

n. 10/2018 - issn 2283-6527

Estratto

RIVISTA SEMESTRALE DI SCIENZA COSTITUZIONALE E TEORIA DEL DIRITTO diretta da ALJUS VIGNUDELLI

LO STATO

Mucchi Editore





RIVISTA SEMESTRALE DI
SCIENZA COSTITUZIONALE E TEORIA DEL DIRITTO

diretta da
ALJS VIGNUDELLI

ANNO VI - NUMERO 10 (GENNAIO 2018 - LUGLIO 2018)



Mucchi Editore

COMITATO DI REDAZIONE

LUCA VESPIGNANI

(Università di Modena e Reggio Emilia, Capo redattore)

FEDERICO PEDRINI

(Università di Modena e Reggio Emilia, Capo redattore)

TOMMASO BARBIERI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

VALERIA BORTOLOTTI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

MATTEO CALDIRONI

(*Alma Mater* - Università di Bologna)

ELENA CAPPELLINI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

ILARIA DRAGHETTI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

SIMONE FRANZONI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

GIULIA MINA

(Università di Modena e Reggio Emilia)

LUCA PELLACANI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

FEDERICA VERSARI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

SILVIO ROBERTO VINCEFI

(Università di Modena e Reggio Emilia)

COMITATO SCIENTIFICO

ROBERT ALEXY (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - Germania)

GUIDO ALPA (Sapienza Università di Roma, Pres. Ass. Civilisti Italiani - Italia)

ANTONIO BALDASSARRE (Luiss Guido Carli di Roma, Pres. em. Corte Cost. - Italia)

MAURO BARBERIS (Università di Trieste - Italia)

SERGIO BARTOLE (Università di Trieste, Pres. em. AIC - Italia)

CESARE MASSIMO BIANCA (Sapienza Università di Roma - Italia)

SCOTT BREWER (Harvard University, Cambridge, MA - USA)

JÜRGEN BRÖHMER (Murdoch University, Perth - Australia)

PIERRE BRUNET (Université Paris Ouest - Francia)

AGOSTINO CARRINO (Università di Napoli Federico II - Italia)

ANTONIO D'ATENA (Università di Roma Tor Vergata, Pres. em. AIC - Italia)

BIAGIO DE GIOVANNI (Università degli Studi di Napoli "L'Orientale" - Italia)

MARIO DOGLIANI (Università di Torino - Italia)

HORST DREIER (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Pres. em. VDStRL - Germania)

GIUSEPPE DUSO (Università di Padova - Italia)

TIMOTHY ENDICOTT (Dean of the Faculty of Law, University of Oxford - Regno Unito)

LAWRENCE M. FRIEDMAN (Stanford Law School - USA)
ROBERTO GARGARELLA (Universidad de Buenos Aires - Argentina)
LECH GARLICKI (Uniwersytet Warszawski, già giudice costituzionale - Polonia)
RICCARDO GUASTINI (Università di Genova - Italia)
JUAN CARLOS HENAO (Universidad Externado de Colombia, Pres. em. Corte Cost. - Colombia)
CARLOS-MIGUEL HERRERA (Université de Cergy-Pontoise - Francia)
HASO HOFMANN (Humboldt-Universität zu Berlin - Germania)
NATALINO IRTI (Sapienza Università di Roma, Accademia Naz. dei Lincei - Italia)
THOMAS KENDALL (Columbia Law School New York - USA)
PHILIP KUNIG (Freie Universität Berlin - Germania)
CHARLES LEBEN (Université Panthéon-Assas - Francia)
MASSIMO LUCIANI (Sapienza Università di Roma, Pres. AIC - Italia)
MICHELA MANETTI (Università di Siena - Italia)
FABIO MERUSI (Università di Pisa - Italia)
ERIC MILLARD (Université Paris Ouest - Francia)
GIUSEPPE MORBIDELLI (Sapienza Università di Roma - Italia)
PÉTER PACZOLAY (Szegedi Tudományegyetem, Pres. em. Corte Cost. - Ungheria)
ENRICO PATTARO (*Alma Mater*-Università di Bologna - Italia)
STANLEY L. PAULSON (Washington University, St. Louis, MO - USA)
PIETRO PERLINGIERI (Università del Sannio, Pres. S.i.s.d.i.c. - Italia)
GERALD J. POSTEMA (University of North Carolina at Chapel Hill, NC - USA)
GIUSEPPE UGO RESCIGNO (Sapienza Università di Roma - Italia)
PIETRO RESCIGNO (Sapienza Università di Roma, Accademia Naz. dei Lincei - Italia)
GEORG RESS (Universität des Saarlandes, già giudice Cedu - Germania)
ALBERTO ROMANO (Sapienza Università di Roma - Italia)
BERND RÜTHERS (Rettore em. Universität Konstanz - Germania)
ALEJANDRO SAIZ ARNAIZ (Dir. Dep. de Dret, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona - Spagna)
GINO SCACCIA (Università di Teramo - Italia)
ANTONINO SCALONE (Università di Padova - Italia)
PIERANGELO SCHIERA (Università di Trento - Italia)
FRANCO GAETANO SCOCA (Sapienza Università di Roma - Italia)
MICHELE SCUDIERO (Università di Napoli Federico II, Pres. em. CUN - Italia)
KURT SEELMANN (Universität Basel - Svizzera)
EMANUELE SEVERINO (Università Ca' Foscari di Venezia - Accademia Naz. dei Lincei - Italia)
FEDERICO SORRENTINO (Sapienza Università di Roma, Pres. em. AIC - Italia)
SANDRO STAIANO (Università di Napoli Federico II - Italia)
GIULIANA STELLA (Università di Napoli Federico II - Italia)
GIUSEPPE TESAURO (Università di Napoli Federico II, Pres. em. Corte Cost. - Italia)
MICHEL TROPER (Université Paris Ouest - Francia)
STEPHEN TURNER (University of South Florida, FL - USA)
RODOLFO VÁZQUEZ (Instituto Tecnológico Autónomo de México - Messico)
ALJS VIGNUDELLI (Università di Modena e Reggio Emilia - Italia)
MAURO VOLPI (Università di Perugia, già componente CSM - Italia)
GÜNTHER WINKLER (Universität Wien, Pres. em. VDStRL - Austria)

Con il patrocinio di



Accademia di Scienze Lettere e Arti
di Modena

ABI Associazione
Bancaria
Italiana



Accademia degli Incamminati
Modigliana

Con il contributo di



BPER:
Banca



MF
holding

GENERAL FITTINGS



SR
STUDIO RIGAMONTI

Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto

Direttore responsabile: Aljs Vignudelli

Direzione scientifica: Prof. Aljs Vignudelli, via Aurelio Saffi, 14 - 40131 - Bologna - presidente@seminarimutiniensi.it

issn 2283-6527 - autorizzazione del Tribunale di Modena 2184 del 13.10.2013

© STEM Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese

via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - info@mucchieditore.it www.mucchieditore.it

facebook.com/mucchieditore twitter.com/mucchieditore www.instagram.com/mucchi_editore

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nel limite del 15% di ciascun volume o fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Condizioni di abbonamento

Abbonamento annuo (2 numeri, iva inclusa):

Formato cartaceo Italia € 60,00; formato cartaceo Estero € 85,00; numero singolo € 35,00 (più spese di spedizione)

Formato digitale (con login) € 47,00; formato digitale (con ip) € 56,00; numero singolo digitale € 28,00

Cartaceo e digitale Italia (con login) € 71,00; cartaceo e digitale (con ip) € 80,00

Cartaceo e digitale estero (con login) € 96,00; cartaceo e digitale (con ip) € 105,00

Le richieste di abbonamento, le comunicazioni per variazione di indirizzo ed eventuali reclami per il mancato ricevimento di fascicoli vanno indirizzati all'amministrazione della Rivista, presso la Casa editrice: L'abbonamento decorre dal 1 gennaio e dà diritto a tutti i numeri dell'annata. Il pagamento deve essere effettuato direttamente all'editore sul c/c postale n. 11051414, a ricevimento fattura (valido solo per enti e società), mediante carta di credito (sottoscrivendo l'abbonamento *on line* all'indirizzo www.mucchieditore.it. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli, gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo. La disdetta dell'abbonamento va effettuata tramite raccomandata a/r alla sede della Casa editrice entro il 31 dicembre dell'annata in corso. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, dietro rimessa dell'importo (prezzo di copertina del fascicolo in oggetto). Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della stessa Rivista. Per l'acquisto di singoli fascicoli della Rivista consultare il catalogo *on line*. Il cliente ha la facoltà di recedere da eventuali ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata a/r alla sede della Casa editrice, fax o e-mail (seguiti da una raccomandata a/r) entro le successive 48 ore atte a consentire l'identificazione del cliente e dell'ordine revocato (merce, data, luogo, etc.). La revoca dell'ordine deve essere spedita entro e non oltre 10 giorni successivamente alla data di sottoscrizione.

Tipografia STEM Mucchi (MO), stampa Sigem (MO). Finito di stampare nel mese di luglio 2018.

INDICE

ALJS VIGNUDELLI, <i>Editoriale</i>	9
--	---

Saggi

ROBERT ALEXY, <i>Dignità umana e proporzionalità</i>	13
PAOLO CARETTI, <i>A ottant'anni dalle leggi razziali: non solo memoria</i>	31
GIORGIO PINO, <i>In difesa del costituzionalismo dei diritti</i>	59
ANNAMARIA POGGI, <i>La tutela dei diritti dinanzi le Autorità indipendenti</i>	79
MARCO RUOTOLO, <i>La "terza missione" dell'Università</i>	109
ROLANDO TARCHI, <i>Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in "salsa italiana". La questione irrisolta della forma territoriale dello Stato. Parte prima: dall'unità di Italia alla Costituzione del 1948</i>	127
ANDREAS VOßKUHLE, THOMAS WISCHMEYER, <i>Il giurista nel contesto</i>	163

Materiali

HANS KELSEN, <i>Préface à Charles Eisenmann, La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche</i>	197
RICCARDO GUASTINI, <i>Ross sullo Stato</i>	205
ALF ROSS, <i>Sui concetti di "Stato" e di "organi dello Stato" nel diritto costituzionale</i>	211
SILVIA ZORZETTO, <i>Libertà e analisi del linguaggio. Dall'epistolario di Uberto Scarpelli</i>	229
FEDERICO PEDRINI, <i>Colloquio su Stato, Diritto e Costituzione. Intervista al Prof. Pierangelo Schiera (Roncosambaccio, 4 giugno 2018)</i>	257

Interventi, Note e Discussioni

MARIO ENRICO ROSSI BARATTINI, <i>"Rosatellum bis": prima applicazione dell'ennesima legge elettorale della Seconda Repubblica</i>	315
MARIO BERTOLISSI, <i>Stato, riforme e miraggi</i>	329
▶ FRANCESCO BILANCIA, <i>Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo</i>	341
ENZO CHELLI, <i>Il difficile percorso del riformismo costituzionale italiano</i>	357
GIUSEPPE DE VERGOTTINI, <i>Il dialogo fra corti alle soglie del XXI secolo</i>	367
GIUSEPPE FRANCO FERRARI, <i>Le Bureau parlementaire du budget dans l'expérience italienne</i>	389
TOMMASO F. GIUPPONI, <i>La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura</i>	405
FABIO MERUSI, <i>Il giudice amministrativo fra macro e micro economia</i>	421
VALERIA PIERGIGLI, <i>La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e il mito di Sisifo</i>	439
MAURO VOLPI, <i>Sistema elettorale e forma di governo parlamentare: come fuoriuscire dall'ideologia maggioritaria</i>	467

Maestri del Novecento

ANTONIO BALDASSARRE, <i>Costantino Mortati e la teoria della costituzione materiale</i>	485
SERGIO BARTOLE, ROBERTO BIN, <i>Vezio Crisafulli</i>	503

Nel cortile del banano

Recensioni

PIERLUIGI CHIASSONI, <i>Lo scetticismo immaginario dei postpositivisti</i>	519
MARIO JORI, <i>Francesco Cavalla: L'origine e il diritto</i>	529
ANTONIO RUGGERI, <i>In tema di controlimiti, identità costituzionale, dialogo tra le Corti (traendo spunto da un libro recente)</i>	549
GIULIANO VOSA, <i>Il multiforme statuto dei moti insurrezionali, o del lento sgretolarsi delle categorie giuridiche del diritto degli Stati</i>	571
Schede bibliografiche.....	583

Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo

di Francesco Bilancia*



Sommario: § 1. – Premessa. § 2. – Democrazia e diritto: i limiti posti dal costituzionalismo. § 3. – I processi di deindustrializzazione e la crisi della classe media. § 4. – Prime conclusioni. Le *forme* della democrazia.

§ 1. – *Premessa*

Questa breve riflessione prende le mosse dalla diffusa percezione, nel dibattito pubblico come in sede di analisi scientifica, di una frattura forte tra l'ideale rappresentazione del valore della democrazia e le attuali, e diffuse nel mondo, strumentalizzazioni del consenso popolare in forme di composizione meramente polemica della sua forza politica¹. L'argomento a tema è, tendenzialmente, identificato dal sintagma 'populismo', il cui utilizzo racchiude in sé, di norma, un approccio analitico essenzialmente critico, *valutativo*². Prima di assumere la medesima valenza a fondamento di questa breve analisi, però, è forse opportuno esprimere alcune cautele, ad evitare inutili fraintendimenti.

In primo luogo, ai fini della affidabilità dell'analisi, e salve alcune ipotesi di riflessione deducibili dal confronto comparativo con altri sistemi politici contemporanei, non si ritiene di poter assumere questo paradigma quale strumento di valutazione del sistema politico italia-

* Università "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara.

¹ Ho di recente proposto un'analisi critica delle più recenti vicende della parabola della democrazia nel mio *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in F. BILANCIA, F.M. DI SCIULLO, A. GIANELLI, M.P. PATERNÒ, F. RIMOLI, G.M. SALERNO (a cura di), *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 135 ss., saggio al quale rinvio, per non ripetermi.

² Si vedano, infatti, le osservazioni critiche di Y. STAVRAKAKIS, *Three Challenges in Contemporary Populism Research*, in <https://www.socialeurope.eu/three-challenges-in-contemporary-populism-research>, 22 maggio 2018.

no. Non si ritiene di poter accedere, in sostanza, alla sempre più diffusa semplificazione condotta da molti analisti politici, e dalla stampa contemporanea, tra “forze politiche populiste” o “antisistema”, da una parte, e forze politiche *integrate*, dall'altra. Esiste un'indubbia radicalizzazione di sentimenti c.d. “anti europeisti”, essenzialmente critici nei confronti del sistema dell'Unione europea, in particolare dell'Unione Monetaria, ma la selezione dei temi della comunicazione politica non conduce necessariamente ad una distinzione così netta come a volte si ritiene politicamente conveniente assumere. L'analisi del fenomeno ‘populismo’ seguirà, piuttosto, un paradigma storico-comparativo, per verificare la sussistenza di alcune costanti, utili ad isolarne almeno gli elementi convenzionalmente ritenuti essenziali per descriverne le differenze con la dimensione ideale dei processi politici democratici.

Due spunti critici mi sembrano utili per spiegare il problema.

Il primo attiene alla “pericolosità” della democrazia per i diritti individuali, laddove della nozione ci si limiti ad assumere il significato più immediato, diretto, privo di schermi formali. Come è noto esistono un'infinità di esempi storici – come nel contemporaneo – di decisioni a fondamento asseritamente *democratico* e pericolose per la vita stessa degli individui³. Il secondo, quasi all'opposto, attiene alla radice comunque democratica, nel senso di *popolare*, riconducibile cioè alla volontà ed alla sovranità popolare... delle espressioni politiche ascrivibili ad esempio di *populismo*.

Nel suo stimolante, recente, saggio sul *Populismo*⁴, Marco Revelli muove proprio da questa constatazione. La parola *populismo* ha la stessa radice del termine *popolo*, *populus* nel diritto e nel sistema politico romano, che corrisponde alla traduzione della espressione greca *democrazia*, *demos*. Il che comunque apre la medesima prospettiva di riflessione critica che già Platone e Aristotele conducevano nel confronto tra *democrazia*, nel senso di *demagoga*, e *politeia*⁵.

³ Si vedano le molte riflessioni ed analisi scientifiche che, da prospettive spesso molto diverse tra loro, illuminano questa costante nella storia e nel pensiero politico. Ad esempio, nella letteratura giuspubblicistica italiana, G. ZAGREBELSKY, *Il «crucifige!» e la democrazia*, Torino, Einaudi, 1995; M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 2005, 1 ss., spec. 20 ss., 31 ss.; L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in AA.Vv., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005, 561 ss.; IDEM, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in www.costituzionalismo.it, 1/2006; L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, in un'approfondita analisi condotta in prospettiva storica; G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, Jovene, 2009, 1899 ss.; F. BILANCIA, *Le forme della democrazia*, cit., e bibliografia ivi citata; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017.

⁴ M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, Einaudi, 2017, 3-4.

⁵ Così, appunto, PLATONE, *La Repubblica*, Libro VIII, cap. I, 543a-544d, cap. XI, 557a-558c, cap. XIV, 562a-563e e Libro IX, cap. I, 571a-572b, in IDEM, *Opere complete*, vol. VI, trad. it. di F. Sartori, Roma-Bari, Laterza, 2003, risp. 259 ss., 274 ss., 280 ss. e 291 ss.; ARISTOTELE, *Politica*, trad. it. di L. Laurenti, Roma-Bari, Laterza, 2002, soprattutto nel Libro III, 6-8,

Il che conduce la riflessione lungo l'asse di un insolubile dilemma. Dilemma che provo a rappresentare mediante due citazioni, su argomenti distinti ma complementari. Denis Galligan, in un'affermazione di sintesi che però apre ad un tema di analisi meritevole almeno di un lavoro monografico, ricorda che «the universal problem is how a people can both govern itself and have effective government»⁶. E Gianni Ferrara, in un recente lavoro tuttora inedito⁷, sembra tornare sullo stesso tema, allorché così riassume due radici antropologiche del fenomeno giuridico, anche queste espressione sintetica di una dicotomia. Il diritto essendo, ad un tempo, profondamente radicato in un essenziale *bisogno* dell'umano, ispirato dall'esigenza di ordine e, così, di garanzia dei diritti del popolo; e, all'opposto, fondamento di obblighi e restrizioni alla libertà dei singoli. Riportando la nostra attenzione sulle permanenti, essenziali, tensioni tra sovranità popolare e diritto, tra democrazia e fenomeno giuridico, tra volontà popolare e «forme e limiti della Costituzione»⁸.

§ 2. – *Democrazia e diritto: i limiti posti dal costituzionalismo*

Soltanto la forma di un procedimento ordinato e governato da norme, oggi diremmo soltanto il quadro di regole della Costituzione, è in grado di assicurare quell'essenziale consenso di tutti sulle regole della democrazia che sono ad un tempo garanzia di stabilità politica e fondamento della certezza (giuridica) nei rapporti sociali. Così come, opponendosi ad un tempo al consenso della maggioranza sui contenuti delle regole, sulle scelte politiche di cui si compone il contenuto di merito del paradigma legale, il consenso delle minoranze sulle forme e le procedure è, contemporaneamente, ausilio essenziale a fondamento stesso della legalità. In due celebri interventi sulla democrazia, Gaetano Salvemini centrava proprio sul consenso della *minoranza* l'essenziale momento di equilibrio, foriero di stabilità, tra diritti politici e democrazia⁹. Consenso sulle forme della decisione e sul pro-

10; Libro IV, 2, 4, 11. Sul tema, magistralmente, L. CANFORA, *Il mondo di Atene*, Roma-Bari, Laterza, 2011, spec. 67 ss., 130 ss., 151 ss. e 156 ss.; IDEM, *La democrazia. Storia*, cit., 31 ss., 52 ss., per un'analisi in chiave storico-evolutiva della resa effettiva delle forme della democrazia. Si veda, ancora, E. GENTILE, *Il capo e la folla. La genesi della democrazia recitativa*, Roma-Bari, Laterza, 2016, spec. 3 ss., 8 ss., 22 ss.

⁶ *The People, the Constitution, and the Idea of Representation*, in D.J. GALLIGAN, M. VERSTEEG (edrs), *Social and Political Foundations of Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, 154.

⁷ G. FERRARA, *Sul diritto. Un'ipotesi*, in corso di pubblicazione.

⁸ Rinvio, se possibile, al mio *Sovranità*, "Di alcune grandi categorie del Diritto costituzionale: Sovranità Rappresentanza Territorio", in *Rivista AIC*, Fasc. 3 del 2017, nonché in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2016*, Napoli, Jovene, 2017, 155 ss.

⁹ G. SALVEMINI, *Sulla democrazia. (Saggi)*, 1936-1937, 1940, ripubblicati a cura di S. Buchi, Torino, Bollati Boringhieri, 2007.

cedimento, appunto, perché si renda comunque accettabile il risultato del processo democratico, nella condivisione del metodo della decisione, anche laddove non se ne accetti politicamente il contenuto¹⁰. Con una sintesi giuridica difficile, alla ricerca di un equilibrio tra capacità decisionale della maggioranza e garanzia per la minoranza, che porta sempre in potenziale tensione il processo democratico¹¹, nel senso del procedimento legale del farsi della democrazia come decisione riconducibile, per il tramite della rappresentanza politica, alla volontà popolare. Potendosi verificare, da un lato, un serio rischio di paralisi delle istituzioni democratiche, impossibilitate a costruire un consenso unanime sui contenuti della decisione¹². E dall'altro le degenerazioni autodistruttive di una "democrazia" che si pretenda senza limiti, di una volontà popolare non mediata da istituzioni, forme e procedure idonee ad evitare che il mero consenso popolare, privo di filtri, renda plausibile una versione illimitata delle pulsioni del populismo che con le istituzioni travolga le stesse radici della democrazia costituzionale.

Prospettiva concreta, quest'ultima purtroppo storicamente già sperimentata nel tempo e nello spazio, e che ha generato i presupposti per l'affiancamento agli istituti ed alle forme della democrazia, già di per sé definiti in un quadro di legalità formale, di limiti. Limiti riconducibili, a seconda del contesto, a quelle che, da un punto di vista teorico-filosofico, potremmo qualificare come componenti *aristocratiche*: come le istanze della competenza tecnica, del merito certificato da idonee procedure selettive, e dalla compresenza di organi di garanzia e di poteri indipendenti¹³. Fin dalle origini del costituzionalismo liberale, infatti, le garanzie *giuridiche* per la tutela dei diritti individuali, politici e civili, sono state qualificate come limiti alla democrazia, al potere politico, anche se legittimo di per sé in quanto *democraticamente* fondato. Da qui il ruolo del potere giudiziario e, a seguire, storicamente, delle Corti costituzionali. Per tacere della contrapposizione culturale, tuttora attuale nell'ordinamento del Regno Unito, tra *political constitutionalism*, da una parte, e *common law*, dall'altra, quest'ultimo inteso nel senso di *judicial constitutionalism*.

Senza poter, però, indulgere alla costante tentazione, questa sì di matrice populista, di voler "congelare" la democrazia, riducendo i processi rappresentativi e di mediazione politica alla mera selezione di

¹⁰ Magistralmente, in senso analogo, riflettendo sui caratteri giuridici del voto come atto costituzionale in democrazia G. FERRARA, *Gli Atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000.

¹¹ L. CANFORA, *Critica della retorica democratica*, Roma-Bari, Laterza, 2005, spec. 8 ss.

¹² Rinvio alle insuperate riflessioni di H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr, 1929, trad. it. in IDEM, *La democrazia*, a cura di M. Barberis, Bologna, il Mulino, 1995, spec. 101 ss.

¹³ Sulla questione è ritornato, di recente, S. CASSESE, *La democrazia*, cit., spec. 28 ss.

un'élite, depositaria stabile del potere di selezione degli interessi del popolo; aristocrazia anche questa, quindi, ma in un diverso significato, paradigma di diseguaglianza ed immobilità politica e sociale. Con il dilemma nuovamente focalizzato, appunto, sulla complessa relazione tra popolo, diritto ed *effettività delle decisioni nell'interesse del popolo*, che nei modelli ideali si sintetizza nel bisogno di efficienza in capo ad istituzioni effettivamente democratiche. Capaci, ad un tempo, di legittimare la democrazia e garantirle effettività nei processi decisionali e di governo¹⁴.

Alla ricerca della sintesi tra democrazia e garanzia dei diritti civili e politici dei singoli, vale a dire tra legittimazione politica e certezza del diritto, l'analisi trova conforto in importanti elementi culturali risalenti alla tradizione giuridica e alla storia del pensiero politico europeo continentale. Aldo Schiavone, in una delle sue opere più conosciute¹⁵, ricorda che la cultura giuridica occidentale si è formata dalla sintesi di due grandi "dispositivi": il paradigma di ascendenza greca, secondo il quale il diritto è il prodotto di decisioni dell'assemblea del popolo, si fonda pertanto su scelte di carattere politico che, orientate dalla sovranità popolare, lo qualificano *democraticamente*, quale prodotto della *isonomia* espressa nella stessa assemblea. Da cui la essenziale centralità della legge, il *nomos basileus*, i caratteri della generalità ed astrattezza della legge, per usare categorie contemporanee. E, in secondo luogo, il paradigma di derivazione romana, per il quale il diritto è, in primo luogo, un prodotto di un sistema di potere politico accentrato in un'*autorità*, ma in seno al quale le regole sono definite *razionalmente* mediante la elaborazione di formalismi concettuali, garanzia di stabilità e certezza, quale esito del fortissimo ruolo giocato dalla scienza giuridica, seppur emanazione del potere di governo della comunità dei *cives*. In questo contesto storico-culturale la *politica* cede il passo alla *forma*¹⁶ (nell'evoluzione storica: proprietà, contratto, codice) elaborata e stabilizzata dalla *giurisprudenza* agita dalla scienza giuridica, sintesi della opinione dei sapienti e dell'esperienza tecnica¹⁷.

Nel primo paradigma potendosi generare fenomeni di democrazia radicale, porta di accesso per la tirannide, e conflitti tra sistemi di norme e valori¹⁸, come testimoniato dai celebri luoghi tematici resi

¹⁴ Rinvio alle riflessioni in tema di G.M. SALERNO, *L'efficienza dei poteri pubblici nei principi dell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1999; IDEM, *La democrazia e i dilemmi dell'efficienza: osservazioni critiche*, in *Archivio giuridico F. Serafini*, 1994, I, 1 ss., nonché in AA.VV. *Scritti in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, 651 ss.

¹⁵ A. SCHIAVONE, *Ius. L'invenzione del diritto in Occidente*, Torino, Einaudi, 2005, spec. 12 s., 51 s., 76 ss., 92 ss., ma *passim*.

¹⁶ A. SCHIAVONE, *op. ult. cit.*, 171 ss., 194 ss., 214 ss., 233, 246 ss.

¹⁷ A. SCHIAVONE, *op. ult. cit.*, ancora 30, 66 ss., 90, 104 ss., 114 ss., 262 ss., 312 ss., 397 ss.

¹⁸ Rinvio a molti degli interessanti saggi raccolti nel volume U. BULTRIGHINI (a cura di), *Democrazia e antidemocrazia nel mondo greco*, Alessandria, Ed. dell'Orso, 2005.

eterni dalla letteratura greca, come per l'*Apologia di Socrate* e l'*Antigone*¹⁹. Laddove, nel secondo, la formalizzazione degli strumenti dell'agire economico, la proprietà, il contratto, il codice, genereranno le premesse per l'affermazione, a tratti, della disegualianza giuridica quale sintesi della disegualianza economica, fino a consentire le trasformazioni, promosse dall'autonomia contrattuale, per la stessa finanziarizzazione dell'economia, nei processi di formalizzazione dell'agire economico, sostenuti in parte anche dalla de-formalizzazione del diritto²⁰.

Ma per tornare al valore della forma nel conflitto tra *jus* e *lex*, con il primo dei due concetti legato al significato del *nomos* greco nella sintesi tra legge, scrittura a laicità (nel paradigma greco essendo il diritto più influenzato però dalla filosofia, che non dalla religione), nel diritto romano prodotto dalla scienza giuridica, sono la conformità alla tradizione, i tecnicismi e i formalismi della rielaborazione giurisprudenziale, piuttosto che la legge a generare lo *jus*. Laddove certo, e per converso, si esprime anche l'egemonia prodotta dalla chiusura oligarchica di una casta di professionisti, che diverranno poi i giudici, gli avvocati ed i notai del corporativismo medievale e moderno. E che non rendono di fatto assimilabile, sia detto per inciso, l'esperienza romana alla storia del diritto inglese moderno, laddove la tradizione raccolta nel *case law* giurisprudenziale diviene nel tempo espressione del mondo della libertà e dei diritti individuali nella costruzione di un diritto *commune*, *judge-made law* in quanto *common law*, legandosi tradizionalmente la consuetudine ad un contesto di regole prodotte da un'etica civile condivisa piuttosto che dalla volontà di un sistema governato da un'autorità politica superiore.

È, appunto, la perdita di effettività di questi due paradigmi culturali, dalla ridotta effettività dei relativi dispositivi nella capacità di regolare e governare l'esistente sociale prima che politico, che apre la strada al conflitto tra populismo e democrazia nel contemporaneo. Generando un cortocircuito nel funzionamento dei meccanismi istituzionali funzionali al corretto svolgimento della relazione tra interessi dei singoli, democrazia e volontà popolare intesa quale espressione della sovranità del popolo. Da un lato cedendo il nesso funzionale tra istituti della rappresentanza politica e volontà popolare, in una con

¹⁹ Conflitti che emergono quasi come consustanziali al concetto di *legge* nel confronto tra coscienza e morale comune, diritto della città e senso di giustizia, come noto, PLATONE, *Apologia di Socrate*, nonché IDEM, *Critone*, trad.it. con Note di M. Valgimigli; *Introduzione* (v. XXXII ss.) e *Note aggiornate* di A.M. Ioppolo, Roma-Bari, Laterza, 2000. Si veda quanto sul punto riferito da A. SCHIAVONE, *Jus*, cit., 252 ss.

²⁰ Ho provato a dare conto di questo processo di comunicazione tra formalizzazione dell'economia e sviluppi contemporanei dell'autonomia contrattuale nel corso della lunga evoluzione dei rapporti tra autonomia privata e forma di Stato, nel mio *Statuto del consumatore ed evoluzione della società politica*, in G. Cocco (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, Giuffrè, 2010, 145 ss., nonché in www.costituzionalismo.it, 1/2009.

la crisi attuale del parlamentarismo; dall'altro l'attitudine a garantire prestazioni di stabilità e certezza del diritto propria del formalismo giuridico, per il venir meno, con una ordinata e stabile legalità *positiva* un ordine razionale dell'esistente giuspolitico.

L'insofferenza per le procedure formali e verso le regole giuridiche per il funzionamento delle istituzioni della democrazia, spesso verso gli stessi limiti costituzionali, atteggiamenti tipici del linguaggio politico ascrivibile alle degenerazioni del populismo, minano in profondità la certezza *del* diritto per via di compromissione politicamente delegittimante la fiducia stessa *nel* diritto.

In ciò rinvenendosi uno dei primi, più evidenti sintomi del populismo, nella perdita di effettività dei limiti costituzionali al potere politico, alla stessa pressione esercitata sul sistema istituzionale dalla *democrazia*. Laddove i limiti costituzionali costituiscono, insieme, il fondamento di legittimazione ed il limite al potenziale distruttivo (ed autodistruttivo) del *kratòs* del *demos*, se anche la sovranità popolare deve esercitarsi, come dispone l'art. 1 della Costituzione italiana, «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

In questo si esprime quello che può, in fondo, apparire come un paradosso, se non ricondotto al dilemma del quale abbiamo riferito in apertura. La perdita di effettività del limite costituzionale essendo, in effetti, il prodotto di un grave *deficit* di rappresentanza, della caduta del principio di legittimità che in una democrazia tiene insieme il fondamento ed i limiti del potere politico, la sovranità popolare e la Costituzione.

§ 3. – I processi di deindustrializzazione e la crisi della classe media

Come segnalato già nel titolo di questo contributo le crisi economiche hanno storicamente sempre avuto un ruolo importantissimo nella affermazione delle istanze populistiche affermatesi nel mondo²¹, anche se in questa sede ci riferiremo soltanto ad alcuni episodi, se non più importanti, certamente più vicini alla nostra cultura politica o più efficaci nell'influenzarne le dinamiche attuali. Come cercherò di dimostrare esiste una diretta correlazione, nelle grandi democrazie di massa contemporanee, tra populismo e crisi del c.d. "ceto medio". In termini puramente empirici, ad esempio, ciò si denota per via della perdita di capacità di orientamento nella generazione del senso comune propria della sintesi culturale tipica di questa parte della società civile, in

²¹ Ma si vedano l'analisi storica e la riflessione, critica sul punto, di cui al noto saggio di E. LACLAU, *On Populist Reason*, 2005, trad. it. di D. Tarizzo, *La ragione populista*, Roma-Bari, Laterza, 2008, spec. 110 ss.

sé moderatrice delle spinte polarizzatrici e in grado di condividere il ruolo di composizione di una vera e propria dimensione pubblica di incivilimento politico, primo esito del forte avanzamento, tipico della stagione successiva alla seconda guerra mondiale, dei processi di integrazione nell'eguaglianza. La crisi del parlamentarismo contemporaneo ha prodotto, tra gli altri esiti, la perdita di capacità di sintesi tipica della rappresentanza parlamentare, che era stata per diversi decenni in grado di assorbire, fornendo prestazioni di unità e di legittimazione del sistema istituzionale, i terribili passaggi di un conflitto politico-sociale foriero dei drammatici eventi vissuti nel corso degli anni Settanta del secolo scorso.

Capacità di assorbimento dei conflitti economico-sociali – che per qualche virtuoso decennio avevano trovato nel parlamentarismo e nella formazione di un rinnovato senso comune la centralità dell'espressione di sintesi di una comunità politica orientata, appunto, da un ceto medio rinnovato proprio dai processi di attuazione costituzionale – che ha ormai lasciato il posto alla lotta per la conquista del potere, un potere essenzialmente radicato nell'istituzione 'Governo'. Una lotta per la conquista del potere che ha condotto ad una radicalizzazione del linguaggio politico che ha lentamente, nell'arco di qualche decennio, lasciato il posto ad un diffuso atteggiamento di contrapposizione di grandi masse di cittadini verso le istituzioni politiche, i partiti, l'*establishment*. Con una mutazione genetica diffusa del senso comune²², oggi alimentato da sentimenti di frustrazione, rancore, intolleranza, radicalismo, rivalsa – quasi vendetta – nei confronti della classe politica²³. Fino alla ricerca di un'espressione del voto in origine mosso più dal desiderio di produrre un danno al sistema politico dominante che di esprimere una rappresentanza ad esso alternativa.

Il che ha rapidamente condotto al completamento del processo di mutazione genético-culturale delle *élites* politiche. Mosse da una deriva che le ha condotte ad abbandonare la tradizionale funzione di guida del processo democratico in seno al sistema della rappresentanza politica, nel senso proprio di funzione *aristocratica* al servizio della *democrazia* dall'interno dello stesso fenomeno democratico: aristocrazia come sovraesposizione del merito e della competenza, non più certo della posizione personale e sociale di alcuni. Per approdare all'opposto ruolo di agitatori dei sentimenti anti oligarchici, tipici della diffusa protesta mossa nei confronti degli esiti negativi dei processi di globa-

²² M. REVELLI, *Populismo*, cit., *passim*.

²³ M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (AIC), "Democrazia, oggi", Modena, 10-11 novembre 2017, spec. §§ 1-7, consultabile in versione provvisoria all'indirizzo web <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/xxii-convegno-annuale-a-i-c-le-relazioni.html>.

lizzazione e di integrazione dei mercati sulle condizioni economico-sociali di fasce della popolazione sempre più ampie. In una con la strumentalizzazione di processi di rimozione della dimensione del reale e del plausibile, come nel caso dei sempre più diffusi, e rinnovati, sentimenti di esacerbata opposizione critica nei confronti della immigrazione, spesso identificata quale capro espiatorio del consolidato malcontento popolare (si pensi allo slogan che ha condotto Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti: *America first*). Dispositivo propagandistico che ha rovesciato la sovranità popolare dal luogo della condivisione responsabile delle scelte politiche rilevanti per le sorti della comunità per condurla in una dimensione di chiusura identitaria. Una lettura della sovranità popolare in chiave monolitica, identificata in un *leader*, fuori dalla sua reale struttura storica necessariamente plurale; plurale in quanto rappresentativa di una grande massa di individui.

In questa chiave assume significato la vulgata anti-partitica ed anti-parlamentarista della lotta per il potere politico, tutta incentrata sulla sequenza governo-decisione-comando, nell'utopistica ipotesi della costruzione di una legge, e di una legalità in assenza di mediazione politica. L'avvento della "ondata populista" è, in effetti, sintomo - e conseguenza - del già sperimentato paradigma della crisi contemporanea della democrazia di massa, essenzialmente della resa delle sue istituzioni²⁴. Da Antonio Gramsci già identificata nel tradimento delle classi intellettuali²⁵, ed oggi declinata lungo l'asse oppositivo di un identitarismo nazionalista e verticistico contro un cosmopolitismo che invece è culturalmente ispirato dalla consapevole scelta del senso e della posizione di sé nel mondo, in una dimensione di apertura e confronto continuo, foriera di profonde trasformazioni della stessa propria percezione identitaria²⁶.

Laddove la *modernità* aveva procurato l'affrancamento consapevole e responsabile dell'individuo dalla dipendenza rassicurante «nelle fedi e nelle credenze»²⁷, la crisi del senso di sé propria della contemporaneità ha ridotto la dimensione critica delle analisi degli

²⁴ Rinvio alla esemplare analisi critica di C. LASCH, *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy* (1995), trad. it. di C. Oliva, *La rivolta delle élite. Il tradimento della democrazia*, Vicenza, Neri Pozza, 2017.

²⁵ Antonio Gramsci ha dedicato molte approfondite riflessioni al tema di cui sopra. Rinvio almeno a quanto riferito nel Quaderno 12 (XXIX) del 1932 sotto il titolo *Appunti e note sparse per un gruppo di saggi sulla storia degli intellettuali*, in IDEM, *Quaderni del carcere*, III, nell'Edizione critica dell'Istituto Gramsci a cura di V. Gerratana, Torino, Einaudi, 2001, 1513 ss. Ma si veda quanto in proposito riferito da L. CANFORA, *Critica della retorica democratica*, cit., spec. 61 ss.

²⁶ Nel senso che spero di aver chiarito nel mio *Paura dell'altro. Artificialità dell'identità e scelta dell'appartenenza*, in F. BILANCIA, F.M. DI SCIULLO, F. RIMOLI (a cura di), *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, cit., Roma, Carocci, 2008, 217 ss.

²⁷ Rinvio, in proposito, alle approfondite ed importanti riflessioni di V. VITIELLO, nel suo *Saggio introduttivo* all'opera di GIAMBATTISTA VICO, *La Scienza nuova. Le tre edizioni del 1725, 1730 e 1744*, a cura di M. Sanna, V. Vitiello, Milano, Bompiani, 2012, spec. XXXI ss.

intellettuali ad una vera e propria resa di fronte alle incertezze del presente, compromettendo la maturità politica di una massa di individui sempre più ampia e sempre meno disposta ad accettare l'abbandono dell'idea di un mondo fatto per sé per misurarsi con i problemi di un mondo al quale ci si debba adattare²⁸. Compromissione culturale e tradimento della funzione critica delle *élites* intellettuali che, sempre più schiacciate sulle semplificazioni rassicuranti ed elettoralmente vantaggiose delle *leaderships* politiche del momento, hanno finito con l'abbandonare ogni riflessione analitica di prospettiva per sostituirle con letture dell'esistente effimere ed occasionali.

Ma ci sono importanti mutamenti del *reale* sullo sfondo di questi processi culturali, nel corso della seconda metà dell'Ottocento americano del *National Peoples' Party*²⁹ come nell'Europa attuale. La crisi economica e le sue conseguenze sui destini del ceto medio, in primo luogo³⁰. Nel contesto statunitense assume oggi un significato esemplare, in effetti, la data simbolo del 1890, allorché il Census Bureau aveva dato notizia della chiusura della frontiera³¹. La presa d'atto che non ci fosse più una frontiera da spostare, nuovi spazi da colonizzare, nuove risorse da acquisire *ex novo* oltre i limiti della mera redistribuzione della ricchezza esistente aveva infatti lasciato esplodere come oggetto di nuove tematizzazioni analitiche la "questione sociale". «La chiusura della frontiera costringeva gli americani a fare i conti con la proletarizzazione della forza lavoro, con il crescere dell'abisso tra ricchezza e povertà e con la tendenza di entrambe le condizioni a farsi ereditarie»³². Da qui la perdita del senso di sé della classe media, la dipendenza economica dal sistema industriale, la rincorsa alle prestazioni assistenziali, l'uscita dal progetto democratico della partecipazione di tutti alla vita economica e politica del Paese. Tendenza che si accentuerà, addirittura, con la crisi dell'industria manifatturiera e la sua rapida sostituzione con l'industria finanziaria, che recherà con sé, in una con la esplosione della dimensione quantitativa del capitale da speculazione finanziaria, la cronicizzazione della disoccupazione fisiologica al contenimento dell'inflazione e la crescita esponenziale del divario di ricchezza tra

²⁸ Sono i luoghi problematici affrontati nell'analisi di C. LASCH, *op. ult. cit.*, spec. 232 ss., riprendendo e rivisitando le riflessioni di Joseph Wood Krutch sulla modernità.

²⁹ Secondo la citata ricostruzione di M. REVELLI, *Populismo*, cit., spec. 27 ss. Ancora sul punto l'approfondita ricostruzione di E. LACLAU, *La ragione populista*, cit., 190 ss.

³⁰ Ho trovato molto utile per l'analisi teorica, in prospettiva storica, e l'attenzione direttamente orientata sugli sviluppi dei processi comunicativi pubblici, lo stimolante saggio di J. LUKACS, *Democracy and Populism*, 20015, trad. it. di G. Ferrara Degli Uberti, Milano, Longanesi, 2006, con riferimento ai luoghi tematici di cui qui, nel testo, spec. 30 ss., 35 ss., 38 ss., 41 ss., 57 ss., 149 ss.

³¹ C. LASCH, *op. ult. cit.*, 75 ss.

³² *Ibidem*.

parti e parti della popolazione attiva e la drammatica radicalizzazione dell'immobilità sociale³³.

Non è affatto azzardato, in effetti, comparare questi sviluppi della crisi sociale indotta dalle trasformazioni nel sistema economico-produttivo nel contesto americano con gli sviluppi più recenti del processo di integrazione europea. Essenzialmente con la saturazione del processo di crescita economica generale indotta dagli sviluppi del mercato interno dell'UE e la successiva crisi prodotta dai processi di ri-localizzazione territoriale del sistema produttivo manifatturiero. Che ha condotto con sé epocali processi di ristrutturazione aziendale, di riforma del mercato del lavoro, di ri-significazione della circolazione dei lavoratori all'interno del mercato unico, ma al di là dei confini territoriali dei singoli Stati membri. Anche l'Europa ha vissuto, a partire dal Regno Unito per poi diffondersi a tutta la fascia meridionale del continente, una ristrutturazione del sistema produttivo conseguente alla caduta di produttività dei fattori della produzione generando una crescita sostitutiva del capitale finanziario speculativo. Distrutturando la classe media, il senso comune e, con esso, la *normalità* democratica centrata sul lavoro dipendente. Con una successiva crisi finanziaria che indebolirà ancora di più il ceto medio, riducendo il potenziale correttivo delle politiche pubbliche *keynesiane* a causa della dominanza, condizionalmente indotta dalla crisi, delle ricette politiche proprie del *monetarismo*.

In ciò si rivela una indubbia connessione tra i processi di de-industrializzazione e la crisi, prima esistenziale e poi politica, del ceto medio. Fino alla maturazione di un senso di sé profondamente diverso dalle origini. Con il consolidamento di una diversa consapevolezza ad opera dei tantissimi esclusi³⁴ dai processi di globalizzazione finanziaria e di internazionalizzazione, fornendo l'occasione di quella rivolta populista strumentalizzata da ogni sorta di imbonitore³⁵. Frustrazione dominata dal profondo senso di perdita di *chances* vissute come vera e propria de-privazione di qualcosa di proprio – sul piano mate-

³³ Rinvio alla efficace analisi di cui al saggio di M. FRANZINI, *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

³⁴ Ometto qui di richiamare l'importanza della relazione tra diritto al lavoro, identità personale e dignità sociale secondo la Costituzione italiana, rinviando alla bibliografia citata nel mio *Il valore del lavoro come principio costituzionale di integrazione*, in G.M. SALERNO (a cura di), *I diritti dell'altro. Un'analisi comparata dei processi di integrazione nell'area euromediterranea*, Macerata, Edizioni Università di Macerata, 2008, 15 ss. Ma si veda, innanzitutto, l'insuperata riflessione di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Il diritto al lavoro*, Milano, Giuffrè, 1956.

³⁵ Si vedano, ad esempio, le considerazioni a margine degli esiti del voto sulla c.d. *Brexit* del giugno 2016, nel Regno Unito, soprattutto in riferimento alla distribuzione territoriale delle opzioni *pro* e *contra* l'UE (c.d. *urban-rural divide*), specularmente rinvenibile nel contesto statunitense in relazione all'elezione di Donald Trump: cfr. M. REVELLI, *Populismo*, cit., 44 ss., 64 ss. Rinvio in proposito al mio *Il referendum del Regno Unito sulla BREXIT: la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale, 2016, 69 ss.

riale, dal lavoro al benessere economico, e sul piano politico-simbolico, dei diritti di cittadinanza – da parte di qualcun *altro*, tipicamente un migrante beneficiario in propria vece dei vantaggi offerti dalla globalizzazione³⁶. In ciò il populismo contemporaneo si percepisce come un fenomeno reale, nel senso di materiale, economico-sociale, prima ancora che politico. Ma con la capacità di incidere distruttivamente sui processi democratici e sulla resa delle istituzioni politiche.

§ 4. – *Prime conclusioni. Le forme della democrazia*

Per come più sopra ricostruita e descritta questa rivolta degli esclusi – o dei neo inclusi, ma poi emarginati³⁷ – questo rinnovato fenomeno di *secessio plebis* trascina con sé la perdita della capacità di orientamento, di inclusione e di contenimento delle pressioni della volontà popolare tipiche delle istituzioni democratiche, depositarie tra l'altro del ruolo di formalizzazione delle decisioni sovrane in forme giuridiche idonee alla loro qualificazione come atti costituzionalmente rilevanti. Se la cifra comune a tutti i populismi contemporanei è data dai processi di stagnazione sociale legati alla crisi industriale ed alle trasformazioni, prima, e cedimenti, poi, della classe media, è sulle strutture istituzionali che tale trasformazione riversa poi i propri effetti nefasti. A cedere sono, in primo luogo, i valori della mediazione e del limite come elementi strutturali della democrazia costituzionale, insieme alle istituzioni giuridiche ed alle forme per il suo esercizio ed alla forza di legittimazione delle regole costituzionali.

Considerazione di sintesi che ci riporta all'inizio di queste riflessioni, alla denunciata perdita di centralità del nesso funzionale tra paradigma democratico e ruolo ordinante, ed in ciò condizionante e legittimante, del formalismo. Alla rottura, cioè, tra lo straordinario momento di sintesi storica, prima che culturale, tra il portato di senso figlio del concetto di *nomos* di origine greca classica, e il significato di *jus* di derivazione dalla cultura giuridica romana. Tra un'idea sostanziale di giustizia, contaminata ed orientata dall'etica sociale condivisa nella comunità politica figlia dell'esperienza pubblica assembleare, da una parte. E dall'altra parte il formalismo prodotto di una scienza giuridica forte e metodologicamente rigorosa, in quanto tale tendenzialmente sottratta al controllo politico, perché da esso indipendente, per non dire separata. Foriera, pertanto, di un'idea di legalità espressa come conformità formale ad un previo parametro normativo. La cultura giuridica euro-

³⁶ M. REVELLI, *Populismo*, cit., 11 ss.

³⁷ Rinvio ancora alla illuminante analisi di cui al saggio di M. REVELLI, *Populismo*, cit., 3 ss.

pea continentale essendo profondamente debitrice verso questa sintesi – che è ad un tempo tensione, conflitto, ma anche integrazione – tra democrazia e formalismo, tra democrazia e diritto inteso proprio come *forma*, procedura e limite. Sintesi successivamente declinata nell'articolazione normativa di struttura, procedure e forme proprie delle istituzioni rappresentative e, in generale, dei corpi intermedi tra comunità politica e sistema istituzionale statale. Le une e gli altri indispensabili strumenti per un'effettiva partecipazione politica dei singoli individui, *cittadini*, alla vita istituzionale della comunità politica.

Il che suggerisce, infine, di spostare il confine dell'analisi per indulgere a qualche riflessione che consenta di muovere l'attenzione dal popolo, dalla società civile e dai suoi sussulti evolutivi mossi dalla crisi economica, dalle trasformazioni del sistema produttivo, dall'avvento della globalizzazione e dai processi di integrazione dei mercati, alla classe politica, alla classe dirigente, alla c.d. *élite* governante.

In un recente scritto dedicato alla centralità della mediazione politica nell'attuale fase di debolezza, in termini di resa democratica, della rappresentanza politica³⁸, Mario Dogliani ritorna, in questa dimensione tematica, su uno tra i significati propri del concetto giurispubblicistico di *rappresentare*. Richiamando le parole di Umberto Terracini pronunciate in Assemblea costituente in apertura della discussione generale sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Dogliani centra la sua attenzione sull'importanza che i corpi *rappresentativi* assumano l'impegno ad «essere in tutti i propri membri esempio al Paese». E muovendo dall'importante compito, proprio delle assemblee rappresentative, di «dare esempio», l'illustre autore giunge alla immediata conclusione per cui «alla situazione odierna, di disprezzo/dileggio della rappresentanza, siamo giunti perché coloro che si attendevano quel buon esempio sono rimasti delusi e frustrati dal cattivo esempio»³⁹. Credo che sia difficile trovare espressioni più adeguate per spiegare l'odierna crisi dei processi rappresentativi, l'attuale distacco, per non dire rottura, tra classe politica e comunità civile, la sostanziale cesura identitaria tra istituzioni parlamentari e popolo che è ad un tempo effetto e causa del profondo sentimento oppositivo, di distacco e di disprezzo nei confronti dell'*establishment* e, quindi purtroppo, delle istituzioni rappresentative. La rottura del virtuoso circuito rappresentativo, dall'alto prima che dal basso⁴⁰, letta quindi come crisi del rappresentante – ancora una volta come tradimento delle *élites* – assu-

³⁸ M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, 14.

³⁹ M. DOGLIANI, *op. ult. cit.*, 15.

⁴⁰ M. DOGLIANI, *op. ult. cit.*, 15 ss., ma si veda già IDEM, *La rappresentanza politica come rappresentanza del valore di uno stato concreto*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, Giappichelli, 2016, 880 ss., richiamato nello stesso scritto.

me dunque una luce particolarmente importante nelle riflessioni sulle attuali forme del fenomeno *populismo*. Laddove senza rappresentanti, senza una classe politica consapevole del proprio ruolo, in effetti non può darsi rappresentanza, come magistralmente ricordato da Dogliani. Con un pericoloso e conseguente effetto di trascinamento sui (mal) rappresentati, che porta ad un cedimento dei processi di mediazione politica ed all'avvio della richiamata deriva populista.

Non va mai sottovalutato l'esito nefasto del venir meno, nel senso ora indicato, della funzione rappresentativa, nel suo fondamentale compito di "costruire" la rappresentanza. Per assicurare che la società democratica, conflittuale in quanto aperta alla partecipazione di tutti e plurale, non divenga autodistruttiva. In ciò potendosi sintetizzare, con Dogliani, l'essenza del populismo – già olocrazia, demagogia – nell'essere rappresentazione distorta di una democrazia senza popolo, senza cittadinanza⁴¹.

Il che ci riporta al punto di partenza. Non può esserci democrazia istituzionalizzata nelle forme della rappresentanza politica, l'unica plausibile dopo l'avvento del suffragio universale e della democrazia di massa, come non può esistere una società democratica, senza che la cultura democratica sia offerta ad esempio, vivo, concreto, da parte delle *élites* aristocratiche (intese come classi intellettuali, espressione di cultura politica, competenza e *merito-crazia*). *Popolo, cittadino, cittadinanza*, in effetti, sono categorie giuridiche, non sintagmi meramente descrittivi di fenomeni materiali. Ed il processo democratico, per articolarsi secondo la sua vocazione ideale, ha bisogno di essenziali momenti di mediazione politica istituzionalizzata, di agire nel rispetto di un limite *legale*, di esprimersi nelle forme della democrazia *costituzionale*, *forme* legali costitutive esse stesse della democrazia e della rappresentanza.

Le derive contemporanee che gli analisti qualificano come *populiste* sono anche il prodotto di questa incapacità del sistema politico di integrare tra loro diritto e democrazia, di tornare a dare un ordine giuridico al popolo, alla sua volontà, in sintesi alla sovranità popolare. Il populismo scinde, in sostanza, la volontà popolare – spesso strumentalizzata se non addirittura meramente presunta, evocata, interpretata *aliunde, raccontata* – da forme di esercizio del potere disciplinanti e verificabili. Senza un rinnovato, leale, compromesso tra popolo sovrano (*plebs*) e patriziato (*élites* governanti) lo sfruttamento del malcontento non potrà che condurre nuovamente, come già tante volte nella storia contemporanea, al tradimento della volontà popolare ed a nuo-

⁴¹ M. DOGLIANI, *Rappresentanza, Governo*, cit., 17-18.

ve forme di *tirannide*⁴². Per ribadire, nuovamente, come non possa darsi democrazia al di fuori delle forme legali.

Per concludere soltanto con alcune brevi considerazioni in merito all'utilizzo, nella presente analisi, del concetto di *aristocrazia*, perché non si ritenga che qui si intenda avanzare la pretesa di separare il corpo politico in classi, gruppi, elementi divisi lungo la linea dell'appartenenza sociale, della selezione familiare, del censo. Non è questo il significato che si assume, in questa sede⁴³. Ma indubbiamente anche un sistema profondamente democratico non può fare a meno di una "classe dirigente", restando ovviamente impregiudicata, stante il principio di eguaglianza, la sua composizione, per la provenienza, la varietà, il pluralismo espresso dalle personalità che ne facciano parte e giusto l'auspicio di massima apertura e mobilità conseguente tra le sue diverse componenti. Ma le forze democratiche, il popolo, i singoli e le organizzazioni politiche devono poter trovare un orientamento culturale, un esempio civile, una fonte di legittimazione in una costellazione di *élites* che nobilitino le sedi istituzionali nelle quali la democrazia agisce e si esprime, invece di aggredirle e delegittimarle.

Ma la comunicazione politica è potenzialmente arma che può travolgere le istituzioni democratiche utilizzando la stessa volontà popolare, solleticando istinti popolari autodistruttivi in quanto non adeguatamente filtrati dalla cultura democratica. Che è ad un tempo cultura del limite. Il populismo, nel profondo del fenomeno, è in sostanza l'emersione della crisi del rapporto tra il popolo e l'*aristocrazia* intellettuale⁴⁴, vera responsabile della crisi, per aver tradito la propria funzione stabilizzatrice di guida della forza popolare nelle forme della democrazia rappresentativa e dei limiti procedurali definiti dalla Costituzione. Nella deriva contemporanea, nello scadimento del discorso democratico tutto si tiene se si guarda alla profonda crisi degenerativa della classe dirigente⁴⁵, che reca con sé la perdita di senso e della capacità di orientamento propri della cultura della legalità e della cultura del limi-

⁴² Do per scontato l'aggiornamento semantico dei lemmi impiegati allo scopo di richiamare la persistenza del permanente dilemma con cui si sono aperte queste brevi riflessioni.

⁴³ Si veda, ad esempio, S. CASSESE, *La democrazia*, cit., 27 ss., che in un'utile, ma differente, prospettiva a proposito di «merito...abilità...esperienza acquisita...professionalità...» dei poteri indipendenti e della amministrazione dello Stato parla di «componenti aristocratiche dello Stato democratico», corsivo mio.

⁴⁴ Emergono sullo sfondo, me ne rendo conto, le sollecitazioni di Max Weber sul ruolo dell'intellettuale scienziato sociale, di cui alla celebre lezione *Wissenschaft als Beruf*, 1919, trad. it. di A. Giolitti *La scienza come professione*, con *Nota introduttiva* di D. Cantimori, ora insieme a *La politica come professione* in IDEM, *Il lavoro intellettuale come professione. Due saggi*, Torino, Einaudi, 1966. Per l'utilizzo in un significato assai simile dell'aggettivo *aristocratico* si v., in proposito, G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, 172-173.

⁴⁵ Sulla questione torna, con forza, L. CANFORA, *Critica della retorica democratica*, cit., spec. 27 ss., 35 ss., 39 ss. In tale chiave assumono specifico significato le parole utilizzate

te (costituzionale)⁴⁶, compreso il rispetto per le minoranze, essenziale dimensione politica dell'esercizio del potere democraticamente orientato. La cultura giuridica e gli intellettuali in genere dovrebbero assumere in tale chiave una funzione essenziale, se non abbandonati al conformismo ed asserviti alle utilità del potere contingente, o tacciati di eresia ed isolati, zittiti, denigrati, derisi ed offesi.

Abstract

The essay starts from the widespread perception – in the public debate and in the scientific analysis – of a strong fracture between the ideal representation of the value of democracy and the current (and widespread in the world) exploitation of popular consensus in polemical forms of its political strength. The topic is, tendentially, identified by the phrase 'populism'. The analysis of the phenomenon 'populism' will follow a historical-comparative paradigm, to verify the existence of some constants, useful to isolate the elements conventionally considered essential to describe the differences from the "ideal dimension of democratic political processes".

dall'art. 54, comma 2, della Costituzione italiana che prevede che «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore».

⁴⁶ Tra le varie forme di dualismo ricomposte, intorno alla crisi del metodo giuridico, da N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, Laterza, 2004, 5 ss., 18 ss., 23 ss., dopo la crisi del rapporto con la natura, prima, e con la ragione, poi, il diritto vede oggi affacciarsi tutta l'incertezza del potenziale conflitto tra un sentimento popolare, agitato demagogicamente, e la razionalità intrinseca nella sua dimensione formale. Anche questa è una importante conseguenza della caduta del progetto democratico sostenuto dal formalismo, che qui non può essere indagata. Rinvio, almeno, agli ulteriori lavori di M. BARCELLONA, *Critica del nichilismo giuridico*, Torino, Giappichelli, 2006, 181 ss., spec. 287 ss.; N. IRTI, *Il salvagente della forma*, Roma-Bari, Laterza, 2007, V ss., 3 ss., 17 ss., 34 ss., 42 ss., 99 ss.; V. POSSENTI, *Nichilismo giuridico. L'ultima parola?*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, spec. 7 ss., 105 ss., 127 ss.

ALJS VIGNUDELLI, *Editoriale*

Saggi

- ROBERT ALEXY, *Dignità umana e proporzionalità*
PAOLO CARETTI, *A ottant'anni dalle leggi razziali: non solo memoria*
GIORGIO PINO, *In difesa del costituzionalismo dei diritti*
ANNAMARIA POGGI, *La tutela dei diritti dinanzi le Autorità indipendenti*
MARCO RUOTOLO, *La "terza missione" dell'Università*
ROLANDO TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in "salsa italiana". La questione irrisolta della forma territoriale dello Stato. Parte prima: dall'unità di Italia alla Costituzione del 1948*
ANDREAS VOßKUHLE, THOMAS WISCHMEYER, *Il giurista nel contesto*

Materiali

- HANS KELSEN, *Préface à Charles Eisenmann, La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*
RICCARDO GUASTINI, *Ross sullo Stato*
ALF ROSS, *Sui concetti di "Stato" e di "organi dello Stato" nel diritto costituzionale*
SILVIA ZORZETTO, *Libertà e analisi del linguaggio. Dall'epistolario di Uberto Scarpelli*
FEDERICO PEDRINI, *Colloquio su Stato, Diritto e Costituzione. Intervista al Prof. Pierangelo Schiera (Roncosambaccio, 4 giugno 2018)*

Interventi, Note e Discussioni

- MARIO ENRICO ROSSI BARATTINI, *"Rosatellum bis": prima applicazione dell'ennesima legge elettorale della Seconda Repubblica*
MARIO BERTOLISSI, *Stato, riforme e miraggi*
FRANCESCO BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*
ENZO CHELI, *Il difficile percorso del riformismo costituzionale italiano*
GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Il dialogo fra corti alle soglie del XXI secolo*
GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Le Bureau parlementaire du budget dans l'expérience italienne*
TOMMASO F. GIUPPONI, *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*
FABIO MERUSI, *Il giudice amministrativo fra macro e micro economia*
VALERIA PIERGIGLI, *La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e il mito di Sisifo*
MAURO VOLPI, *Sistema elettorale e forma di governo parlamentare: come fuoriuscire dall'ideologia maggioritaria*

Maestri del Novecento

- ANTONIO BALDASSARRE, *Costantino Mortati e la teoria della costituzione materiale*
SERGIO BARTOLE, ROBERTO BIN, *Veio Crisafulli*

Nel cortile del banano

Recensioni

- PIERLUIGI CHIASSONI, *Lo scetticismo immaginario dei postpositivisti*
MARIO JORI, *Francesco Cavalla: L'origine e il diritto*
ANTONIO RUGGERI, *In tema di controlimiti, identità costituzionale, dialogo tra le Corti (traendo spunto da un libro recente)*
GIULIANO VOSA, *Il multiforme statuto dei moti insurrezionali, o del lento sgretolarsi delle categorie giuridiche del diritto degli Stati*

Schede bibliografiche