

Populismo e sovranismo in un libro recente*

di **Mario Libertini** – *Professore Emerito di Diritto Commerciale nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

Questo libro merita di essere segnalato perché presenta alcune caratteristiche peculiari. Il tema affrontato è quello centrale nel dibattito politico e giuridico attuale, cioè la crisi delle democrazie liberali e l'affermarsi di populismi e sovranismi; e le analisi esposte non si discostano da quello che ormai costituisce il *mainstream* in materia. Tuttavia, il libro suscita interesse perché è scritto interamente da giovani (solo uno dei curatori è professore associato e un altro è ricercatore universitario; il terzo curatore e tutti gli altri autori sono dottori o dottorandi di ricerca o assegnisti o semplici laureati) e sembra essere il risultato di una discussione collettiva sui temi trattati, che dà luogo ad un risultato di elevata omogeneità dei contenuti.

In sostanza, i giovani autori hanno voluto “fare i conti” con le cause e le prospettive della crisi costituzionale del nostro tempo, esprimendo forti critiche contro gli orientamenti populistici e sovranisti, e si sono voluti impegnare in una *pars construens*, contenente precise scelte di pensiero e di azione, incentrate sull'idea del necessario rafforzamento delle istituzioni internazionali ed europee, in un quadro di riconquistato costituzionalismo.

I dodici saggi che compongono il volume declinano il tema centrale in varie prospettive, spesso verificando le conseguenze di un approccio populista su diverse tematiche di rilevanza

* Recensione a “Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo”, a cura di G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 316. Il lavoro è stato referato dalla Direzione della Rivista.

costituzionale (p.e. spesa pubblica, immigrazione, divieto del vincolo di mandato per i parlamentari, ecc.). Nel complesso, i dodici saggi appaiono seri e meditati. Sul piano del metodo della ricerca, un appunto che può muoversi riguarda la scelta di affidare i riferimenti bibliografici ad un lungo elenco finale, accompagnato da brevi note di inquadramento (ma senza le caratteristiche di una vera e propria bibliografia critica ragionata), riducendo spesso a poche e parziali indicazioni i riferimenti bibliografici all'interno dei singoli saggi. Ciò è meglio delle ampie note, zeppe di riferimenti bibliografici inutili, che si trovano in molte pubblicazioni accademiche destinate alla abilitazione scientifica, ma lascia dei dubbi sullo spessore culturale di diverse affermazioni. Uno stile espositivo di questo tipo può essere tollerato (forse) in scritti di autori "maturi", di cui sono noti il profilo e il *background* intellettuale, ma appare discutibile in scritti di autori giovani, di cui sarebbe interessante conoscere meglio le fonti di formazione culturale.

Sul piano dei contenuti, gli autori muovono da uno schema interpretativo oggi generalmente condiviso, sul tema dell'affermazione del populismo e del suo possibile futuro, non mancando però di inserire, in tale schema interpretativo, qualche osservazione originale.

Secondo questo schema, alla radice di populismi e sovranismi sta un fenomeno presente in tutte le società occidentali: l'acquisizione dei principi di eguaglianza e di democrazia si è generalizzata, ma il benessere della maggioranza degli individui, dopo essere cresciuto per qualche decennio (sia sul piano del reddito privato sia su quello dei servizi sociali), non è più in grado di migliorare ulteriormente (per varie ragioni: dai limiti ambientali alla globalizzazione dei mercati alle tensioni della finanza pubblica). Il disagio sociale provoca allora un senso di "rivolta contro le *élites*": le classi dirigenti sono percepite, dalla maggioranza della popolazione, come un insieme di soggetti privilegiati, impegnati a proteggere ed accrescere i loro privilegi mediante espedienti e ipocrisie. Questa sfiducia verso le *élites* investe, in primo luogo, i rappresentanti politici, ma si estende rapidamente anche contro le *élites* culturali (accusate di manipolare scienza e informazione per interessi di parte e di essere quindi inaffidabili come i politici di professione) [v. in particolare, Pacini, seguendo le note tesi di Nichols]. Da qui l'idea egualitaria che il "popolo" sia invece depositario di una saggezza superiore, non contaminata dagli interessi di parte propri delle *élites*, e l'aspirazione ad una democrazia diretta, in cui il popolo possa esprimere la propria volontà senza dover passare dall'intermediazione interessata di politici di professione.

Questa inclinazione populista trova poi un'accelerazione decisiva con la rivoluzione digitale: la comunicazione in rete dà una sensazione inebriante di libertà e fa vagheggiare come effettivamente possibile la realizzazione di una sorta di referendum permanente, tale da consentire al popolo di far valere la sua superiore saggezza, facendo a meno dei ruoli magistrali e di supremazia gerarchica, che caratterizzano gli apparati istituzionali (dalla scuola alla famiglia agli uffici pubblici e perfino alle imprese tradizionali) che avevano fornito la cornice in cui si inquadavano le vite degli individui.

Ciò posto, rilevano concordemente gli aa. che l'ideale populista di democrazia diretta è irrealizzabile nella sua pienezza, per cui i movimenti populistici finiscono pur sempre per affidarsi ad intermediari, come motori di ricerca e algoritmi (Sterpa). In realtà, gli intermediari sono più concentrati che in passato, anche se presentano il proprio ruolo come atto a realizzare una comunicazione aperta a tutti (e quindi in "presa diretta" con la volontà popolare). Ciò vale sotto il profilo dell'informazione e della comunicazione (in sostanza, con lo strapotere dei "giganti del web"), ma vale soprattutto sul terreno della politica, ove i decisori tendono a concentrarsi nel numero e ad acquisire il ruolo di interpreti carismatici della volontà popolare; in sostanza, ad acquisire un potere personale maggiore rispetto a quello delle vecchie *élites* politiche dei sistemi di democrazia liberale.

In questo passaggio il populismo si coniuga coerentemente, secondo gli aa., con il sovranismo (v., in particolare, Sterpa e Viceconte): l'idea di sovranità è nata storicamente come affermazione di potere assoluto, svincolato dal rispetto di regole universali superiori e di prerogative di comunità intermedie da rispettare. La dimensione nazionale, che è stata cornice storicamente acquisita dell'affermarsi dell'idea di potere sovrano, riacquista vigore nel momento in cui i programmi politici populistici invocano l'affermazione di un potere politico in grado di interpretare direttamente la volontà popolare e quindi di esprimersi senza la necessità di rispettare i complessi vincoli istituzionali creati nell'esperienza dei regimi di democrazia liberale. Da qui anche la sfiducia verso i parlamenti.

Populismo e sovranismo, secondo gli aa., sono incompatibili con i principi del costituzionalismo e le sue complesse soluzioni di divisione e di pesi e contrappesi fra poteri pubblici (v., in particolare, Viceconte). Si nota, in effetti, una differenza con i totalitarismi del XX secolo (Allegri), che pretendevano di essere depositari di una propria verità e legittimati ad imporla contro ogni dissenso; il populismo contemporaneo è programmaticamente a-ideologico e incline all'ecllettismo

nelle idee e nei programmi. Rimane però, come nei vecchi regimi totalitari, l'insofferenza verso i limiti al potere politico imposti dal costituzionalismo.

Questo fenomeno investe anche i processi di produzione delle norme giuridiche. Il messaggio populista, secondo gli aa., porta a svalutare la legge, vista come il prodotto di inutili mediazioni parlamentari, e a trasformare le leggi stesse in manifesti politici del governo, esaltando invece, sotto altro profilo, il decisionismo giudiziario (v., in particolare, Bonini). La legge, si osserva, è sempre un "progetto", affidato all'applicazione dei giudici e dell'amministrazione (Sterpa). La sfiducia verso il Parlamento porta a vagheggiare un circuito diretto tra volontà del popolo, volontà del Governo eletto dal popolo e giudici, intesi anch'essi come interpreti accreditati della volontà popolare.

A questo punto si pone il problema della prognosi sul futuro delle tendenze populiste. Ancora pochi anni fa le analisi oscillavano tra: (i) la preoccupazione che queste tendenze preludessero ad una crisi permanente della democrazia liberale; (ii) la convinzione che il populismo costituisse un movimento effimero, destinato a sgonfiarsi per l'impossibilità di realizzare le sue promesse, lasciando nuovamente campo aperto agli organismi politici tradizionali, e (iii) la speranza che la spinta populista costituisse la premessa per una nuova sintesi, atta a definire un assetto democratico più pieno.

Oggi prevalgono, probabilmente, le analisi pessimistiche. Il programma populista rimane, come tale, irrealizzabile, sia per ciò che riguarda l'attuazione di una democrazia diretta piena, sia per ciò che riguarda la convinzione che si possa assicurare facilmente il pieno benessere per tutti gli individui. Il sovranismo nazionale, a sua volta, minaccia di far riemergere, nei conflitti d'interessi fra Stati, la tentazione del ricorso alla forza. È possibile dunque che le forze populiste e sovraniste, una volta arrivate al potere, poste di fronte all'oggettiva impossibilità di portare a compimento i loro programmi, optino per una conservazione del potere mediante la forza e per il superamento della democrazia.

Gli aa. del volume recensito non ignorano questa prospettiva, ma ritengono che ad essa si possa reagire con una battaglia di idee, volta a riaffermare i valori superiori del costituzionalismo, in termini di riconoscimento di diritti della persona e di principi giuridici vincolanti per tutti i titolari di poteri pubblici. Una forte contrarietà è poi espressa verso il sovranismo nazionale e a favore di un superamento dello stesso in favore di un ordine internazionale, in una chiave federalista (v.

soprattutto Allegri), ma anche con una difesa, in questa prospettiva, dei valori politici espressi dall'Unione europea (v., in particolare, Savastano).

Questa *pars construens* si arricchisce della presenza di contributi giuscostituzionalistici su singoli temi: dai doveri costituzionali (Grandi) al principio meritocratico (Di Mattia) all'equilibrio di bilancio (Francaviglia).

Sul merito delle tesi esposte nel volume si possono formulare alcune osservazioni.

La prima riguarda l'assunto secondo cui populismo e sovranismo costituiscono due facce della stessa medaglia. In realtà, il principio di sovranità statale costituisce ancora, nel suo nucleo fondamentale, una grande conquista di civiltà giuridica, nella misura in cui ha contribuito a superare il pluralismo giuridico medievale e a contrastare idealmente la possibilità di legittimazione di poteri di fatto. Dalla formazione della teoria della sovranità statale nell'età moderna, l'idea di sovranità si è poi evoluta, da un lato acquisendo la dimensione costituzionale, dall'altro articolandosi in "sovranità multilivello" improntata al principio di sussidiarietà e quindi atta a riconoscere prerogative differenziate in un sistema gradato che va dalla comunità internazionale alle comunità locali.

Rispetto a queste acquisizioni, i sovranismi nazionali riemergenti rappresentano una regressione. Il loro relativo (e inatteso) successo deriva, a mio avviso, da un fenomeno più profondo, messo in evidenza da F. Fukuyama: ogni azione politica, per avere successo, deve veicolare messaggi di identità collettiva, idonei a mobilitare le convinzioni di masse di individui. Ciò vale per qualsiasi movimento e organismo politico, anche del lontano passato. L'identità collettiva può essere la più varia: dalla comunanza tribale a quella religiosa a quella di lingua e territorio, ecc. In questa prospettiva, i partiti "ideologici" del recente passato erano tutti in grado di trasmettere un forte messaggio identitario. Questa capacità si è però molto indebolita negli ultimi decenni (soprattutto dopo la fine del comunismo). Da un lato, l'ideale liberale, nella misura in cui esprime una visione del mondo che pone al suo centro l'individuo impegnato in una competizione permanente con i suoi simili, è destinato ad essere minoritario, per la semplice ragione che, nella prospettata competizione, la maggior parte degli individui sono destinati a non vincere e non possono quindi entusiasinarsi di fronte a questa prospettiva. Dall'altro lato, le sinistre di ispirazione marxista, una volta perduta l'identità costruita sull'idea di coscienza di classe o sull'adesione all'alternativa storica del socialismo reale, hanno finito per disintegrare il messaggio identitario che stava alla base della

propria azione politica, inseguendo le più diverse idee “alternative” (dall’ambientalismo all’esaltazione dei “diritti”, con particolare riguardo ai diritti di minoranze), coniugandole talora ambiguamente con elementi tratti dall’ideologia (un tempo avversata) del libero mercato.

In questa situazione, si è determinato un grande disorientamento dell’elettorato, con il conseguente affermarsi dell’astensionismo (in parte però dovuto anche al ridursi degli spazi del voto clientelare). Il vuoto derivante dalla perdita delle differenze ideologiche è stato parzialmente colmato dalla ripresa di messaggi di identità collettiva incentrati su “piccole patrie” locali o sul tema dell’interesse nazionale. La ripresa di messaggi di questo tipo non sembra però collegata organicamente e necessariamente al messaggio populista. In realtà, il populismo ha bisogno di un messaggio identitario e di un messaggio di carattere generalizzante (il populismo non può accettare il pluralismo delle ideologie) e lo ritrova in ciò che offre la tradizione. In questo senso le piccole patrie regionali o la dimensione nazionale elementi di più facile disponibilità, ma sono anche fungibili. La disinvoltura con cui il maggiore partito politico italiano del momento è passato dalla rivendicazione di un’identità collettiva “padana” a quella “nazionale”, insita nel messaggio “prima gli Italiani”, dimostra sperimentalmente questo assunto. Tuttavia, in prospettiva, l’aggancio con la dimensione nazionale potrebbe essere sostituito da altri messaggi, anche più inquietanti.

In questa situazione si rende chiaro, a mio avviso, che la *pars construens* anti-populista e filo-europea, che questo libro formula (in buona compagnia con tanti altri interventi di questi tempi), rischia di rimanere confinata al livello di pensiero desiderante se non è in grado di trasmettere un convincente messaggio identitario. Sul punto, il dibattito politico attuale è deludente. L’insistenza ossessiva sul “nuovo” e sul “cambiamento”, che oggi ricorre in tutti i messaggi politici, si risolve nell’inseguire le idee populiste sul loro terreno, come espressione di movimenti “contro” e non di proposte positive.

Occorre piuttosto costruire un messaggio filo-europeo carico di contenuti: dai principi già sanciti nel TUE e nella Carta dei Diritti (sviluppo sostenibile, principio di sussidiarietà e democrazia rappresentativa, economia sociale di mercato “altamente competitiva”, sicurezza sociale, ecc.) fino al rafforzamento del principio meritocratico (che oggi costituisce ragione di superiore efficienza di alcuni sistemi politici autoritari, come la Cina o Singapore), che significa competizione individuale non falsata e, su questa base, concretezza di prospettive di mobilità sociale.

In altri termini: credo che il superamento del populismo possa venire solo da una coraggiosa ripresa di pensiero “ideologico”, atto a sorreggere programmi politici a lungo termine e costruire su

questi un credibile messaggio identitario e positivo. L'adozione di una prospettiva di lungo termine, se culturalmente accettata, costituisce a sua volta la premessa per il recupero della convinzione circa la necessità di inserire i programmi politici su basi istituzionali sicure. Certamente, l'attuale diffusione di idee "postmoderne", anche in campo giuridico, rende difficile, e per vero anche improbabile, un recupero di pensiero ideologico forte, posto a base di programmi politici di lungo periodo. Ma ciò non impone di rinunciare a formularne l'auspicio razionale.

Un'ultima osservazione riguarda il tema dei rapporti fra populismo e produzione di norme giuridiche. Il libro recensito coglie, come si è detto, un collegamento fra idee populiste e fiducia nella creazione giurisprudenziale. In effetti, la tentazione di pensare a un diritto formato da sapienti in grado di esprimersi in presa diretta con lo "spirito del popolo" è sempre forte, nutrita di nostalgie per le grandi esperienze storiche di costruzione di diritti senza Stato, come il diritto comune europeo, o su suggestioni come la "comunità interpretante".

In effetti, fenomeni di costruzione di norme giuridiche su base consuetudinaria, cioè incentrati sulla giurisprudenza di alcune corti, in dialogo con una dottrina giuridica, sono sempre possibili (a cominciare dal commercio internazionale), ma non hanno alcunché a vedere con il populismo. Gran parte della produzione giuridica rimane invece, oggi, necessariamente ancorata a basi istituzionali, ormai "multilivello" e non esclusivamente statali. In questa prospettiva, l'apporto "creativo" della giurisprudenza, ineliminabile anche nei sistemi che professano la piena fedeltà alla legge e alle fonti formali, può essere più o meno ampio. È ragionevole però pensare che l'autonomia dell'interpretazione giurisprudenziale possa essere tanto più ampia quanto più solida è la cornice costituzionale dell'ordinamento in cui il giudice opera e si riconosce e quanto più le soluzioni possano essere ancorate a principi formalmente riconosciuti dall'ordinamento stesso e siano compatibili con i testi normativi in vigore.

Se invece si pensa a un giudice in presa diretta con la coscienza popolare e legittimato a costruire diritto su questa sola base, è inevitabile che un'aspirazione populista di tal tipo sia rapidamente assorbita dalla maggior forza della legittimazione populista rivendicata dal potere governativo, investito dal consenso popolare. Il ruolo del giudice si emancipa allora dalla fedeltà alla legge per subire il vincolo di una diversa e più stringente fedeltà: quella verso il potere politico governativo. Questa concezione del ruolo del giudice evoca ricordi sinistri. Al momento, ciò che può dirsi è che le idee populiste portano con sé una prospettiva che non è di esaltazione del decisionismo

giurisprudenziale, quanto piuttosto di incompatibilità di un governo populista con la presenza di autorità indipendenti all'interno dell'ordinamento.