionali con la "messa in scena" della democrazia, nella quale si dà continua pubblicità alle sedute del Parlamento, alle dichiarazioni dei leader, agli esiti dei sondaggi, in modo tanto insistente quanto superficiale. Sicché i cittadini possono rivendicare soltanto la denuncia e la critica delle scelte che sono state compiute in base a criteri indecifrabili, ovvero il pettegolezzo e l'irrisione normalmente associati al formato Tabloid.⁴⁰

Il ruolo che le dottrine in esame riconoscono ai cittadini rimane in ogni caso marginale, dato che il "giudizio" non prelude per definizione alla possibilità di influire sulle scelte politiche presenti o future; al pari dell'"osservazione costante", esso non può avere altro effetto se non la sostituzione del leader alla scadenza del mandato.

Il fatto che quest'ultimo sia esposto in ogni aspetto della sua vita, pubblica o privata, sarà pure un peso eccessivo o ingiusto nei suoi confronti, ma non si vede come possa valere a compensazione della delega in bianco della quale gode, o della opacità dei processi decisionali che ne condizionano l'operato.

8. La partecipazione nella Costituzione italiana.

Gli esiti or ora illustrati appaiono in larga parte divergenti dall'impianto della nostra Costituzione (e forse del sistema democratico pur genericamente inteso⁴¹).

La sovranità dei cittadini-consumatori trascura completamente l'assetto dei principi e valori, individuali e collettivi, nei quali si inquadra l'esercizio della sovranità popolare, distanziandosi dalla mera registrazione di preferenze personali precostituite. La democrazia procedurale intesa come semplice regola per il computo di quelle preferenze - al fine di individuare il (sia pur temporaneo) detentore del potere - non rende alcun conto del significato attribuito dalla Costituzione al confronto e al dibattito tra i soggetti del pluralismo.

³⁸ Quella del giudizio è la forma più pregnante di contro-democrazia, rispetto alle labili manifestazioni dell'"impedimento" e della "sorveglianza": P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, 2006.

³⁹ Cfr. J.E. Green, *The Eyes of the People. Democracy in an Age of Spectatorship*, Oxford 2009, e la discussione condotta al riguardo da N. Urbinati, *Democrazia sfigurata*, Milano, 2014, 241 ss. Sulla "mutazione antropologica" determinata dall'avvento dei mezzi di comunicazione di massa v. già G. Sartori, *Homo videns*, II ed., Roma-Bari 1999.

⁴⁰ Cfr. C. Salmon, *La politica nell'era dello storytelling* (ma v. il titolo originale: *La cérémonie cannibale*), trad. it. Roma, 2014.

⁴¹ Secondo la pessimistica analisi di P. Mair, *Ruling the Void: the Hollowing-Out of Western Democracy*, London, 2013, saremmo ormai di fronte alla "democrazia senza demos".

La ripulsa della partecipazione che ha prevalso nell'ultimo trentennio non poteva del resto lasciare indenne il funzionamento della Costituzione repubblicana, che, a differenza di altre, considera la partecipazione come la *conditio sine qua non* della democrazia.

Da questo punto di vista la critica populista appare in larga parte condivisibile, e rappresenta anzi uno stimolo a riconsiderare, nei termini più larghi ed inclusivi, le forme di partecipazione previste dalla Costituzione⁴². Non senza sottolineare, al contempo, la distanza verosimilmente incolmabile che separa l'idea di partecipazione fatta propria dalla Carta rispetto a quella sottesa nel messaggio populista.

9. La partecipazione nella sfera pubblica : in particolare la libertà di informazione-comunicazione attraverso la Rete.

Dal punto di vista della Costituzione repubblicana, l'esercizio delle libertà c.d. politiche, di manifestazione del pensiero, di riunione e di associazione - come pure l'esercizio del diritto di sciopero politico⁴³ - costituisce al tempo stesso una forma di espressione della personalità individuale e uno strumento di esercizio della sovranità popolare.

In questa ottica, il *favor* per il sistema dei partiti, e il ruolo assegnato ai sindacati, convivono con l'accoglienza per altre forme di manifestazione del pluralismo, quali sono rappresentate dai movimenti collettivi che agitano istanze politiche più o meno generali⁴⁴. La crescente presenza di tali movimenti, a livello nazionale e trans-nazionale, non può quindi considerarsi come una minaccia per il nostro sistema democratico, ma piuttosto come la riattivazione delle potenzialità partecipative fatte proprie dal disegno costituzionale⁴⁵. La loro azione mette alla prova la capacità del sistema dei partiti di interpretare il mutamento sociale, e può sfociare nell'arricchimento dell'offerta politica vera e propria, come dimostra in particolare l'esperienza - ben diversa da quella statunitense - dei movimenti populistici in Italia e in Europa.

In forma più o meno organizzata, si accresce così la pluralità delle opinioni circolanti nel dibattito pubblico, auspicato dalla previsione costituzionale che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero. Si ricorderà al riguardo la lettura crisafulliana, che ne sottolineava le caratteristiche di democrazia diretta, in nome della quale raccomandava una particolare tutela di manifestazioni che pure cozzano talvolta con i diritti altrui. L'esempio addotto a suo tempo era quello del muro, di proprietà privata, sul quale "il povero diavolo" esprimeva il pensiero scrivendo un semplice "viva" o "abbasso".

Si affacciava così il problema dell'autonomia, tanto rispetto ai privati, quanto ai pubblici poteri, di quella che Habermas ha definito sfera pubblica, intesa come quell'ambito della vita sociale nel quale si dibattono questioni di interesse collettivo mediante il metodo dell'argomentazione⁴⁶.

Il problema si pone oggi, in modo cruciale, per l'uso della Rete, che si è presentata *ab initio* come un potente strumento di emancipazione dal dominio dei *media* tradizionali, promettendo una intensa rivitalizzazione della sfera pubblica critica⁴⁷. Si constata invece che la riserva della gestione ai privati,

⁴² Per uno sguardo d'insieme su tali forme v. M. Della Morte, *Rappresentanza versus partecipazione*, Milano, 2012.

⁴³ In quanto strumento idoneo al perseguimento dei fini di partecipazione di cui all'art. 3, comma 2, Cost. (sent. n. 290 del 1974).

⁴⁴ P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 81.

⁴⁵ V. al riguardo D. della Porta, *Movimenti sociali e Stato democratico*, in A. Pizzorno (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato*, cit., 193 ss.

⁴⁶ J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica* (1962), da integrare con l'Introduzione alla edizione tedesca del 1990 (trad.it. Roma-Bari, 2002), nella quale l'Autore si mostra più ottimista sulla praticabilità di una opinione pubblica critica nelle condizioni della democrazia di massa.

⁴⁷ V. di recente M. Cuniberti, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inf.* 2015, 275 ss.

pensata come strumento di garanzia per la libertà degli utenti, può trasformarsi in veicolo di condizionamento o di censura, sia in nome del profitto delle imprese, sia nell'esercizio di funzioni di controllo delegate della pubblica autorità, la quale in ultima analisi non appare in grado di verificarne la correttezza.

A differenza del muro di crisafulliana memoria, il *web* seleziona e conforma i messaggi che veicola, tanto più nella prospettiva di trasformazione dei *social media* in *media company* vere e proprie, intese a offrire non solo e non tanto uno spazio di comunicazione, quanto di spettacolo e divertimento.

Tutto ciò smentisce la ottimistica valutazione che era stata formulata anni addietro, quando si era pensato che l'avvento della Rete avrebbe semplicemente cancellato dall'agenda della democrazia la questione del pluralismo nell'informazione, grazie alla possibilità di tutti di informarsi e di esprimersi in prima persona, avendo come potenziale destinatario l'enorme pubblico della Rete.

Con gli occhi di oggi questo appare un obiettivo di ben lunga lena, diversamente da quanto sostiene il messaggio populista. Tale obiettivo richiede invero di assicurare a tutti il diritto di accesso alla Rete, e la capacità di usarla, ma richiede altresì di far tornare la parola d'ordine del pluralismo informativo al vertice dell'agenda politica nazionale, prendendo atto della integrazione tra tutti i mezzi di informazione che il progresso tecnologico ha prodotto, e dell'accentramento in poche mani che i processi economici ne hanno liberamente determinato⁴⁸.

Se è vero che oggi i messaggi effettivamente capaci di influire sulle convinzioni e sugli stili di vita di tutto il pianeta sono elaborati da una manciata di *media corporations*, non solo i mezzi tradizionali, ma anche la Rete richiedono tanto misure di contenimento degli oligopoli, quanto lo svolgimento di un servizio pubblico di informazione. Accanto a questo, che sta invero muovendo i primi passi con la strategia degli *open data*, non è incongruo pensare che anche sul *web* possa prendere piede un servizio pubblico di educazione e di intrattenimento. Non si tratta dello *streaming* o della disponibilità *online* delle trasmissioni televisive, ma della creazione di prodotti appositamente destinati alla fruizione in Rete, che sono essenziali per tutti, ma soprattutto per le giovani generazioni, che della Rete vivono⁴⁹.

Tale esigenza, che poteva apparire risibile qualche tempo fa, quando la Rete era pensata come la prateria aperta al libero dibattito, è sostenuta oggi dagli effetti contro-intuitivi che l'uso del *web* ha progressivamente mostrato⁵⁰.

Spiccano al riguardo : la riduzione della partecipazione alla presenza in Rete, magari con un semplice *like* ; la creazione di nicchie all'interno delle quali si incontrano soltanto coloro che condividono le stesse convinzioni, radicalizzandole ; la scarsa qualità dell'informazione offerta dal *citizen journalism* ; la produzione di catene informative, al termine delle quali la notizia perde ogni rapporto col suo significato iniziale (le *fake news*), se non la diffusione incontrollata di teorie antistoriche o antiscientifiche ; la riduzione dei messaggi a insulto o a vera e propria persecuzione dei soggetti criticati (da parte dei c.d. *trolls*)⁵¹.

⁴⁸ Alla necessità di un'opinione pubblica libera e critica nel sistema democratico, e alle misure che debbono essere adottate per favorirla, dedica ampie riflessioni N. Urbinati, *Democrazia sfigurata*, cit., 23 ss., rompendo l'assordante silenzio che circonda oggi la tematica del pluralismo informativo.

⁴⁹ Sugli ostacoli che a questa possibilità oppone, a protezione della iniziativa privata, la disciplina euro-unitaria sia consentito rinviare a M. Manetti, *Pluralismo dell'informazione e libertà di scelta*, in *Rivista AIC* 1/2012.

⁵⁰ Cfr. E. Morozov, *The Net Delusion : How Not to Liberate the World*, London, 2011; C. Sunstein, *On Rumors. How Falsehood Spread, Why We Believe Them, And What Can Be Done*, Princeton and Oxford, 2014.

⁵¹ Cfr. M. Thompson, *La fine del dibattito pubblico*, trad. it. Milano, 2017, con particolare riguardo alla campagna contro la vaccinazione, iniziata vent'anni fa negli Stati Uniti.

Come è stato notato da tempo, l'espansione globale dei (possibili) interlocutori di un messaggio convive, in realtà, con l'isolamento del suo autore, e quindi con la negazione - finché si rimane nell'ambito virtuale - di una vera e propria dimensione partecipativa⁵².

Ciò rende impraticabile la prospettiva della democrazia elettronica, che d'altronde è stata saggiamente abbandonata da tutti i suoi sostenitori. Ma induce anche diffidenza verso il coinvolgimento del pubblico sotto forma di sondaggi più o meno istantanei, cui i media tradizionali, e gli stessi partiti, ricorrono costantemente : se in genere chi pone le domande è in grado di influire sulle risposte, in questo caso lo è ancora di più, data la immediatezza che impone agli interlocutori⁵³.

Quando tali forme di consultazione sono sottoposte ai cittadini da parte dei poteri pubblici, il problema si aggrava, in quanto sono più concreti i rischi di disorientamento, a causa dell'eccesso di informazioni che può esservi associato, e di manipolazione, data l'autorevolezza del soggetto che impone, attraverso la sequenza di domande, un determinato inquadramento dei problemi⁵⁴.

10. (segue) : la (ri)scoperta della democrazia deliberativa

Non è questo il senso della partecipazione che la Costituzione repubblicana sembra sposare. L'assetto pluralistico che essa presuppone e garantisce non può invero ammettere preferenze date ed immutabili, ma richiede che esse possano essere modificate attraverso il confronto tra gli argomenti degli uni e degli altri, basato sul riconoscimento reciproco di tutti i soggetti del giuoco. E non è inutile aggiungere che tale modello è parallelamente previsto dalla Costituzione per il funzionamento delle Camere, in perfetta simmetria con il *modus operandi* della pubblica opinione.

E' questa l'eredità del parlamentarismo, che in un contesto radicalmente rinnovato (assumendo, se lo si ritiene più *à la page*, il nome di deliberativismo) rimane essenziale per il funzionamento della democrazia, come le riflessioni di Habermas dimostrano : il doppio binario attraverso il quale il confronto tra maggioranze e minoranze parlamentari è quotidianamente messo alla prova dalle azioni e reazioni svolte dai cittadini nella sfera pubblica.

Quando si giunge a rifiutare il primo, accampando la morte del *government by discussion*, si nega logicamente anche l'altro : la critica pur razionalmente argomentata non ha infatti grande significato, se deve attendere le successive elezioni per produrre qualche effetto⁵⁵.

E' questo il punto debole che alcune delle dottrine or ora esaminate esibiscono : l'idea di poter resuscitare la sfera pubblica, non solo ignorando che essa è oramai colonizzata dai *media* e ridotta ad *audience*, ma anche dando per scontato che essa non può trovare eco nella sfera della rappresentanza. Che cosa è infatti la "contro-democrazia" di Rosanvallon, se non l'emersione delle domande sociali,

⁵² A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari 2002.

⁵³ D'obbligo il riferimento a P. Bourdieu, *L'opinion publique n'existe pas*, in *Les temps modernes* 1973, 1294 : "Le sondage d'opinion est, dans l'état actuel, un instrument d'action politique ; sa fonction la plus importante consiste peut-être à imposer l'illusion qu'il existe une opinion publique comme sommation purement additive d'opinions individuelles" Sul referendum e i sondaggi come strumenti tipici, formali e informali, della democrazia diretta elettronica v. Di Giovine, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova 2001, 55 ss. Sull'uso che i partiti nei diversi Paesi fanno di questi strumenti v. C. Vaccari, *La politica online*, Bologna 2012.

⁵⁴ Per un approfondimento sui problemi dell'"e-government" v. M. Sorice, *Democratic Innovations and Political Communication : liaisons dangereuses or New Opportunity for Democratizing Democracy?*, in *Comunic. Pol.* 2016, 309 ss.

⁵⁵ Pur dubitativamente, ritiene che al Parlamento dovrebbe applicarsi il metodo deliberativo R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. Dir. Annali*, IV, 2011, 285 ss.

destinate però esclusivamente a richiedere "attenzione" da parte delle autorità indipendenti e "resistenza al legislatore" da parte dei giudici costituzionali ?

Ma il fatto che i giudici costituzionali (o comuni), al pari delle autorità indipendenti, siano chiamati a compiti di supplenza con riguardo alle domande insoddisfatte in sede politica, non rappresenta a mio avviso – nonostante quel compito sia svolto squadrando tutte le virtù del metodo deliberativo - un progresso nel funzionamento della democrazia, bensì un sintomo del suo inceppamento.

In tal senso sembra contraddittoria e fallace la ricerca di rimedi al "blocco" del sistema rappresentativo, quando è condotta da coloro che sostengono l'inevitabilità della democrazia maggioritaria. E' questa infatti che impedisce ai partiti di accordarsi sulle questioni di interesse generale, suscitando la ricerca di istanze o soggetti non-partitici.

In ogni caso, gli sforzi intesi a recuperare il senso civico e la capacità di discussione razionale, a fronte della marea montante di egoismo e di emotività, possono servire la causa della sovranità popolare se si indirizzano (prima che alle autorità di garanzia) ai titolari del potere, prima, durante e dopo lo svolgimento del suffragio elettorale.

In tal senso sembra che il *web* possa giovare al funzionamento della sfera pubblica non come motore autonomo, ma come strumento di ausilio : tanto rispetto alla organizzazione di movimenti sociali (che però agiscono nella vita reale), quanto in vista della predisposizione di arene partecipative attraverso le quali i cittadini possano seguire e discutere l'approvazione di iniziative e progetti dei pubblici poteri.

Come è stato sottolineato, il limite del multiforme istituto denominato "democrazia partecipativa" è che esso non rappresenta una mera consultazione, ma neppure sfocia in una vera co-decisione⁵⁶. Il vantaggio, dal punto di vista della sfera pubblica, è la possibilità non solo di informare, ma anche di coinvolgere i consociati in un processo di discussione, nel quale ciascuno è chiamato ad esprimere il proprio punto di vista ma anche ad ammettere la possibilità di modificarlo, grazie al confronto con gli altri, riequilibrando il senso di anonimato e di isolamento con la percezione dell'interesse comune.

In una parola, è la possibilità di apprendere e praticare un metodo che accantona la negoziazione opaca tra identità e/o interessi pre-costituiti, permettendo di decidere sulla base del riconoscimento delle pretese di validità avanzate da tutti i soggetti della *civitas*⁵⁷.

Le esperienze realizzate in tal senso, seppure limitate o deludenti nell'esito⁵⁸, hanno un significato paradigmatico per il nostro tema, perché si conformano al modello di partecipazione cui la Costituzione italiana si ispira.

11. La partecipazione attraverso i partiti.

Sarebbe impossibile qui ripercorrere i temi relativi alla democrazia nei partiti, sui quali la letteratura è sterminata. Mi limito a ricordare che i partiti hanno svolto, dall'avvento del suffragio universale in poi, una funzione di "auto-organizzazione del popolo" ; che la Costituzione italiana ha inteso conservare questo valore, ancorandoli alla sfera della società civile ; che, nel ruolo di portatori delle domande sociali,

⁵⁶ U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, cit., 333.

⁵⁷ J. Habermas, *Fatti e norme. Contributo ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it. Milano 1996, 359 s.

⁵⁸ V. la ricostruzione di S. Elstub, *The Third Generation of Deliberative Democracy*, in *Political Studies Review* 2010, 291 ss. ; nonché V. Pazè, *In nome del popolo*, Roma-Bari, 2011, 137 ss.

essi sono stati visti come uno degli strumenti atti a scardinare gli ostacoli menzionati nell'art. 3, comma 2, Cost.⁵⁹.

Di fronte alla progressiva evoluzione dei partiti in senso oligarchico (se non personalistico), dall'art. 49 Cost. è stata desunta l'esigenza di definire nei loro confronti uno statuto di libertà, trasparenza e responsabilità⁶⁰. In particolare, la necessità di circoscrivere la discrezionalità che i loro vertici esercitano nella selezione dei candidati alle cariche pubbliche ha ottenuto udienza presso il giudice costituzionale (nella sentenza n. 1 del 2014, peraltro parzialmente rivista – con riguardo alla indicazione dei capilista - dalla successiva sent. n. 35 del 2017⁶¹).

Al riguardo hanno ottenuto un certo credito due rimedi : da un lato, la estrazione a sorte di una quota dei membri delle assemblee rappresentative (dotati esclusivamente di poteri di proposta) ; dall'altro, l'obbligo dei partiti di sottoporre le liste dei candidati al gradimento dei propri iscritti, o di tutti gli elettori.

Il primo è stato usato nell'esperienza di altri Paesi con funzioni speciali e temporanee, in particolare per la predisposizione del progetto di una nuova Costituzione, non riscontrando peraltro molto successo⁶². Esso non sembrerebbe del tutto inammissibile, se si volesse rileggere in chiave ammodernata l'esigenza, già manifestata dall'Assemblea Costituente, di integrare la rappresentanza con esponenti degli interessi, delle professioni, della cultura. Il sorteggio nell'ambito di categorie rappresentative della popolazione potrebbe in quest'ottica favorire sia la trattazione di materie che richiedono il raggiungimento di un ampio consenso tra le forze politiche (secondo le ricordate esperienze in materia di revisione costituzionale), sia, più radicalmente, la messa in agenda di temi rispetto ai quali i partiti si trovano, per così dire, in conflitto di interessi, come il finanziamento pubblico⁶³.

Non può tacersi peraltro l'impressione che si tratti di un altro rimedio con il quale si mira a rimuovere gli effetti del "blocco" che affligge il sistema rappresentativo, ma non le cause, determinate dall'avvento della democrazia maggioritaria⁶⁴.

Quanto alle elezioni primarie, esse interessano particolarmente il nostro tema, dato che appartengono, assieme alla rotazione dei mandati, al *recall*, e alla presentazione di liste *non-partisan*, alcuni degli strumenti tipici cui si appella sin dalle origini il messaggio populista nordamericano. Corre tuttavia l'obbligo di precisare che alla stregua dell'esperienza successiva le primarie conducono bensì all'esautoramento dei partiti, ma non favoriscono per questo la c.d. democrazia dei cittadini.

La richiesta delle primarie, avanzata a cavallo tra XIX e XX secolo dal *People Party*, ha invero prodotto all'interno dei due partiti dominanti una maggiore apertura verso le rivendicazioni populiste, ma non è sfociata nell'incremento della partecipazione popolare che quelle si proponevano⁶⁵. L'affermazione a

⁵⁹ P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile. Annuario AIC 2008*, Napoli 2009, 38 ss., con particolare riguardo alla distinzione tra democrazia dei partiti e Stato di partiti, basato sulla concezione organicistico-plebiscitaria del partito.

⁶⁰ Cfr. ancora P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 19 ss.

⁶¹ Nella prima si osserva che privare l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, rimettendola totalmente ai partiti «ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»; nella seconda che «la selezione e la presentazione delle candidature [...] è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che [essa] deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale»

⁶² V. gli esempi discussi da M. Farrell, *Stripped Down or Reconfigured Democracy*, in L. Bardi, Bartolini, Trechsel, *op. cit.*, 446 ss., cui va aggiunto da ultimo il caso dell'Islanda.

⁶³ Cfr. M. Aini, *Sette profili di diritto pubblico*, Napoli 2013, 167 s.

⁶⁴ V. *supra*, par. 7.

⁶⁵ V. la sintesi storica di E. Melchionda, *Alle origini delle primarie*, Roma, 2005, che sottolinea come la richiesta populista sia stata inglobata dal Progressismo in un più ampio disegno anti-partitico, che mirava alla creazione di una

macchia d'olio del sistema delle primarie ha invece causato l'inquinamento dei processi politici ad opera dei gruppi d'interesse più potenti, segnando in definitiva la sconfitta della mobilitazione che i populistici ed i loro sodali avevano suscitato.

In effetti, col venir meno dei partiti nella veste di canalizzatori delle scelte degli elettori, questi ultimi sono apparsi incapaci di organizzare autonomamente la propria azione, restando inevitabilmente condizionati dall'iniziativa delle *lobbies*⁶⁶. Da molto tempo sono queste ultime a scegliere e a finanziare i propri candidati, che specialmente dopo l'avvento delle comunicazioni di massa hanno potuto rinunciare alla mobilitazione offerta dai canali partitici, rivolgendosi direttamente all'elettorato⁶⁷.

E' logico chiedersi pertanto se una simile logica sia compatibile con la Costituzione, che esclude in materia di propaganda politica il principio *speech is money* e richiede anzi di predisporre le condizioni per la formazione della volontà consapevole dell'elettore⁶⁸. E quest'ultima non può certo avvenire nel rapporto tra i *media* e un pubblico frammentato nelle singole individualità dei cittadini-consumatori.

Si deve dunque rimarcare che le primarie appaiono un sistema di selezione delle candidature quanto meno sconsigliabile, e non giustificabile da finalità strumentali (che la pur limitata esperienza italiana ha già messo in luce), quali la risoluzione dei contrasti tra i candidati più in vista, o lo stimolo ad una qualche mobilitazione dei propri elettori, in assenza di altre e più significative forme di coinvolgimento.

Se lo scopo è sottrarre la selezione dei candidati alla scelta esclusiva dei vertici del partito, sembra che la Costituzione suggerisca piuttosto di trasferire questo compito alle assemblee degli iscritti, congiuntamente alla discussione dei programmi⁶⁹.

Dubbia appare, al riguardo, la pretesa, avanzata da partiti o movimenti, di fondare sulla partecipazione on-line le proprie decisioni fondamentali, quali la stesura del programma, la selezione dei candidati alle elezioni, o la linea da seguire nel dibattito parlamentare⁷⁰. Al di là del vincolo di mandato che si vorrebbe con ciò imporre agli eletti (tornando alle deleghe dell'*ancien régime*), e al di là della ristrettezza della platea effettivamente partecipante (assurta al rango di vera e propria aristocrazia internettiana), depone in senso negativo la manipolabilità di processi del genere non solo da parte di soggetti esterni (come gli hackers), ma soprattutto da parte di *leader* capaci di suscitare l'entusiastica approvazione dei *follower*, sfruttando i riflessi conformistici che l'uso della Rete, specie se assunta ad unico mezzo di comunicazione, induce.

Certo la partecipazione on-line può costituire uno strumento importante nella vita dei partiti, ma il suo uso a tutto campo potrebbe apparire come una semplice strategia comunicativa (nel senso esposto dianzi⁷¹), con la quale i partiti-non partiti che pure hanno scelto di strutturarsi e di partecipare al sistema rappresentativo mirano a ribadire la propria diversità rispetto agli altri soggetti del giuoco politico.

In conclusione, se il valore aggiunto dalla Costituzione repubblicana consiste nel pensare i partiti non dall'alto, ma dal basso, come strumenti di partecipazione dei cittadini, l'obiettivo non può essere quello di

burocrazia indipendente dallo *spoils system* e all'affermazione di un potere esecutivo meno condizionato dagli organi rappresentativi.

⁶⁶ Cfr. Hill, Klarner, *The Many Faces of Elite Power in the "System of 1896"*, in *Journal of Politics* 2002, 115 ss. Gli Autori esaminano la tesi dominante nella dottrina statunitense, secondo la quale le primarie hanno rappresentato una rivincita delle *élites* imprenditoriali sui movimenti di protesta che le avevano sostenute, ritenendola fondata anche su sulla base di un'analisi statistica di lungo periodo delle percentuali di partecipazione popolare alle elezioni.

⁶⁷ Un rischio di analogia strumentalizzazione può verosimilmente interessare l'istituto del *recall*.

⁶⁸ Corte costituzionale, sent. n. 155 del 2002.

⁶⁹ Così M. Luciani, *Sul partito politico, oggi*, in *Dem. dir.* 2010, 167.

⁷⁰ V. ora T. Casadei, *Il mito del «popolo della rete» e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in *DPCE* 2015, 879 ss.

⁷¹ V. par. 2.

esautorarli - o di negare il loro ruolo di mediazione vincolandoli a più o meno autentiche manifestazioni della volontà "diretta" degli iscritti - ma di recuperare il significato di quella partecipazione.

Ciò che deve ritenersi superato, rispetto al tempo della Costituente, è il rifiuto di disciplinare la democrazia interna ai partiti, che non derivava da un eccesso di fiducia in questi ultimi, ma dal pericolo - legato ad una situazione storicamente determinata - di ingerenze pregiudizievoli per la loro libertà.

12. La partecipazione negli istituti di democrazia diretta.

Questo tema è senz'altro il più delicato, in rapporto al messaggio populista, dal momento che quest'ultimo ruota attorno alla richiesta di lasciar manifestare la viva voce del popolo.

Vero è che la nostra Costituzione - a differenza di altre coeve⁷² - ha riconosciuto un discreto spazio agli istituti di democrazia diretta, e in particolare ai referendum, come forma di correzione della democrazia rappresentativa⁷³. Ma ciò ha fatto ancorandoli, a mio avviso, a due precise condizioni.

In primo luogo, ha ritenuto che il rischio di incompetenza e di irrazionalità degli elettori potesse essere neutralizzato rimuovendo le cause materiali e culturali che in passato avevano propiziato l'ascolto di messaggi demagogici e l'adesione a miti identitari.

Affidandone la iniziativa ai soggetti della società civile, essa ha inoltre considerato questi istituti come la proiezione nella sfera istituzionale di quella sfera pubblica or ora rammentata, che veniva così degnificata di una ulteriore e importante funzione : sottoporre le domande rimaste inappagate nell'ambito della rappresentanza alla decisione popolare.

Se si tengono presenti queste due condizioni, si intende bene che la partecipazione avuta in mente dai Costituenti non ha nulla della immediatezza presupposta dal messaggio populista, e dal c.d. direttismo in genere. E ciò in quanto tanto la scelta della domanda quanto la decisione debbono essere precedute da un'adeguata informazione e da un adeguato dibattito - consentito dal congruente assetto degli strumenti di istruzione e dei mezzi di comunicazione -⁷⁴. La partecipazione popolare non è vista, in altre parole, come una manifestazione estemporanea cui ci si affida per semplificare il compito di un Esecutivo costretto a non dialogare con l'opposizione, o per dare sfogo alla irritazione e alla sfiducia che i cittadini coltivano nei confronti delle istituzioni⁷⁵.

In sintesi : nella decisione delle questioni di interesse collettivo, qualunque sia il soggetto deputato ad assumerle, si tratti delle istituzioni rappresentative o del popolo, la Costituzione non ammette scorciatoie. Questo principio è stato invece smentito dalla prassi tanto parlamentare che referendaria dell'ultimo ventennio - periodo che, non casualmente, coincide con il progressivo annebbiarsi del programma costituzionale di emancipazione -.

Difficile infatti negare che a partire dal 1993 l'uso dei referendum abbia visto affiorare aspetti strumentali, e prevalere toni semplificanti ed emotivi.

⁷² Come ricorda opportunamente A. Di Giovine, *Democrazia diretta e sistema politico*, cit., 72.

⁷³ In Assemblea Costituente si richiamò la tradizione dei referendum locali aventi ad oggetto le municipalizzazioni e i pubblici servizi. Sulle motivazioni che portarono a respingere altre forme di referendum, come quello sollecitato dal Capo dello Stato in caso di disaccordo tra le due camere nel procedimento legislativo, nonché quello inteso a sospendere l'approvazione di una legge v. il dibattito svoltosi nei giorni 15 e 16 ottobre 1947, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, rispettt. 1230 ss., 1260 ss.

⁷⁴ V. sul punto, A. Di Giovine, *op. loc. cit.*, ; diffusamente, M. Luciani, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Alessandro Pizzorusso, Bologna-Roma, 2010, 46 ss., 72 ss.

⁷⁵ Così Y. Mény, *Disinnescare i populismi*, in I. Diamanti, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari 2014, 69 ss., che usa al riguardo lo stesso argomento con il quale Leopoldo Elia giustificò il referendum del 1993 : " bisogna togliere il coperchio ad una pentola che sta per scoppiare".

Da un lato il referendum sul sistema elettorale, sollecitato come istituto costituente dal presidente Cossiga, avallato dalla Corte costituzionale in contrasto con la propria precedente giurisprudenza, e interpretato come mandato vincolante dall'allora Capo dello Stato⁷⁶. Un caso di palese strumentalizzazione da parte delle istituzioni, accostabile a quello dei recenti referendum indetti in Veneto e in Lombardia, cui si è preteso di attribuire quell'efficacia vincolante che formalmente non possiedono, secondo la nota tesi del plusvalore referendario. Dall'altro lato, i referendum propagandati attraverso slogan di stampo pubblicitario, che la stessa Corte ha ritenuto di legittimare⁷⁷, e considerati al pari di un giudizio di Dio, che condanna chi perde alla inesistenza politica, privando di qualsiasi validità le sue ragioni.

Si dirà che la semplificazione è una conseguenza inevitabile del quesito referendario : ma certo essa si aggrava, alterando il senso della consultazione, quando il dibattito pubblico appare impoverito e deteriorato.

E' per tale motivo che ritengo improponibile oggi, e sino a quando non sarà adeguatamente rivitalizzata la sfera pubblica critica (come ho suggerito in precedenza), ampliare ulteriormente le manifestazioni della c.d. democrazia diretta. Ciò vale a maggior ragione per gli istituti referendari cui l'Unione Europea si è recentemente aperta : la forma embrionale dell'opinione pubblica in ambito sovranazionale appare del tutto insufficiente a sostenere tali istituti, che finiscono oltretutto per competere con un sistema rappresentativo ancora incompiuto.

Non mi convince pertanto l'auspicio di rafforzare/ampliare l'istituto referendario, in ispecie tramite l'attribuzione di efficacia propositiva, anziché meramente reattiva (come avverrebbe con le iniziative legislative rinforzate da referendum e con i referendum di indirizzo, variamente modulati)⁷⁸, né mi convince l'idea che lo ispira, secondo la quale la prevalenza accordata dalla Costituzione alle forme della democrazia rappresentativa sia, almeno in parte, superata, grazie all'avvento di una società più omogenea.

Tale idea si ispira invero al modello statunitense, senza considerare che sull'efficacia di quest'ultimo circolano da tempo corposi dubbi. Basti ricordare chi fin dagli anni Novanta si chiedeva se non occorra sottoporre ad un filtro adeguato le domande da sottoporre alla decisione popolare, e in ogni caso se sia opportuno chiedere al popolo "che cosa pensa quando non si trova nella condizione di poter affrontare un problema"⁷⁹.

In definitiva, benché in astratto le proposte di ampliamento della partecipazione diretta presentino un indubbio fascino, sembra che il problema più attuale sia quello di ribadire la natura plurale del popolo e delle sue ragioni, incomprimibili nello schema binario maggioranza/minoranza.

13. (segue): il mito dell'autogoverno del popolo

⁷⁶ V. ora il politologo J. Hopkins, nell'intervista a "La Stampa" del 20 ottobre 2017, secondo il quale quel referendum sarebbe stato la prima "rivoluzione populista" del mondo occidentale, cui hanno fatto seguito quelle della Gran Bretagna e degli USA.

⁷⁷ Vedi la sentenza n. 161 del 1995.

⁷⁸ V. ad es. le proposte della Commissione per la riforma della Costituzione istituita dal Governo Letta, in *Per una democrazia migliore*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, s.d., 73 ss.

⁷⁹ Cfr., rispettivamente, C. Lasch, *The Revolt of the Elite and the Betrayal of Democracy*, New York 1995, 163, secondo il quale solo il dibattito democratico è in grado di far emergere le domande "giuste" ; J. S. Fishkin, *La nostra voce* (1995), trad. it. Venezia 2003, 156 ss.

Ivi, 83, il riferimento al referendum californiano che ha negato l'istruzione secondaria ai figli degli immigrati illegali. Al riguardo v. anche G. Pasquino, *Primarie e referendum : la politica in California*, in *Il Mulino* 1998, 755 ss., che osserva come i referendum di questo tipo sono cavalcati dagli *special-interest groups* più facoltosi.

E' questo del resto – per opinione unanime - il *punctum dolens* che viene artificialmente rimosso dal populismo, laddove si richiama all'idea di un bene comune che sarebbe condiviso spontaneamente dalla stragrande maggioranza dei cittadini.

Il concetto di popolo ha peraltro molteplici sfumature. Da un lato si avvicina a quello di *plebs*, che si contrapponeva agli ottimati nel regime della Roma antica (definito infatti con l'endiadi *senatus populusque romanus*), in tal senso disvelandone la natura di parte, e sia pure grandemente maggioritaria.

Dall'altro, lo stesso termine si presta anche a designare in senso culturale la Nazione o l'*ethnos*, che lega tra loro tutti i membri di una determinata "comunità di destino", in contrapposizione agli stranieri⁸⁰.

A causa di queste ambiguità, l'idea di restituire il potere al popolo si rivela poco più di uno slogan, che può preparare la strada ad una visione classista/socialista o ad una visione etnica/fascista dei rapporti di dominio. In effetti, è diffusa l'opinione che nega al populismo lo statuto di vera dottrina politica: si tratterebbe di una "ideologia molle", una "*thin ideology*" destinata a nutrirsi parassitariamente di altre e più compiute visioni del mondo⁸¹.

Questa opinione sembra però sbrigativa e liquidatoria, laddove sottovaluta l'impatto che il messaggio populista è in grado di esercitare, facendo entrare in giuoco il concetto politico di popolo, visto semplicemente come il sovrano cui è stato negato lo scettro⁸². Si tratta naturalmente del popolo cui, secondo la lezione di Rousseau, si attribuisce la capacità di custodire veritieramente, attraverso l'espressione della volontà generale, il bene comune, al di là delle divisioni e dei contrasti che lo attraversano.

Non può stupire che una visione del genere risorga, semplice e affascinante come può esserlo un mito⁸³, in un momento nel quale molti altri miti sono crollati, lasciando sul terreno le sicurezze e i legami sociali che assicuravano. In tal senso l'autogoverno del popolo supplirebbe alla morte delle ideologie, e più in generale alla mancanza di valori della democrazia relativistica o "meramente procedurale".

Ora, nella Costituzione repubblicana le procedure sono importanti, ma, come ho cercato di sottolineare, non sono fini a se stesse, mentre il riferimento a valori unificanti è costante, ma si rapporta ad una visione pluralistica e aperta delle visioni del mondo. Il problema che pone il messaggio populista è che entrambe queste caratteristiche vengono accantonate non solo e non tanto tanto in nome della volontà maggioritaria, quanto di un'intuizione sostanzialmente emotiva e irrazionale, che come tale appare imputabile non al popolo russoviano, ma alla folla o alla "gente" modernamente intesa.

Si noti che la necessaria immediatezza nella manifestazione della voce popolare si potrebbe ricondurre all'opinione dello stesso Rousseau, ove si pongano in rapporto, da un lato, la celeberrima affermazione: "ciò che si domanda ai partecipanti [dell'assemblea popolare] non è precisamente se essi approvino o respingano la proposta, ma se la ritengano conforme o no alla volontà generale", dall'altro, la condanna dei "lunghi discorsi" che, rivolti ai membri dell'assemblea prima del voto, possono ingannare il cittadino, distogliendolo dalla visione di quella volontà⁸⁴.

⁸⁰ V. ancora N. Merker, *op. cit.*

⁸¹ Cfr. Y. Mény, Y. Surel, *Par le peuple*, cit., 177 ss.

⁸² Sulla articolazione/ambiguità del concetto di popolo v. da ultimo H. KRIESI, *The Populist Challenge*, in *West European Politics*, 2014, 361 ss.

⁸³ Come dice M. Canovan, *Taking Politics to the people: Populism as the Ideology of Democracy*, in Y. Mény, Y. Surel (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, cit., 25 ss., il populismo è l'espressione dell'immaginario democratico, del quale è impossibile fare a meno nelle società moderne. In generale v. D. Cofrancesco, *Politica e mito*, in *Enc. Sc. Soc.* VI, Roma, 1996, 647 ss.

⁸⁴ *Du contrat social*, rispettivamente Livre IV, II; Livre II, III. Questo collegamento è discusso da P. Rosanvallon, *Democratic Legitimacy*, 105 ss., e da N. Urbinati, *op. cit.*, 51 ss.

Con ciò tuttavia il “mistero laico” che da sempre rappresenta la transustanziazione delle (fallibili) volontà individuali nella (sempre retta) volontà generale vira verso una lettura emotiva o sentimentale, in netto contrasto con l’approccio razionalistico del Filosofo⁸⁵.

L’idea è che la decisione popolare sia sostanzialmente empatica, una specie di “elettricità morale”, secondo la definizione di Rosanvallon⁸⁶, o meglio una *emotio*, secondo quella di Fraenkel⁸⁷, che in quanto tale troverebbe intralcio nella esposizione degli argomenti e dei contro-argomenti invocabili riguardo all’oggetto del decidere. Si tratta di un’idea che notoriamente sorge in tempi a noi più vicini, quando con l’affacciarsi degli strati popolari alla vita politica presero avvio gli studi di psicologia delle masse incentrati sulle manifestazioni emotive e rituali del senso di appartenenza alla comunità (trovando eco in talune dottrine costituzionali, come quella di Rudolf Smend)⁸⁸.

La principale forma di espressione della volontà popolare è qui rappresentata dall’acclamazione, secondo la lezione di Schmitt⁸⁹. Il fatto che tale acclamazione possa oggi aver luogo in ogni momento, coinvolgendo (una volta raggiunta la completa alfabetizzazione informatica) tutti i cittadini - tanto come proponenti le domande, quanto come autori delle risposte - può essere visto come una differenza fondamentale rispetto agli assetti della democrazia plebiscitaria, dove la manifestazione della volontà popolare subisce i tempi e i modi imposti dal potere⁹⁰.

In effetti, il messaggio populista respinge il fondamento del plebiscitarismo tradizionale, che ritiene indispensabile riservare ad un individuo particolarmente capace il compito di interpretare le mutevoli esigenze della vita collettiva. Nell’ottica populista tale compito sarebbe gestibile da chiunque, purché si limiti a far proprio il buon senso dell’uomo comune.

Se così è, appare logico tuttavia chiedersi perché sia necessario consultare continuamente l’opinione popolare, quando basterebbe affidarne la dichiarazione ad un cittadino qualsiasi, ovvero ad un leale ed incorrotto messaggero⁹¹, riducendo la partecipazione popolare alla periodica sanzione dell’operato di quest’ultimo.

Sul punto si vede bene come il meccanismo dell’acclamazione si presti non tanto a incrementare il ricorso al consapevole esercizio della democrazia diretta, quanto a legittimare forme di investitura “diretta” del potere esecutivo, o meglio del suo capo. Pur tenendo conto delle mutate condizioni culturali e

⁸⁵ Rousseau infatti non temeva gli argomenti razionali, ma quelli capziosi e faziosi, condividendo in ciò il timore che la Francia rivoluzionaria e i *Founding Fathers* statunitensi espressero originariamente nei confronti della divisione del popolo in partiti.

⁸⁶ Cfr. P. Rosanvallon, *op.loc. cit.*

⁸⁷ E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958), trad. it. Torino 1994, 73.

⁸⁸ Come pure è noto, la funzione integrativa delle marce, delle sfilate, dei canti collettivi fu poi utilizzata nella “estetica della politica” delle dittature novecentesche : cfr. G.L. Mosse, *La nazionalizzazione delle masse*, trad.it. Bologna 1975. Per una recente riflessione sul dominio della sfera emotiva/affettiva in politica v. V. Pazè’, *op. cit.*, 65 ss.

⁸⁹ C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, trad.it. Milano, 1984, 321 s., contrappone l’acclamazione al voto reso nel segreto dell’urna, che priverebbe il cittadino della visione collettiva del bene comune, rinchiudendolo nell’orizzonte dei suoi interessi particolari.

⁹⁰ Un’altra differenza fondamentale potrebbe riguardare in particolare il pensiero di Schmitt (*op. loc. cit.*), là dove rifiuta la democrazia elettronica come estremizzazione della visione privatistica del voto (ricordata alla nota precedente). Ma questo rifiuto nasce probabilmente dal fatto che l’A. presagiva bensì l’avvento di tale fenomeno, ma non poteva conoscere i meccanismi attraverso i quali la Rete convoglia e condiziona la formazione delle opinioni, favorendo la nascita di schiere di *followers*.

⁹¹ Calzante qui la citazione di Grillo, allorché si è autodefinito “l’amplificatore” delle voci dei suoi seguaci. Analogamente Donald Trump proclama :”*I am your Voice*” (v. il celebre video su *Youtube*).

tecnologiche del presente, il messaggio populista non sembra insomma in grado di riscattare la voce del popolo dall'ipoteca plebiscitaria : come è d'altronde convinzione pressoché unanime della dottrina⁹².

In tal senso il populismo appare ad alcuni non l'avversario, ma l'altra faccia del riduttivismo democratico neoliberale. Esso non si discosterebbe negli esiti dalla tecnocrazia che tanto combatte, in quanto prospetterebbe il medesimo personalismo del potere, pur sostituendo al carisma della competenza quello dell'onestà, e le medesime forme di acclamazione popolare, pur sostituendo alla soluzione tecnicamente giusta l'interesse auto-evidente del popolo.

La condanna della faziosità dei partiti, sfociata nella semplificazione della politica a portavoce del mercato e/o della tecnica, avrebbe insomma trovato una risposta eguale e contraria nella semplificazione della politica a portavoce dei bisogni del popolo⁹³.

Forse si può dire che in questo il populismo odierno rispecchia il duplice esito della rivoluzione neoliberale : la inesauribile creatività, supportata dalle risorse della tecnologia, e la rimozione delle esperienze accumulate dai regimi democratici durante il Secolo breve.

Pur scaturita da quelle esperienze, la Costituzione italiana non ha ignorato il lascito russoviano. Come ho ricordato, essa si è posta l'obiettivo di attenuare le disomogeneità, tanto economiche che culturali, onde stimolare il sentimento di eguaglianza e di fratellanza tra i cittadini ; ha alimentato con valori condivisi la virtù civica che da quel sentimento germoglia, e ha segnalato in più modi i doveri che ne scaturiscono. Ma non ha ignorato neppure il pluralismo delle visioni del mondo che la storia ha portato alla luce, legittimando la formazione e l'opera dei partiti.

Nell'inconsapevolezza di simili riferimenti, l'afflato etico del repubblicanesimo rischia di scadere nel moralismo, e l'esaltazione della sovranità popolare nella dittatura del pensiero unico o conforme.

⁹² Tra i moltissimi che rilevano il legame tra populismo e *leadership* monocratica si segnala per la valutazione fortemente positiva M. Calise, *La democrazia*, cit., 92 s., secondo il quale si tratterebbe dell'unica ricetta, già sperimentata con successo negli Stati Uniti, capace di imbrigliare le "pulsioni plebiscitarie" ormai diffuse in Europa.

⁹³ Cfr. C. Bickerton, C. Invernizzi Accetti, *Populism and Technocracy : Opposites or Complements ?*, in *Critical Rev. of International, Social and Political Philosophy*, 2017, 186 ss.