



**G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI, *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Milano, Mondadori Università, 2022, pp. 176\***

**N**el momento in cui viene scritto questo contributo siamo a poche settimane di distanza dal giorno in cui gli Stati Uniti saranno chiamati a votare per la futura/il futuro presidente. Da un lato la vicepresidente Kamala Harris, ex procuratrice, arrivata a corsa iniziata per sostituire l'attuale presidente Biden, dall'altro il repubblicano Donald Trump, già presidente dal 2016 al 2020.

Il 2024 è stato ed è un anno caratterizzato dal fatto che la maggioranza della popolazione mondiale, in Paesi con caratteristiche diverse tra loro, si è recata o si recherà alle urne. Ma se c'è un punto di convergenza tra queste esperienze sono i temi del confronto messi in campo dalle forze politiche: tra chi difende lo Stato di Diritto e l'equilibrio tra i poteri, e chi invece rifiuta, in maniera più o meno esplicita, il sistema fissato dalle Costituzioni liberal democratiche.

Il volume "Populismo e Costituzione" di Delledonne, Martinico, Monti, Pacini, però, ci mette di fronte al fatto che per riscontrare tracce di populismo non è necessario andare oltreoceano.

Ebbene, quante volte, nel nostro Paese, abbiamo sentito l'espressione "parlare alla pancia degli italiani" o "fare argine al populismo" (p.1)?; quante volte ci imbattiamo in discorsi di leader politici palesemente demagogici? Meno frequentemente, però, ci siamo interrogati, su quale sia la reazione, che a tratti potremmo chiamare resistenza, della nostra democrazia, della Costituzione e del costituzionalismo dinanzi al populismo. Il volume descrive la tensione, in prospettiva comparata, tra populismo e costituzionalismo post totalitario, passando per le vicende istituzionali italiane dalla nascita della Costituzione fino ai governi Conte e Draghi della XVIII legislatura, per poi concludersi con una riflessione, oggi giorno pressoché indispensabile, sulle sfide e le criticità emerse ed emergenti del "populismo digitale".

Nel primo capitolo del lavoro, Giuseppe Martinico, prende di petto la questione di fondo della compatibilità tra costituzionalismo e populismo, mettendo in evidenza i punti di contrasto che esistono tra queste due concezioni del rapporto tra potere politico e cittadini.

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Tutto il costituzionalismo moderno, e quello post-totalitario in particolare, si sono fondati sulla volontà di salvaguardare la natura pluralista della società sancendo, a fianco delle prerogative della maggioranza *pro tempore* uscita dalle elezioni, i diritti incomprimibili delle minoranze, che nessuna maggioranza può cancellare. Del resto, la nostra Costituzione lo dice chiaramente fin dal secondo comma del suo primo articolo: “La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.”. Richiamando l’articolo 16 della «Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino» del 1789, l’A. sottolinea che non vi è democrazia costituzionale laddove non esistono protezione delle minoranze e separazione dei poteri. Due cose, queste, che la teoria populista inevitabilmente vede con diffidenza e talvolta con disprezzo, all’insegna di un’assolutizzazione dei poteri della maggioranza che si spinge fino alla denigrazione dei concetti di compromesso e negoziato. Concetti che, invece, sono essenziali in una democrazia pluralista in cui si tratta di legiferare conciliando, appunto con opportune intese, preferenze e interessi radicati nella società e talvolta molto diversi tra loro. Questo modo di ragionare genera un’aspra tensione tra le concezioni populiste e i principi di fondo della democrazia liberale esponendo le prime a degenerazioni illiberali e autoritarie, il cui connotato principale è il sospetto contro ogni forma di limitazione del potere esercitabile da chi ha ottenuto dai cittadini in libere elezioni il mandato di governare, quando invece è noto che l’esistenza di un adeguato sistema di bilanciamenti tra i poteri e di pesi e contrappesi è un requisito fondamentale di una democrazia costituzionale retamente intesa. I populisti mostrano di tenere in assai scarsa considerazione uno dei principi basilari del costituzionalismo: quello per il quale chi vince le elezioni ha il diritto di governare, non quello di spadroneggiare, e pertanto le istituzioni chiamate a fungere da contrappeso al governo (la Corte Costituzionale, il Presidente della Repubblica, il Parlamento, la magistratura, le Autorità indipendenti di controllo) non sono ostacoli ma risorse preziose sul piano democratico. Il mito dell’appello diretto al popolo - al di fuori di ogni intermediazione partitica, essendo l’antipolitica e l’antipartitismo altri due tratti costitutivi della retorica e della pratica populista- ha portato anche in Italia i movimenti populistici a sostenere proposte fortemente emblematiche perché portatrici di effetti dirompenti sugli equilibri costituzionali: l’introduzione di una forma di referendum propositivo che lungi dal caratterizzarsi come integrazione proficua della democrazia rappresentativa si presentava, in nome di una svalutazione radicale di qualsiasi pratica compromissoria, come suo nemico, ignorando l’ammonimento di Max Weber: “ciò che appunto il referendum ignora è il compromesso, sul quale si fonda inevitabilmente la maggioranza di tutte le leggi in ogni stato di massa con forti contrasti regionali, sociali, confessionali e di altra specie”; la rimozione del divieto di mandato parlamentare imperativo e quindi del divieto di soppressione del libero mandato parlamentare, che è uno dei pilastri del costituzionalismo moderno.

Sulla base di queste e di altre osservazioni, l’A. lascia intravedere con chiarezza i comportamenti opportunistici posti in essere dal populismo, come il mimetismo (tendenza a nascondersi dietro le parole d’ordine del costituzionalismo, però manipolandolo allo scopo di legittimarsi e di apparire conformi ai principi del costituzionalismo stesso) e il

parassitismo (tendenza a utilizzare i procedimenti democratici dall'interno per minare le strutture valoriali della democrazia costituzionale), due atteggiamenti che accreditano una sorta di contronarrazione innestata però sulle categorie proprie del costituzionalismo stesso. Tuttavia, l'incompatibilità tra costituzionalismo e populismo è manifesta. Come conclude l'A., infatti, “[..] anche se populismo e costituzionalismo condividono talvolta lo strumentario concettuale utilizzato, ossia una profonda sfiducia verso il potere politico, è probabilmente impossibile parlare di un populismo costituzionale o di un costituzionalismo populista, a meno che non si vogliano ridurre le costituzioni a meri strumenti di governo, [..]” (p. 39).

Un costituzionalismo populista non esiste perché costituzionalismo e populismo non sono compatibili. Il che non significa, però, non cercare di cogliere costruttivamente alcune esigenze corrette che il populismo ha posto. Basti limitarsi a due esempi: uno riguardante la partecipazione popolare alla formazione delle leggi, dato che esistono modi, e vanno messi in pratica, di valorizzarla maggiormente senza cadere in eccessi antiparlamentari. L'altro concernente la lotta al transfughismo parlamentare: come dimostra la riforma del Regolamento del Senato del 2022, i c.d. “cambi di casacca” possono essere efficacemente contrastati con opportuni e razionali accorgimenti senza incorrere in violazioni dell'articolo 67 della Costituzione. Parimenti è da non sottovalutare il richiamo all'esigenza di garantire una coerenza tra risultati elettorali ed equilibri di governo. Nel secondo capitolo Fabio Pacini ripercorre alcune scelte di fondo del populismo in Italia quando è diventato forza di governo (in maniera piena tra il 2013 e il 2019) e quando si è trovato all'opposizione (tra il 2013 e il 2018). In quest'ultimo caso, l'attività parlamentare populista si è manifestata sotto forma di *performances* ostruzionistiche altamente spettacolarizzate. Nell'esecutivo Conte I, per esempio, i rapporti con il Parlamento, al di là di una retorica certamente impregnata di antiparlamentarismo e di sfiducia nella democrazia rappresentativa, sono apparsi tutt'altro che di rottura radicale col passato. Ci sono state delle differenze con esecutivi precedenti e successivi (una maggior percentuale di leggi di iniziativa parlamentare tra quelle approvate, un minor ricorso al voto di fiducia, a dire il vero più frutto di una forte compattezza della maggioranza parlamentare che di una scelta di principio, e un ricorso dei decreti legge in linea con quello fatto dal Governo Renzi del 2014-16 e inferiore a quello praticato dal Governo Letta del 2013-14) ma nessun salto di sistema, anche se, su questo esito, certo ha influito il fatto che il governo integralmente populista, o bipopulista, cioè quello Conte I, è durato solo un anno. Forse, se nella XVIII legislatura avessimo avuto cinque anni interi di populismo integrale al potere, oggi dovremmo tracciare un bilancio ben diverso. Dal punto di vista delle realizzazioni, una rivendicazione tipica di quel governo, andata in porto, è stata la riduzione del numero dei parlamentari, che però difficilmente può essere presentata come elemento costituzionalmente dirompente o di per sé populista, nonostante ci si possa interrogare su quanto il suo combinarsi con il bicameralismo paritario possa dar luogo a problemi di rappresentanza territoriale. In termini propositivi, una questione sollevata dalla retorica populista che può e deve essere accolta dai difensori del costituzionalismo è senz'altro quella relativa alla necessità di migliorare la qualità dei processi deliberativi

(modificando alcune procedure, senza stravolgimenti), incrementando il loro grado di trasparenza e il tasso di coinvolgimento della cittadinanza, anche sfruttando in positivo gli strumenti messi a disposizione dall'innovazione tecnologica nel campo dell'informazione e della comunicazione.

Nel terzo capitolo Giacomo Delledonne conduce un'analisi molto puntuale di alcuni fatti salienti del populismo di governo in Italia, compreso il periodo della sua ascesa. La crisi aperta dal rifiuto del 27 maggio 2018 del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella di nominare ministro dell'economia una nota personalità anti-euro è stata emblematica di come mai il populismo mostri diffidenza per i poteri costituzionali di garanzia, quali sono quelli esercitati dal Capo dello Stato. Con la sua fermezza, il Presidente Mattarella, nella sua veste di garante della Costituzione, e quindi anche degli impegni internazionali del Paese che sono parte essenziale della Costituzione stessa, ha ricordato che la vittoria alle elezioni non conferisce a chi la riporta un potere illimitato, tanto meno quello di stravolgere la collocazione internazionale del Paese. La furibonda reazione dell'allora capo del M5S, che giunse a chiedere la messa in stato d'accusa di Mattarella, è estremamente significativa sotto questo punto di vista. Un caso questo che ha messo sotto i riflettori dell'opinione pubblica non soltanto un conflitto grave sull'interpretazione della costituzione - più in particolare dei poteri presidenziali - ma anche le pesanti conseguenze pratiche che possono derivare dall'affermarsi di uno stile populista nella contesa politica. L'A. rimarca poi, giustamente, che non piccolo è risultato lo scarto tra intenzioni e realtà, a partire da una produzione normativa che è stata tutt'altro che di radicale cambiamento. Alcuni elementi di continuità nelle scelte sono parsi più forti degli elementi di rottura: il ricorso a un premier tecnico fuori dai partiti non è stata una novità assoluta, anche se certamente è stata una novità assoluta il forte condizionamento che i due vicepremier Salvini e Di Maio, contraenti del "contratto per il governo del cambiamento" in quanto leader dei due partiti della nuova maggioranza, hanno inteso esercitare sul Presidente del Consiglio. Una situazione che più volte, nella polemica politica, giunse a far parlare di un premier "vice dei suoi vice". Elementi di continuità da ricordare furono senza dubbio anche il ricorso a una figura tecnica moderata e di sicura affidabilità europeista come il Professor Tria per il dicastero dell'economia e il fatto che nella composizione della tecnostruttura (capi di gabinetto, capi degli uffici legislativi) anche il populismo di governo attinse a piene mani da serbatoi tradizionali come quello dei consiglieri di Stato e degli avvocati dello Stato.

Matteo Monti nel quarto capitolo, quello conclusivo, esamina un tema cruciale per comprendere la natura del populismo nei confronti di alcuni valori costituzionali di base, ovvero l'atteggiamento che i populistici hanno manifestato verso le potenzialità e i rischi democratico-costituzionali insiti nella massiccia diffusione dell'informazione tramite Internet, nell'ambito di una "sfera pubblica piattaformizzata" (cioè caratterizzata dal dominio di grandi attori economici quali un motore di ricerca come Google e pochi social network come Facebook, Instagram, Twitter – ora X - e Tik Tok) e in molti Paesi, tra questi l'Italia, da condizioni di totale assenza di regolamentazione dell'attività di queste piattaforme. Il populismo digitale porta con sé degli elementi di rilievo sociologico ma

sicuramente anche giuridico. Dal punto di vista sociologico le potenzialità dei social media sono state ampiamente sfruttate dai movimenti populistici per organizzarsi, per diffondere la loro propaganda e conseguentemente per ampliare i propri consensi in una logica di appello diretto al popolo al di fuori di ogni intermediazione. Si può dire che senza questi strumenti, a utilizzo del tutto non normato - e quindi esposti a rischi enormi di sistematica disinformazione online e fenomeni distortivi- il populismo non avrebbe raccolto i successi che invece ha ottenuto in Italia e nel mondo. Una deregolamentazione che, se poteva avere un senso al principio della diffusione di questo settore di mercato, ora, a seguito appunto di questa “piattaformizzazione” della sfera pubblica, è più difficile da comprendere. Da questo punto di vista, è estremamente illuminante la veemenza con la quale i partiti populistici si sono sempre scagliati contro ipotesi di regolamentazione dei social network. Quando ci si è trovati di fronte a proposte di affidare tale attività regolamentativa ad autorità pubbliche i populistici hanno gridato all’attentato alla violazione della libertà di espressione. Quando sono stati gli stessi gestori e moderatori delle piattaforme a comprendere la necessità di effettuare interventi di parziale reintermediazione e regolamentazione, proprio per contenere il pericolo di utilizzi sconsiderati della disinformazione sistematica, i movimenti populistici hanno descritto queste cautele e precauzioni come atti di chiara censura. Che il web resti anarchico sembra insomma essere un interesse primario dei populistici. L’A. a questo proposito è netto e lancia un allarme: un approccio di mantenimento della *deregulation* totale non è compatibile con una linea di difesa dei principi del costituzionalismo. In democrazia l’informazione non è un bene neutro o marginale, bensì un ingrediente fondamentale del processo di formazione del consenso. Avere un dibattito pubblico non inquinato, e difendere i cittadini da manipolazioni distorsive, è essenziale sul piano democratico e costituzionale. Il ricorso a solide autorità di controllo e regolamentazione appare irrinunciabile e per niente in contrasto con l’esigenza, altrettanto sacrosanta, di tutelare la libertà di informazione. La libertà di informazione è un conto, la libertà di disinformazione è il suo contrario.

Per concludere, anche alla luce di quanto sta avvenendo in Italia a seguito della presentazione del disegno di legge governativo Meloni-Casellati, che introduce l’elezione diretta del presidente del consiglio, è possibile riaffermare la natura composita e non monolitica del fenomeno populista. Ciò è particolarmente vero in tema di riforme istituzionali, in relazione alle quali la parola d’ordine dell’appello diretto al popolo trova esplicazioni diverse nel populismo modello 5stelle e nel populismo di destra di Lega e Fratelli d’Italia. Nel secondo caso, pur muovendo dalla preoccupazione diffusa di dotare il governo del paese di una chiara investitura elettorale, si ha la quasi mitizzazione della figura del capo scelto dal popolo con conseguenti rischi eccessivi di personalizzazione del potere. Nel primo caso, invece, il fervore disintermediativo relativamente al rapporto tra popolo e istituzioni non si è mai tradotto nella messa in discussione della forma di governo parlamentare e si è sempre combinato con una difesa di una legge elettorale proporzionale, mentre invece ha prodotto proposte di rottura nel campo dei referendum e della libertà di mandato del parlamentare. Anche solo da questa nostra esperienza, si può trarre la

conclusione che non esiste “Il populismo” ma tanti populismi diversi che condividono alcuni temi e slogan ma che nondimeno presentano anche, sotto certe angolature, differenze di non poco conto.

Francesca Caleca