

Rivista N°: 4/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 14/12/2020

AUTORE: Fiammetta Salmoni*

CRISI DELLA RAPPRESENTANZA E DEMOCRAZIA: L'ANTIPARLAMENTARISMO E I CORSI E RICORSI DEI POPULISMI**

Sommario: 1. Democrazia vs. Rappresentanza? - 2. Il referendum costituzionale sul taglio dei parlamentari: l'antiparlamentarismo dei populismi antichi e moderni. - 3. Populismo e democrazia tra populus e démos. - 4. Populismo, bonapartismo e demagogia autoritaria. - 5. Il taglio del numero dei parlamentari: la punta dell'iceberg della trasformazione della democrazia costituzionale. - 6. La revisione costituzionale sul taglio lineare del numero dei parlamentari: limitazione del principio rappresentativo e antiparlamentarismo populista. - 7. La riforma della legge elettorale e la mortificazione della rappresentanza. - 8. Le ulteriori proposte di revisione costituzionale: antiparlamentarismo e omologazione della rappresentanza nelle due Camere. - 8.1. L'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare come alternativa conflittuale alla centralità del Parlamento: una competizione sbagliata tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. - 8.2. La proposta di revisione costituzionale sull'iniziativa legislativa popolare e le questioni irrisolte: verso una delegittimazione del Parlamento? - 9. Crisi della rappresentanza, finanza globale e disintermediazione. - 10. Stato pluriclasse e centralità del Parlamento: la rappresentanza come garanzia della democrazia. - 11. La moltiplicazione dei popoli e delle élites: il principio democratico e la sua concretizzazione attraverso la rappresentanza. - 12. Populismo, democrazia diretta e agorà telematica.

*La parola e il concetto di «popolo» conservano sempre
un che di arcaicamente apprensivo,
basta apostrofare la folla chiamandola «popolo»
per indurla a malvagità reazionarie
(Doctor Faustus, Thomas Mann)*

* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi "Guglielmo Marconi".

** Relazione al IV Congresso Internacional De Jurisdição Constitucional, Democracia E Relações Sociais, 16-20 Novembre 2020, Universidad de Passo Fundo, Brasil.

1. Democrazia vs. Rappresentanza?

Giorni fa guardavo una puntata di una famosissima serie televisiva della fine degli anni Novanta, *The West Wing – Tutti gli uomini del Presidente*, la prima serie che raccontava le vicende della politica americana e che vinse ben 26 *Emmy Award*.

In quella puntata, il Presidente della repubblica degli Stati Uniti, interpretato da un bravissimo Martin Sheen, rivolgendosi al suo capo di gabinetto dice “noi non siamo in una democrazia, siamo una Repubblica rappresentativa. E sai cosa vuol dire? Che le decisioni non le prende l’elettorato, ma quelli che loro hanno scelto. Potrebbero forse sceglierli meglio? Sì, ma quando si considerano le alternative...”.

Ovviamente, qui i concetti sono stati semplificati al massimo, per cui si parla di “democrazia” per intendere “democrazia diretta” e di “Repubblica rappresentativa” per intendere “democrazia rappresentativa”¹. Una volta chiarito ciò, la contrapposizione tra Democrazia e Repubblica rappresentativa di cui si accenna nella *fiction* americana stupisce per la sua grande attualità, ma soprattutto perché lascia intravedere (sia pure in un dialogo essenziale e semplice quale può essere quello televisivo destinato a un pubblico di massa), l’esaltazione del principio rappresentativo declinato in chiave antagonistica rispetto al principio democratico².

Democrazia vs. Rappresentanza, dunque? Un interrogativo davvero classico del costituzionalismo, sul quale sono stati versati fiumi di inchiostro. Tuttavia, oggi come oggi, al di là della teoria costituzionale che da sempre ha indagato sul tema complesso e affascinante della titolarità e dell’esercizio del potere, così come della sua quantità e qualità, mi sembra una semplificazione eccessiva, che riflette comunque le altrettanto eccessive semplificazioni del dibattito politico attuale, nel quale lo svilimento del principio rappresentativo, che interessa, oggi più di prima, il nostro Paese, è il sintomo di una crisi ben più profonda, che riguarda il costituzionalismo moderno nel suo complesso e le categorie concettuali ad esso connesse³.

* Relazione al IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL, DEMOCRACIA E RELAÇÕES SOCIAIS, 16-20 Novembre 2020, Universidad de Passo Fundo, Brasil.

¹ Anche se, come giustamente sottolineato da M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica* Milano, 2001, 110, “la contrapposizione vera (...) correva tra «democrazia» (senza aggettivazioni) e «governo rappresentativo», poiché solo dove c’era decisione popolare diretta c’era democrazia, e dove c’era rappresentanza non c’era democrazia”.

² Cfr., S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, 2019, 10, secondo il quale “la rappresentanza moderna serve ad abbandonare il principio della perpetuità del potere, ad assicurare il ricambio dei governanti, la loro rotazione nell’ufficio, ad approvare periodicamente programmi e persone incaricate di realizzarli”.

³ Il costituzionalismo democratico “è stato il frutto di un processo storico concreto, che è giunto a maturazione nel momento in cui i principi enunciati nei documenti scritti hanno trovato soggetti politici in grado di farli valere”. Così, G. AZZARITI, *Democrazia e costituzione nei grandi spazi della contemporaneità*, in *Giornale di st. cost.*, 2016, 232. Secondo A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, 54, “le teorie del costituzionalismo moderno, ancor più dei principi fondativi della democrazia rappresentativa, ovviamente in esse inclusi, sono fondamentali per comprendere il fenomeno del populismo”.

2. Il referendum costituzionale sul taglio dei parlamentari: l'antiparlamentarismo dei populismi antichi e moderni

Il 20 e 21 settembre 2020 si è svolto in Italia il referendum costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, che, con la maggioranza di circa il 70% di voti per il “sì” alla revisione costituzionale, ha portato il numero dei senatori eletti da 315 a 200 ed il numero di deputati da 630 a 400, riducendo, quindi, di più di un terzo la rappresentanza parlamentare.

Una riforma costituzionale, a mio avviso, figlia di un diffuso *sentiment* popolare, ormai assuefatto all'idea populistica (da sempre cavallo di battaglia del MoVimento 5 Stelle), che la riduzione del numero dei parlamentari equivallesse ad aumentare l'efficienza e la produttività delle Camere e a razionalizzare la spesa pubblica, tagliando la “casta” e liberando le Istituzioni democratiche da un terzo di deputati e senatori, percepiti ormai non già come i rappresentanti del popolo, ma -nel nome della moralizzazione delle Istituzioni-, come i suoi nemici, parassiti e fannulloni⁴.

La legge di revisione costituzionale, va precisato, era stata approvata in seconda lettura alla Camera dei deputati, l'8 ottobre 2019, con una maggioranza “bulgara” di 553 voti a favore su 567 votanti, frutto di un accordo politico tra il M5S ed il suo nuovo alleato nel governo Conte *bis*, il Partito Democratico, che, dopo aver votato per tre volte di seguito “no” al taglio dei parlamentari, aveva cambiato il proprio voto in un “sì” pur di garantire la tenuta dell'Esecutivo del quale era entrato a fare parte.

Ciò fu esplicitamente affermato, in sede di dichiarazione di voto, dal capogruppo del PD alla Camera, on. Graziano Delrio, che dichiarò “è vero, lo diciamo qui pubblicamente: il MoVimento 5 Stelle, nel momento in cui abbiamo negoziato la nascita del Governo, ha detto che senza questa riforma il Governo non sarebbe nato”⁵. E sempre il PD, per bocca dell'on. Piero Fassino, aveva aggiunto che avrebbe votato “sì” al taglio dei parlamentari “per lealtà alla maggioranza” che si era appena costituita, pur esprimendo il proprio disappunto sul “modo con cui questo provvedimento” veniva “rappresentato agli elettori (...) come taglio delle poltrone e taglio degli stipendi”, sottolineando quanto fossero sbagliati e devastanti questi argomenti, perché volti a delegittimare “il Parlamento agli occhi dei cittadini”⁶.

Il Parlamento, continuava l'autorevole esponente del PD, “non è uno spreco di denaro pubblico (...); non è una sede dove siedono 630 approfittatori o mangiapane a tradimento,

⁴ Sul punto, sia consentito rinviare a F. SALMONI, *Chi ha detto che tagliando i parlamentari si eleggeranno solo talenti?*, in *ilsussidiario.net*, 7 settembre 2020.

⁵ Cfr., la *Dichiarazione finale di voto* sulla legge di revisione costituzionale recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*, resa dall'on. Delrio alla Camera dei Deputati nella seduta dell'8 ottobre 2019, XVIII Legislatura, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 234. Come giustamente affermato in dottrina, “il tema anticasta da pregiudiziale elettorale di esclusivo appannaggio dei M5S per osmosi diventa la bandiera politica anche del PD, che prima di allora si era invece mostrato tiepido, se non contrario, all'argomento per le sue inevitabili ricadute demagogiche, da tener distinto dall'ipotesi della riduzione inserita in un contesto riformatore esteso al bicameralismo e alla forma di stato”. Così, G. DE MINICO, *No a una riforma ingannevole*, in *federalismi.it*, 9 settembre 2020, 1.

⁶ Cfr., la *Dichiarazione finale di voto* on. Fassino, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 234, *cit.*, 8 ottobre 2019.

ma i rappresentanti dei cittadini italiani (...) scelti ed eletti (...) dal corpo elettorale; sono i rappresentanti di quella volontà popolare che qui si traduce in atto normativo o legislativo”. La preghiera allora rivolta agli esponenti del M5S fu “di tenere conto di tutto questo, perché il taglio dei parlamentari” non avrebbe dovuto essere percepito dai cittadini come “lo strumento per togliere (...) credibilità alle istituzioni”⁷.

A questa approvazione raggiunta in Aula con la maggioranza assoluta, dunque, fece seguito, come previsto dall’art. 138 Cost., il referendum costituzionale, mediante il quale la decisione finale fu rimessa nelle mani del corpo elettorale.

Tuttavia, a differenza di quanto auspicato durante le dichiarazioni di voto, la campagna referendaria è stata per lo più svolta con toni giacobini e ha guidato i cittadini italiani verso una sorta di presa della Bastiglia, rappresentando plasticamente il vessillo del populismo ormai imperante nel dibattito politico italiano. Più che da un ragionato e meditato intento di riassetto istituzionale, infatti, la revisione costituzionale è sembrata animata da un proposito meramente “punitivo” nei confronti dei parlamentari, che ha trovato il suo brodo di coltura nel diffuso sentimento antipolitico esplosivo, in maniera particolarmente significativa, negli ultimi anni⁸.

Un *refrain* che nel nostro ordinamento giuridico è stato già visto e vissuto dagli Italiani sulla propria pelle anche quando, con l’avvento al potere del partito fascista, il Parlamento, sede della democrazia rappresentativa, diventò il “nemico” da piegare ed abbattere⁹.

Allora, il partito di Mussolini *spazzò via la rappresentanza politica partendo proprio dalla rappresentanza politica*: entrò in Parlamento e attraverso leggi successive ne prese il controllo e infine lo esautorò dall’interno, sino alla sua definitiva soppressione e sostituzione con la Camera dei fasci e delle corporazioni¹⁰.

L’opera di decostruzione della rappresentanza fu posta in essere mediante atti normativi successivi, trovando il suo momento più significativo in primo luogo, nella legge 17 maggio 1928, n. 1019, sulla *Riforma della rappresentanza politica*, grazie alla quale fu ridotto il numero dei deputati a 400¹¹ e fu introdotto il collegio unico nazionale, con liste bloccate,

⁷ Cfr., la *Dichiarazione finale di voto* on. Fassino, *Resoconto stenografico dell’Assemblea*, Seduta n. 234, *cit.*, 8 ottobre 2019.

⁸ Cfr., M. DELLA MORTE, *Una campagna per dimostrare che l’antipolitica non è imbattibile*, in *huffingtonpost.it*, 19 settembre 2020, che afferma “Troppo complesso (...) contrastare l’egemonia dell’antipolitica, troppo difficile rifiutare l’idea della «casta» parassitaria, del Parlamento luogo di perdigiorno, dei costi da tagliare in nome della ragione moralizzatrice. Per lungo tempo è sembrato quasi che l’opposizione a questa revisione costituzionale convertisse il malcapitato in un nemico del popolo, in qualcuno che osava difendere i privilegi di una classe politica indifendibile”.

⁹ Cfr., E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *Osservatorio-sullefonti.it*, 2008, 3. Che il capostipite dei moderni populismi in Italia sia stato il fascismo di Mussolini (e poi il nazismo di Hitler), lo sostengono anche, tra gli altri, L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, 2018, 3 e U. ECO, *A passo di gambero. Guerre calde e populismo mediatico*, Milano, 2016, 49-50.

¹⁰ Cfr., L. CARLASSARE, *Esiste una continuità tra l’ordinamento Statutario e il regime fascista?*, in M. D’AMICO, A. DE FRANCESCO, C. SICCARDI, *L’Italia ai tempi del ventennio fascista. A ottant’anni dalle leggi antiebraiche: tra storia e diritto*, Milano, 2019, 38, secondo la quale “radicale fu il ripudio della democrazia; quando si arrivò all’istituzione della lista unica (1928) non esistono più voci dell’opposizione alla Camera, poi, dal 1939, anche quella parvenza di elezione finisce: la Camera dei deputati è sostituita dalla Camera dei fasci e delle corporazioni, i diritti politici sono soppressi anche formalmente”.

¹¹ Casualmente, lo stesso numero approvato dalla recente revisione costituzionale.

attraverso le quali il Gran consiglio nazionale del fascismo proponeva alla cittadinanza un elenco precostituito di candidati, che, in sede di votazione, poteva solo essere approvato o respinto¹². In secondo luogo, con la legge 19 gennaio 1939, n. 129¹³, il cui art. 1 dispose la *soppressione* della Camera dei deputati al termine della XXIX legislatura e l'istituzione, in sua vece, della Camera dei fasci e delle corporazioni¹⁴.

Il fascismo, insomma, operando dall'interno del Parlamento, mediante modifiche legislative e regolamentari scardinò la rappresentanza politica rompendo la dialettica democratica tra maggioranza e opposizione¹⁵, con un percorso pericolosamente assimilabile a quanto sta accadendo oggi nell'ordinamento italiano.

Mi rendo conto che il parallelismo potrebbe apparire un po' forzato, né intendo suggerire che siamo, oggi, in una situazione di emergenza democratica simile a quella che si verificò ai tempi del fascismo. Tuttavia, non posso non sottolineare alcuni "segnali" che ritengo dovrebbero essere oggetto di attente riflessioni da parte della dottrina costituzionalistica.

Anche durante il Ventennio, infatti, i membri del partito fascista si adoperarono per svilire l'operato del Parlamento, delegittimandolo e facendone il bersaglio di continue critiche volte ad acuire la montante avversione popolare. Anche allora il linguaggio della politica era violento, anche allora i membri del PNF manifestavano grande diffidenza nei confronti della Camera dei deputati, sede della rappresentanza politica¹⁶, anche allora il lessico usato per descrivere questa diffidenza era sguaiato e grossolano.

Proprio come il linguaggio usato negli ultimi tempi da molte importanti formazioni politiche italiane, quale, ad esempio, quello utilizzato nel corso del famoso comizio di Trento da Beppe Grillo, *leader* e fondatore del MoVimento 5 Stelle, quando, il 10 febbraio 2013, rivolto

¹² Il disegno di legge prevedeva: la riduzione a 400 del numero dei deputati e la costituzione di tutto il regno in collegio unico nazionale; il conferimento del diritto di proporre candidati alle Confederazioni nazionali di sindacati legalmente riconosciute, ad altri enti morali legalmente riconosciuti e ad associazioni anche di fatto di importanza nazionale aventi finalità di cultura, educazione, assistenza o propaganda; il numero dei candidati proponibili da parte delle organizzazioni sindacali (il doppio dei deputati da eleggere, cioè 800) e degli enti e associazioni (la metà dei deputati, cioè 200); la ripartizione dei candidati fra le 13 organizzazioni sindacali, secondo cifre definite in una tabella allegata, in modo che le corrispettive organizzazioni di datori di lavoro e lavoratori delle singole categorie esprimessero un ugual numero di proposte; la compilazione della lista dei "deputati designati" ad opera del Gran Consiglio, secondo criteri di massima discrezionalità nella scelta tra le candidature proposte e anche al di fuori di esse; la votazione da parte dei cittadini maschi aventi diritto, consistente nella approvazione o non approvazione della lista nella sua integrità; l'elezione dei 400 deputati della lista in caso di prevalenza dei voti favorevoli o di parità tra voti favorevoli e voti contrari; la rinnovazione delle elezioni con liste concorrenti (e quindi rappresentanza delle minoranze) in caso di non approvazione della lista.

¹³ Legge 19 gennaio 1939, n. 129, *Istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, in *Gazzetta Ufficiale* del 14 febbraio del 1939, n. 37.

¹⁴ La legge del 1939 "non attua un sistema rappresentativo di democrazia indiretta (che presuppone i soggetti distinti del rappresentante e del rappresentato), bensì di democrazia autoritaria diretta, giacché è il popolo stesso che immediatamente — senza bisogno di atti elettorali —, attraverso le persone fisiche dei propri gerarchi, viene a far parte di uno degli organi costituzionali dello Stato". Così, M. UDINA, *Il nuovo ordinamento costituzionale dello Stato fascista*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1939, 466; S. PANUNZIO, *La Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Roma, 1939, 29-31.

¹⁵ Cfr., H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in *Dottrina dello Stato*, Napoli, 1998, 17 ss.

¹⁶ Il Senato del Regno, vitalizio, era, invece, di nomina regia.

ai suoi sostenitori, affermava con veemenza: “apriremo il Parlamento come una scatola di tonno”¹⁷.

Un approccio che, sia pure -beninteso- con notevoli e importanti differenze, in qualche misura evoca tristemente quello usato da Mussolini nei confronti della Camera dei deputati il 16 novembre 1922 al momento della presentazione del suo governo, quando, in un famosissimo discorso sostenne che “il popolo italiano -nella sua parte migliore-” si era “dato un Governo al di fuori, al di sopra e contro ogni designazione del Parlamento”, cosicché avrebbe lasciato “ai melanconici zelatori del supercostituzionalismo, il compito di dissertare più o meno lamentosamente su ciò”, aggiungendo, laconicamente: “potevo fare di questa Aula sorda e grigia un bivacco di manipoli (...) Potevo sprangare il Parlamento e costituire un Governo esclusivamente di fascisti. Potevo, ma non ho, almeno in questo primo tempo, voluto”¹⁸.

3. Populismo e democrazia tra *populus* e *démós*

Che il fenomeno del populismo sia trasversale dal punto di vista spazio-temporale, al punto da renderne impossibile una univoca categorizzazione, è affermazione ormai pacifica¹⁹. Non esiste “il” populismo, ma tanti populismi quanti sono i movimenti -di classe, politici e partitici- che, per un motivo o per un altro, hanno criticato e criticano lo stato costituito (sia in quanto classi dominanti, sia in quanto classi dominate)²⁰. Come superlativamente sintetizzato da Isaiah Berlin, nel suo famosissimo intervento al Convegno dal titolo “*Definire il popu-*

¹⁷ Si veda l'intervento completo su *youtube.com*, 25 febbraio 2013. Cfr., A. MORELLI, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in *Consulta Online*, 2019, 367, che giustamente sottolinea come “benché (...) gli odierni movimenti populistici presentino notevoli differenze rispetto ai totalitarismi del XX secolo, anch'essi, come i primi, mostrano un'ispirazione monista e riduzionista che appare radicalmente incompatibile con lo spirito pluralista della Costituzione repubblicana”. Sul Movimento 5 Stelle, *ex plurimis*, J. SCHWÖRER, *Populismi. Il “Movimento 5 Stelle” e la “Alternativa per la Germania”*, Roma, 2016, 16 ss.; M. REVELLI, *Dentro e contro. Quando il populismo è di governo*, Roma-Bari, 2015, 13 ss.; S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017, 37, secondo il quale il Movimento 5 Stelle “ha una organizzazione fluida, che è un misto di populismo e di cesarismo”.

¹⁸ *Atti parlamentari* (A.P.), Camera dei deputati (CdD), *Discussioni*, XXVI legislatura, Sessione 1921-1923, Tornata del 16 novembre 1922, 8390-8394. Sul punto, M. BOVERO, *Democrazia al crepuscolo?*, in M. BOVERO, V. PAZÉ (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Roma-Bari, 2010, 3 ss.; L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 22 ss.

¹⁹ Cfr., oltre agli Autori citati nelle altre note, E. LACLAU, *La ragione populista*, Roma-Bari, 2008, 5 ss.; C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa* e L. CEDRONI, *Democrazia e populismo*, in *Dem. diritto*, 2010, risp. 29 ss. e 38 ss.; J.-W. MÜLLER, *Che cos'è il populismo?*, Milano, 2017, 18 ss.; G. IONESCU, E. GELLNER, *Populism: Its Meaning and National Character*, London, 1969, 1 ss.; S. GENTILE, *Populismi contemporanei. XIX - XXI secolo*, Milano, 2015, 6 ss.; F.S. FESTA, *Populismo*, in C. GALLI, R. ESPOSITO (a cura di), *Enciclopedia del pensiero politico*, Roma-Bari, 2000, 549 ss.; J. LUKACS, *Democrazia e populismo*, Milano, 2006, 11 ss.; L. INCISA DI CAMERANA, *Populismo*, e D. GRASSI, *Il neopopulismo*, entrambi in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Torino, 2016, risp. 732 ss. e 737 ss.; F. PANIZZA, *Populism and the Mirror of Democracy*, London-New York, 2005, 32 ss.; S. FELTRI, *Populismo sovrano*, Torino, 2017, 7 ss.; M. ANSELMINI, P. BLOKKER, N. URBINATI (a cura di), *La sfida populista*, Milano, 2018, 12 ss.; P. ROSANVALLON, *Pensare il populismo*, Roma, 2017, 25 ss.; C. MUDDE, C. ROVIRA KALTWASSER, *Populism. A Very Short Introduction*, Oxford, 2017, 1 ss.

²⁰ Per questa distinzione, E. LACLAU, *Politics and ideology in Marxist theory: Capitalism, fascism, populism*, London, 1977, 172-173.

lismo”, tenuto a Londra presso la *London School of Economics and Political Science* nel 1967, affannarsi a identificare un tipo puro di populismo equivale ad assoggettare gli studiosi al c.d. *complesso di Cenerentola*, per cui, data “una scarpa -la parola «populismo»- per la quale da qualche parte esiste un piede”, esistono “tutti i tipi di piedi che quasi le si adattano, ma non dobbiamo essere ingannati da questi piedi che quasi si adattano”, perché “il principe sta sempre andando in cerca con la scarpa; e da qualche parte, ne siamo sicuri, aspetta un limbo chiamato «populismo» puro. Questo è il nucleo del populismo, la sua essenza”²¹.

Volendo trarne una riflessione, non si può far altro che riconoscere che il populismo pur avendo vissuto il suo momento più alto come movimento di pensiero, culturale e politico nella Russia di fine Ottocento, ha quasi subito perso il suo iniziale connotato positivo per diventare un’attitudine sociologica, politica, filosofica, buona per tutte le stagioni e fruibile da chicchessia²², con una connotazione semantica negativa, spesso dispregiativa²³.

È vero, il giurista mette le mani avanti, come affermato da una parte della dottrina giuspubblicistica italiana, perché la polivalenza del concetto lo rende oggettivamente inafferrabile e non sussumibile sotto un’unica categoria, specie nella prospettiva del diritto costituzionale e se rapportato al concetto di democrazia²⁴.

Certo, ci si potrebbe chiedere se sia o meno configurabile una vera e propria contrapposizione tra populismo e democrazia²⁵.

Si tratta, ovviamente, di concetti molto diversi, laddove il primo sembrerebbe non essere altro che una traduzione del termine russo *Narodnichestvo* e, tuttavia, come è stato correttamente sottolineato, “la traduzione è già di per sé un’imputazione” e non “una semplice equivalenza «neutrale» (che la traduzione non potrà mai essere, poiché deve utilizzare le categorie disponibili nella lingua)”²⁶, mentre il secondo, quello di democrazia, si è affermato

²¹ Cfr., D. MC-RAE, L. SHAPIRO, F.W. DEAKIN, H. SETON-WATSON, P. WORSLEY, E. GELLNER, I. BERLIN (a cura di), *Conference on populism: verbatim report. London School of Economics and Political Science*, London, 1967, 139.

²² Lo dimostra eccelsamente M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, 2018, 378-379. Afferma che “per parlare oggi di «popolo» e di «populismo» occorre partire dalla consapevolezza che si tratta di due parole vuote, o meglio di parole *passé partout*, che cioè non sono legate ad alcun significato univoco e preciso ma che viene riempita, di volta in volta, di significati diversi a seconda delle convenienze”, R. MORDENTI, *Il concetto di “popolo” in Gramsci e il “populismo”*, in G. LIGUORI (a cura di), *Gramsci e il populismo*, Milano, 2019, 31.

²³ Cfr., D. CECCARELLI MOROLLI, “Populismo” e demagogia nelle civiltà vicino orientale antica e greco-romana. *Alcuni brevissimi cenni*, in R. CHIARELLI (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, 2015, 17; M. TARCHI, *Il populismo e la scienza politica: come liberarsi del “complesso di Cenerentola”*, in *Fil pol.*, 2004, 411 ss., che sul populismo afferma “si è notato che esso si è presentato di volta in volta in vesti diverse, esprimendosi attraverso movimenti, regimi, stili discorsivi e strategie retoriche, stati d’animo e atteggiamenti psicologici, e gli si è attribuita la capacità camaleontica di adattarsi a un’ampia molteplicità di contesti, trasgredendo la consueta linea divisoria tra destra e sinistra” (*ivi*, 411-412).

²⁴ Cfr., C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Dem dir.*, 2010, 29 ss.; I. DIAMANTI, *Alla periferia della crisi. Il populismo e il disagio della democrazia rappresentativa*, in *Stato e mercato*, 2018, 117 ss.

²⁵ Cfr., V. PAZÉ, *Il populismo come antitesi della democrazia*, in *Teoria politica*, 2017, 118; P. CHIANTERA-STUTTE, *Rappresentanza politica e populismo: alcune riflessioni*, in *Rivista di Studi Politici*, 2014, 105.

²⁶ Cosicché “parlare di populismo come *genus*” equivale a dare per assodato “ciò che va dimostrato: che movimenti con caratteristiche molto diverse, separati nel tempo, nello spazio e nella cultura, possiedono alcuni attributi cruciali che giustificano il nostro sussumere consapevolmente e analiticamente sotto la stessa categoria «populismo», nonostante le variazioni delle altre loro caratteristiche”. Così, P. WORSLEY, *The concept of popu-*

sin dai tempi antichi come una teoria del potere, in qualunque modo essa sia stata declinata (diretta, rappresentativa, decidente, ecc.)²⁷.

Eppure sia il populismo sia la teoria democratica pongono il popolo al centro delle loro riflessioni²⁸. Così, la domanda sulla contrapposizione presunta o reale tra populismo e democrazia non è affatto peregrina²⁹.

In una qualche misura, l'etimologia dei due termini potrebbe essere di aiuto, il populismo derivando dal termine latino *populus*, la democrazia da quello greco *démos*³⁰.

Invero, se sussistesse un'esatta corrispondenza di significato tra *populus* e *démos* sarebbe senz'altro più agevole rispondere a tale quesito, ma, purtroppo, lo spettro semantico di entrambi i termini è davvero molto ampio, cosicché, non potendo, in questa sede, approfondire questo spunto (che ritengo tuttavia di grande interesse dal punto di vista teorico anche per il tema che sto qui analizzando)³¹, non posso che dare per acquisita la risposta e considerare i due termini ed i rispettivi concetti come fungibili³².

Non è possibile, quindi, per una mera posizione di principio, contrapporre il populismo alla democrazia, dovendo, invece, calarci nelle molteplici realtà storiche, politiche e teoriche che hanno utilizzato tali concetti e verificare se la loro evoluzione ne abbia caratterizzato o meno un approdo conflittuale e alternativo³³. Così il populismo sorto, come concetto, in un momento cronologicamente successivo alla nascita di quello di democrazia, può essere correttamente declinato e qualificato solo se rapportato a quest'ultima e in relazione alla sua vicinanza o meno con le strutture democratiche³⁴.

lism, in G. IONESCU, E. GELLNER (a cura di), *Populism: Its Meanings and National Characteristics*, London, 1969, 219.

²⁷ Cfr., A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 87, secondo il quale "le istanze partecipative (*rectius* democrazia partecipativa), le pulsioni della moltitudine, anche al di fuori di regole e procedure" possono "configurarsi storicamente quali reazioni al liberismo, quali rivendicazioni di natura economica e della dignità sociale, sospinte da esigenze di eguaglianza e solidarietà, in termini di giustizia sociale e fiscale".

²⁸ Cfr., V. PAZÉ, *Il populismo come antitesi della democrazia*, cit., 112, che ricorda "della democrazia, il populismo adotta il lessico, le parole d'ordine, i miti. Si fonda sul suo stesso principio di legittimazione —la sovranità popolare— estremizzandolo e interpretandolo in chiave fondamentalista".

²⁹ Cfr., L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica*, cit., 72, secondo i quali "populismo e democrazia sono concetti molto vicini l'uno all'altro e c'è il rischio che si creino zone grigie o confusioni".

³⁰ Cfr., M. BENVENUTI, *Divagazioni su popolo e populismo a partire dall'attuale orizzonte costituzionale italiano*, in R. CHIARELLI (a cura di), *Il populismo*, cit., 275.

³¹ Cfr., M. CARAVALE, *Popolo. Antichità e Medioevo*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, sul sito *trecani.it*; L. PEPPE, *Popolo (dir. rom.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1985, 315 ss. e Autori *ivi* citati; nonché, per una comparazione tra il lessico politico romano e quello greco, S. CAGNAZZI, *Démos*, in *Quaderni di storia*, 1980, 297 ss.

³² Sul punto, si vedano le contrapposte posizioni, da una parte, di Y. MÉNY, Y. SUREL (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, New York, 2002, 11, secondo i quali il populismo può nascere solo quando nasce il concetto di popolo; L. ZANATTA, *Il populismo*, Roma, 2013, 18; dall'altra, M. TRONTI, *Popolo*, in *Dem. diritto*, 2010, 12, secondo il quale quando c'è il popolo non c'è populismo.

³³ Cfr., M. ANSELMINI, *Gramsci nel dibattito sul populismo contemporaneo*, in G. LIGUORI (a cura di), *Gramsci e il populismo*, cit., 106, secondo il quale sbaglia "chi considera il populismo in modo quasi feticistico, come un oggetto epistemologico separato dalla complessità delle dinamiche democratiche: soprattutto oggi è chiaro che una attenta analisi del populismo implica direttamente una analisi delle condizioni e delle trasformazioni profonde delle democrazie contemporanee".

³⁴ Come affermato da attenta dottrina "Any reference to pathology will inevitably include a definition of democracy, and this definition is likely to differ markedly from one political setting to another". Così, Y. MÉNY, Y. SUREL (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, cit., 4.

È in virtù di questo approccio necessariamente relativista³⁵, infatti, che il termine populismo è stato usato “per descrivere tecniche di democrazia diretta, come il referendum e l’iniziativa popolare, ma anche alcuni tipi di dittature”³⁶, nella maniera più poliedrica e da soggetti politici spesso con posizioni antitetiche al punto che potrebbe risultare più facile coglierne le differenze piuttosto che le radici comuni, essendo stato invocato sin dal tempo dei *narodniki* russi³⁷ per approdare al *People party* americano, al peronismo, al castrismo, al *chavismo*³⁸ e, in Europa, ai movimenti che hanno fatto capo a Mussolini, Hitler, Chirac, Le Pen, Berlusconi³⁹, Salvini, Orban, Beppe Grillo e via dicendo⁴⁰.

Ma già molti secoli prima, i classici, nel cercare di delineare le caratteristiche di una forma di governo ottimale, descrivevano qualcosa di molto simile a quelli che sembrano essere alcuni degli attuali cavalli di battaglia tipici del populismo, che, però, nell’antichità, non avevano alcuna delle connotazioni negative che gli vengono attribuite oggi⁴¹. Penso, solo per fare un esempio, a Otane nel famosissimo monologo descritto da Erodoto nelle sue *Storie*, che affermava “il governo del popolo ha (in primo luogo, *n.d.a.*) il nome più bello di tutti: *isonomia*. In secondo luogo, non vi è nulla di quanto fa il monarca: le cariche pubbliche vengono sorteggiate, le magistrature sono soggette a rendiconto e tutte le decisioni sono demandate alla collettività. Propongo dunque di abbandonare la monarchia e di innalzare il popolo al potere, perché è nella massa che tutto risiede”⁴².

³⁵ Cfr., Y. MÉNY, Y. SUREL (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, cit., 4.

³⁶ Cfr., M. CANOVAN, *Populism*, New York-London, 1981, 3 (la traduzione è mia).

³⁷ Cfr., A. WALICKI, *Russia*, in G. IONESCU, E. GELLNER (a cura di), *Populism*, cit., 63, secondo il quale vi sono due significati accertati del termine populismo: “In the first sense the term populism denotes ‘a theory advocating the hegemony of the masses over the educated élite, in the second sense it denotes a theory of the non-capitalist development of Russia. In the first case it was opposed to the «abstract intellectualism» of those revolutionaries who tried to teach the peasants, to impose on them the ideals of Western socialism, instead of learning what were their real needs and acting in the name of such interests and ideals of which the peasants had already become aware; in the second case it was opposed to sociological and economic theories which claimed that capitalism was an unavoidable stage of development and that Russia was no exception to this general law of evolution”.

³⁸ In America Latina, il *caudillo* che guida le masse di *campesinos* verso il governo del Paese è una figura centrale nella storia della formazione tanto di movimenti populistici che di transizioni verso regimi democratici. Così, N. URBINATI, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa. Risposta a McCormick e a Del Savio e Mameli*, in *Micromega*, 16 maggio 2014, 1.

³⁹ Su un aspetto particolarmente interessante del berlusconismo si veda V. GIACCHÉ, *Fisco, populismo e lotta di classe in Italia*, in *Dem. diritto*, 2010, 192 ss.

⁴⁰ Cfr., M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., 375, che giustamente sottolinea come il populismo sia approdato “infine in Europa, dove alle episodiche manifestazioni del passato si sovrappone la fioritura odierna, sia a destra che a sinistra dello spettro politico”. Si veda, altresì, P. TAGGART, *Populism*, Buckingham-Philadelphia, 2000, 10, che afferma “Populism serves many masters and mistresses. At different times and in different places it has been a force for change, a force against change, a creature of progressive politics of the left, the refuge of a measured defence of the status quo and a companion of the extreme right”.

⁴¹ Come afferma D. CECCARELLI MOROLLI, “*Populismo e demagogia*, cit., 18, “per il mondo antico ritengo non sia corretto metodologicamente parlare tecnicamente di populismo, a meno che non si usi tale vocabolo come sinonimo, appunto, di demagogia, concetto propriamente e squisitamente greco”.

⁴² Si veda il dibattito che vide fronteggiarsi i tre aspiranti alla successione del re persiano Cambise descritto magistralmente da ERODOTO, *Le Storie*, a cura di A. Colonna, F. Bevilacqua, Torino, 1996, Libro III, 80.6. È interessante sottolineare che anche oggi, in Italia, ci sono movimenti che si dichiarano favorevoli a sostituire l’elezione dei parlamentari con la loro estrazione a sorte, come si vedrà, *infra*, par. 4. Sul punto, cfr., L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un’ideologia*, Roma-Bari, 2011, 12 ss.

Sicuramente, quindi, quando facciamo riferimento al populismo non alludiamo né a un regime politico definito, giacché un orientamento populista può esistere tanto in una democrazia, quanto in una dittatura, né a un'ideologia predeterminata, perché, anzi, non si tratta di un'ideologia, ma di un'attitudine mediante la quale le ideologie possono diffondersi e affermarsi⁴³.

4. Populismo, bonapartismo e demagogia autoritaria

Eppure, nonostante quanto sin qui rilevato, alcune caratteristiche comuni a tutti i populismi ci sono.

Tanto per cominciare, ad esempio, tutti tendono a proliferare nei momenti di crisi economica: ovunque nel mondo, dai tempi più antichi all'età contemporanea, le grandi crisi economiche hanno rappresentato un *humus* fertile nel quale hanno potuto attecchire e prosperare i populismi, promettendo il ripristino del benessere e la fine degli squilibri economico-sociali⁴⁴.

Così come tutti ruotano intorno al concetto di popolo e della sua esaltazione, che passa attraverso l'estremizzazione del principio della sovranità popolare, l'intolleranza nei confronti dei limiti costituzionali, il rifiuto della dialettica governanti-governati, la negazione della mediazione da parte dei partiti tradizionali⁴⁵, la concezione del popolo come un'unità indifferenziata⁴⁶, "che va di pari passo con la costruzione di una linea di separazione tra il popolo, onesto e incontaminato, e il «non-popolo», disonesto e corrotto"⁴⁷, lo stile comunicativo che sfrutta "il malessere, l'ansia e la frustrazione di determinate categorie di soggetti con parole d'ordine anti-politiche"⁴⁸, l'identificazione totalizzante con il *leader* carismatico.

⁴³ Cfr., P.A. TAGUIEFF, *L'illusione populista*, Milano, 2003, 86, per il quale "il populismo non si incarna né in un tipo definito di regime politico (sia una democrazia sia una dittatura possono presentare una dimensione o un orientamento populista, oppure avere uno stile populista), né in contenuti ideologici determinati (il populismo non può essere considerato una grande ideologia come altre: esso può solo aggiungersi a una qualsiasi di queste, per darle una certa colorazione, per sfumarla o inasprirla, conferirle un bersaglio o un orientamento)". Parla di populismo democratico e populismo neoliberalista, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., risp. 101 ss. e 106 ss.

⁴⁴ Si veda, ad esempio, V.I. LENIN, *Il contenuto economico del populismo e la sua critica nel libro del signor Struve*, in *Opere Complete*, Roma, 1954, I, 347, secondo il quale l'essenza del populismo consisteva nella "protesta contro il feudalesimo (strato della vecchia nobiltà) e contro il mondo borghese (strato della nuova classe media) in Russia dal punto di vista del contadino, del piccolo produttore" e nel "carattere chimerico di questa protesta". Sul punto, D. PALANO, *Populismo*, Milano, 2017, 10 ss.

⁴⁵ Che i partiti siano fondamentali per consentire la partecipazione politica è sottolineato anche, *ex multis*, da L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, cit., 2.

⁴⁶ Cfr., A. SPADARO, *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla... "democrazia"*, in *DPCE online*, 2020, 3885, secondo il quale il populismo tende a trasformare il popolo in massa.

⁴⁷ Cfr., V. PAZÉ, *Il populismo come antitesi della democrazia*, cit., 118.

⁴⁸ Cfr., M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., 377; P.A. TAGUIEFF, *L'illusione populista*, cit., 85, secondo cui la "«populismo» è solo un'entità fittizia, che sarebbe vano cercare di cogliere. Del termine «populismo» si potrebbe però ironicamente dire che è una parola utilissima "proprio perché nessuno sa che cosa realmente significhi"; M. TARCHI, *Il populismo e la scienza politica*, cit., 412.

Nel populismo “popolo sono quelli che non governano, che non rappresentano, che non esercitano funzioni organizzate in modo autoritativo”⁴⁹. Che sia di destra o di sinistra il populismo si rivolge direttamente al popolo, lotta contro l'*establishment* -sia esso “buono” o “cattivo”-, insinua l'idea che al popolo tutto sia concesso senza alcun limite perché è l'unico legittimo detentore della decisione politica, combatte contro l'ordine costituito colpevole di ignorarne le reali necessità e di favorire soltanto le *élites* economiche che lo sostengono⁵⁰.

Da qui, l'idea che l'unica forma di governo accettabile sia quella che identifica in un *leader*, in un “uomo forte” in grado di prendersi cura dei bisogni del popolo, il *portavoce* delle istanze popolari *vuoi* attraverso l'eliminazione di tutti i poteri che rappresentano “il nemico” e ne custodiscono i privilegi, *vuoi* attraverso le più varie forme di democrazia diretta o partecipativa⁵¹.

Il c.d. *bonapartismo* è, di fatto, una costante del populismo e sta a indicare esattamente la consustanzialità del capo carismatico al populismo⁵², proprio come accadde con l'ascesa al potere di Luigi Bonaparte, che Victor Hugo non esitò a descrivere come “un uomo di media statura, freddo, pallido, lento, e con un'aria che sembra non essere interamente sveglio”⁵³, lo stesso “personaggio mediocre e grottesco”⁵⁴ che, nelle memorabili pagine di

⁴⁹ Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, a cura di Antonio Caracciolo, Milano, 1984, 317.

⁵⁰ Cfr., M. TARCHI, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015, 80, che afferma “già prima di reincarnarsi nel duce del fascismo, Mussolini ha d'altronde dato ampia prova della personale sensibilità a tematiche che godono di larga circolazione nell'immaginario populista: da socialista non si è risparmiato nello scagliare anatemi contro le «chiacchiere» e il «cretinismo» parlamentari, contro i burocrati e gli intellettuali, tutti bersagli su cui continuerà a esercitarsi anche dopo la conversione interventista, non rinunciando a tuonare contro l'inettitudine delle classi dirigenti, a sostenere le aspirazioni dell'intero popolo alla giustizia sociale e a rivendicare l'istituzione di strumenti di democrazia diretta”.

⁵¹ Cfr., N. MERKER, *Filosofie del populismo*, Roma-Bari, 2009, 171, che afferma “una costante del populismo è il Capo carismatico che afferma di rappresentare il Popolo perché egli sa che cosa, seppur massa incolta, esso profondamente vuole: sicché egli è l'unico che per proprio intuito guida quel popolo agli alti Destini a esso connaturati”. Si veda, sul punto, F. CHIAPPONI, *Democrazia, populismo, leadership: il MoVimento 5 Stelle*, Novi Ligure, 2017, 145-146, secondo il quale malgrado il MoVimento 5 Stelle “si faccia portatore di una ideologia basata sulla assenza di *leadership* e Grillo stesso tenga a ritagliare per sé stesso il ruolo di «garante» dei pentastellati, se dall'astrattezza delle affermazioni di principio apposte nel non-Statuto e nella pubblicistica di area si scende sul piano empirico, è difficile non riscontrare l'esistenza di un assetto fortemente *leaderistico* del partito, che per di più assicura al capo una posizione di sostanziale inamovibilità, in assenza di regole mirate a garantire la periodica contendibilità della *leadership* partitica”.

⁵² I termini cesarismo e bonapartismo nascono nella Francia dell'800 con riferimento al regime di Luigi Bonaparte che “si proclamò presidente della repubblica con il colpo di Stato del 2 dicembre 1851, e un anno dopo «imperatore dei francesi» con il nome di Napoleone III, facendo sancire entrambe le cariche da un plebiscito pilotato”. Così, N. MERKER, *Filosofie del populismo*, cit., 171. Ma si veda K. MARX, *Il diciotto brumaio di Luigi Bonaparte*, in *Opere complete*, XI, Roma, 1982, che nella *Prefazione alla seconda edizione* del 23 giugno 1869, afferma, giustamente, che l'uso del termine *cesarismo* rappresenta una “superficiale analogia storica”, perché “si viene a dimenticare il fatto essenziale che, specialmente nell'antica Roma, la lotta di classe si svolgeva soltanto all'interno di una minoranza privilegiata, tra i ricchi e i poveri che erano liberi cittadini, mentre la grande massa produttiva della popolazione, gli schiavi, costituiva soltanto il piedistallo passivo dei combattenti. Si dimentica la profonda espressione di Sismondi: «il proletariato romano viveva a spese della società, mentre, la società moderna vive a spese del proletariato»”. In dottrina, D. LOSURDO, *Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale*, Torino, 1993, 55 ss.; M. VOLPI, *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e V repubblica francese*, Bologna, 1979, 56 ss.; J.J. LINZ, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder-London, 2000, 143 ss.

⁵³ Cfr., V. HUGO, *Napoleone il piccolo. Nuova ed accurata traduzione dal francese*, 1867, 22-23, che manifesta palesemente il suo disprezzo verso l'uomo che accusa di aver tradito il popolo, quando afferma “Poco gli importa di essere disprezzato, contentasi dell'apparenza del rispetto. Prima del 2 dicembre, i capi della destra

Karl Marx, fece “appello al popolo contro le assemblee parlamentari”, dirigendo e infiammando “contro l’Assemblea nazionale, espressione costituzionalmente organizzata del popolo, le masse del popolo inorganizzate”⁵⁵.

Nella descrizione del bonapartismo di Hugo e Marx c’è già “una fenomenologia del populismo, e il loro ritratto del demagogo si attaglierebbe pure a populisti odierni di casa nostra e di case vicine”⁵⁶. Il demagogo, infatti, “pone se stesso come insostituibile, crea il deserto intorno a sé, sistematicamente schiaccia ed elimina i possibili concorrenti” e “vuole entrare in rapporto con le masse direttamente (plebiscito, ecc., grande oratoria, colpi di scena, apparato coreografico fantasmagorico”⁵⁷. Insomma, il capo carismatico che usa il popolo *contro* il popolo per assumere il potere e che nel farlo adopera sapientemente l’arte seducente dell’oratoria, mentendo, adulando, attraendo, respingendo, facendo leva sull’insoddisfazione del popolo nei confronti delle élites che lo governano.

D’altronde, per il *Dizionario della lingua vivente di Oxford* il populismo è “un approccio politico che si sforza di fare appello alla gente comune che sente che le sue preoccupazioni sono ignorate dai gruppi d’élite consolidati”⁵⁸, mentre il *Vocabolario della lingua italiana* a cura di Nicola Zingarelli come primo significato del lemma populismo pone: “Movimento politico russo della fine del XIX sec., che aspirava alla formazione di una società socialista di tipo contadino, contraria all’industrialismo occidentale”, ma, come secondo, definisce il populismo come un “Atteggiamento che mira ad accattivarsi il favore popolare mediante proposte demagogiche, di facile presa”⁵⁹.

È lo stesso ordine delle definizioni che vengono date del lemma populismo che permette di intravedere, rispetto alla sua nobile origine, che emerge anche dalle indimenticabili pagine di Asor Rosa (che considera il populismo intimamente connesso con il *progressismo*

dicevano volontari di Luigi Bonaparte: È un idiota. Essi s’ingannavano. Certamente, quel cervello è torbido, quel cervello ha delle lacune, ma vi si possono decifrare talvolta alcuni pensieri di seguito e sufficientemente coordinati. È un libro dove vi sono delle pagine strappate. Luigi Bonaparte ha un’idea fissa, ma un’idea fissa non è mica l’idiotismo. Egli sa ciò che vuole, e vi arriva. A traverso la giustizia, a traverso le leggi, a traverso la ragione, l’onestà, l’umanità, a traverso tutto, ma ci arriva (...) egli non parla, mentisce. Egli mentisce come gli altri uomini respirano. Annunzia un’intenzione onesta? Guardatevene: afferma? diffidate: giura? Tremate” (*ivi*, 26). Dello stesso Autore, *Storia di un delitto*, Roma, 2013, *passim*.

⁵⁴ Cfr., K. MARX, *Il diciotto brumaio*, cit., *Prefazione alla seconda edizione* del 23 giugno 1869, che pur definendo in tal modo, tutt’altro che positivo, Luigi Napoleone, critica Victor Hugo perché, afferma Marx, egli “si limita a un’invettiva amara e piena di sarcasmo, contro l’autore responsabile del colpo di stato. L’avvenimento in sé gli appare come un fulmine a ciel sereno. Egli non vede in esso altro che l’atto di violenza di un individuo. Non si accorge che ingrandisce questo individuo invece di rimpicciolirlo, in quanto gli attribuisce una potenza di iniziativa personale che non avrebbe esempi nella storia del mondo”.

⁵⁵ Cfr., K. MARX, *Il diciotto brumaio*, cit., 126. In dottrina, cfr., G. AZZARITI, *Dal Manifesto del partito comunista al 18 brumaio: Marx e il costituzionalismo democratico*, in *Dem. diritto*, 2019, 101 ss.; M. MANETTI, *Costituzione*, cit., 382. In dottrina, *ex multis*, L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica dell’oligarchia. Un dialogo*, Roma-Bari, 2015, 73, che affermano “i populismi si basano sull’idea di coincidenza tra il leader, il capo, il conduttore, da un lato, e gli umori popolari, dall’altro”.

⁵⁶ Cfr., N. MERKER, *Filosofie del populismo*, cit., 172.

⁵⁷ Così, A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, a cura di V. Gerratana, Torino, 1975, 772.

⁵⁸ Lo si veda sul sito [lexico.com/definizione/populism](https://www.lexico.com/definizione/populism), consultato il 3 novembre 2020.

⁵⁹ Cfr., LO ZINGARELLI, *Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, 2020. Stessa definizione anche in *Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana*, che come secondo significato di populismo enuncia: “atteggiamento politico demagogico che ha come unico scopo quello di accattivarsi il favore della gente”.

e “l’impegno”)⁶⁰, una degenerazione del termine stesso che ha oggi assunto un significato prevalentemente denigratorio⁶¹.

Vi è, quindi, a un certo punto dell’evoluzione del concetto di populismo, una sua identificazione con quello di demagogia⁶², che ne lascia scorgere le possibili torsioni in senso plebiscitario e autoritario⁶³.

5. Il taglio del numero dei parlamentari: la punta dell’iceberg della trasformazione della democrazia costituzionale

La revisione costituzionale -cui ho accennato poc’anzi- che ha ridotto di un terzo il numero dei parlamentari, sembra essere figlia proprio di questo approccio e di un certo modo di intendere la democrazia e i rapporti tra Istituzioni e cittadini, tra governanti e governati. Essa, infatti, ha avuto come principale conseguenza quella di svilire il ruolo del Parlamento, il luogo, cioè, della rappresentanza politica, la cui centralità, nella nostra attuale forma di governo, non potrebbe e non dovrebbe mai essere messa in discussione⁶⁴.

Essa, d’altronde, non è che la punta dell’iceberg di un progetto politico, istituzionale e costituzionale che parte da lontano e che oggi, grazie agli attuali populismi, si sta lentamente, ma inesorabilmente inverando, che poggia tutto sulla trasformazione del ruolo del Parlamento e della rappresentanza attraverso tre azioni mirate a potenziare la governabilità me-

⁶⁰ Per Asor Rosa il programma del populismo (che egli considera un’ideologia) “potrebbe essere riassunto nella formula: contro il grande capitale (quindi, spesso, anche contro la grande borghesia), in nome del popolo, contro ogni organizzazione autonoma della classe operaia”. Cfr., A. ASOR ROSA, *Scrittori e popolo. Il populismo nella letteratura italiana contemporanea*, Roma, 1972, 17.

⁶¹ Dato il suo carattere fideistico, il populismo “è incompatibile con l’organizzazione partitica (che implica sempre l’associazionismo secondo regole e statuti di partito), ma si basa piuttosto su «movimenti». Il movimento è qualcosa di apparentemente spontaneo (in realtà, è spesso organizzato e controllato in maniera ferrea, ma dall’alto), ed è vocato al sostegno del capo che ne incorpora tutta l’energia che gli è trasmessa”. Così, Cfr., L. CANFORA, G. ZAGREBELSKY, *La maschera democratica*, cit., 74.

⁶² Demagogia che, come sintetizzò A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, cit., 772, “nel senso deteriore significa servirsi delle masse popolari, delle loro passioni sapientemente eccitate e nutrite, per i propri fini particolari, per le proprie piccole ambizioni”.

⁶³ Cfr., D. CECCARELLI MOROLLI, “Populismo” e demagogia, cit., 19, secondo il quale le civiltà vicine orientali (egiziane, mesopotamiche, hittite, ecc.) hanno “«inventato» *de facto* - certamente in modo più o meno inconsapevole - forme di populismo o di demagogia con l’intento di assicurare al potere un elemento che sempre viene ricercato, ovvero la stabilità sociale”. Il lemma demagogia, poi, fu coniato dai greci intorno al 400 a.c., come si evince dagli scritti di Tucidide e Aristofane, ma ancora più chiaramente da Aristotele. Sul punto, V. PAZÉ, *Il populismo come antitesi della democrazia*, cit., 115 ss.; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., 377; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, cit., 2.

⁶⁴ Tra l’altro l’attuale composizione delle camere (630 deputati e 315 senatori elettivi, ai quali si aggiungono i senatori di diritto e quelli nominati a vita) è frutto di revisioni costituzionali intervenute dopo l’entrata in vigore della Carta repubblicana, il cui testo originario prevedeva che la camera fosse eletta “in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila” e che a ciascuna regione fosse attribuito “un senatore per duecentomila abitanti o per frazione superiore a centomila”. Se si volesse tornare alle proporzioni stabilite dai Costituenti, sulla base degli attuali livelli demografici, si dovrebbe aumentare e non diminuire il numero dei parlamentari

dianche processi decisionali più efficienti⁶⁵, funzionali soprattutto alle esigenze di stabilità delle istanze economico-finanziarie dell'attuale sistema capitalistico⁶⁶.

Tre azioni, ho detto, perché tale scopo non può che essere raggiunto *innanzi tutto* attraverso la riduzione e la "trasformazione" della rappresentanza nella cui direzione vanno sia il taglio dei parlamentari, sia le diverse proposte di legge (ordinaria e di revisione costituzionale) che esaminerò di qui a breve, sia la riduzione dell'autonomia dei parlamentari, garantita dal principio del libero mandato ex art. 67 Cost.⁶⁷.

In secondo luogo, attraverso il rafforzamento, *de jure* e *de facto*, dei poteri dell'Esecutivo: con un Parlamento *ridotto* e *diverso* tutte le funzioni volte a contrastare l'attuale abnorme accentuazione dei poteri nelle mani del governo, ormai protagonista indiscusso del nostro sistema politico istituzionale, subiranno un sostanziale depotenziamento, prima fra tutte l'attività di indirizzo e controllo da parte delle Camere sull'operato dell'Esecutivo, che soffrirà un inevitabile intrinseco ridimensionamento, facendo pericolosamente pendere l'ago della bilancia dei pesi e contrappesi oggi esistenti, proprio in favore di quest'ultimo⁶⁸.

Infine, attraverso l'irrobustimento degli istituti di democrazia partecipativa, che, attribuendo ai cittadini il potere di operare determinate scelte direttamente e senza la mediazione di partiti politici e Parlamento, invece di compensare e mitigare gli effetti del rafforzamento dei poteri governativi, potrebbe favorire acclamazioni identitarie rischiando di contribuire alla torsione in senso plebiscitario e autoritario della nostra attuale democrazia costituzionale⁶⁹.

⁶⁵ Come giustamente sottolineato, la governabilità è un "Neologismo che rimanda a una teoria del potere concentrato, semplificato, rapido: la «governabilità» è altro dalla rappresentanza perché decide e agisce, senza impantanarsi in defatiganti discussioni". Così, F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020, 19.

⁶⁶ Cfr., G. FERRARA, *La mutazione del regime politico italiano*, in *costituzionalismo.it*, 2008, 1 ss. del paper; G. BUCCI, *Diritto e politica nella crisi della globalizzazione*, in *Dem. diritto*, 2009, 115 ss.

⁶⁷ Cfr., F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., 22, che afferma "la proposta di Berlusconi di far votare, con suffragio ponderato, i soli capigruppo; la sostituzione in commissione dei parlamentari dissenzienti da parte del Partito democratico; le penali per i "transfughi" previste negli statuti dei gruppi parlamentari del Movimento 5 Stelle: sono tutti tentativi – invero assai goffi – di aggirare il dettato costituzionale".

⁶⁸ Tra i sostenitori del "Sì" al referendum costituzionale: N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, entrambi in *Astrid Online*, 2020, 1 ss.; C. FUSARO, *SI/NO, una scelta politica impegnativa ma di grande semplicità: si sceglie da cittadini, non da costituzionalisti*; G. GRASSO, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità a cui non rinunciare a cuor leggero*; I. NICOTRA, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità per il rilancio della rappresentanza*; V. ONIDA, *Le ragioni di un sì*; A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari: la lunga ricerca del numero perfetto tra rischi e opportunità*; L.A. MAZZAROLLI, *Le ragioni del «no» al referendum ex art. 138 Cost. del 20 e 21 settembre 2020, esposte da chi, pur senza grandi entusiasmi, ha deciso di votare «sì»*, tutti in *federalismi.it*, 9 settembre 2020. Tra i sostenitori del "No", oltre agli Autori citati nelle altre note, si vedano, *ex plurimis*: G. BRUNELLI, *Una revisione senza qualità (riformatrice)*; G. CERRINA FERONI, *Si può fare finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum sulla riduzione dei parlamentari*; M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali "a tappe" e le sue insidie*; G. DE MINICO, *No a una riforma ingannevole*, cit.; A. PISANESCHI, *La banalizzazione della Costituzione*; M. PLUTINO, *L'antipolitica è arrivata alla Costituzione. Fare argine può costituire un punto di svolta*, tutti in *federalismi.it*, 9 settembre 2020. Si veda anche G. SILVESTRI, *Dico No al taglio perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia*, in *La Repubblica*, 8 settembre 2020; A. MORELLI, *Referendum e visioni della democrazia*; O. CHESSA, *Quorum ed equivoci*; G. de VERGOTTINI, *Una breve riflessione: perché NO*, tutti in *Iacostituzione.info*, risp. 19, 17 e 14 settembre 2020; nonché, se si vuole, la mia *Intervista* dal titolo *Giuristi a confronto sul referendum: il "No" di Fiammetta Salmoni*, in *Pagella politica*, 7 settembre 2020.

⁶⁹ Cfr., G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2008, *passim* e, per il legame tra democrazia identitaria e populismo L. FERRAJOLI, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*,

6. La revisione costituzionale sul taglio lineare del numero dei parlamentari: limitazione del principio rappresentativo e antiparlamentarismo populista

In effetti, il ridimensionamento numerico del Parlamento -a meno di un contesto organico di riforme che accompagni questa revisione con altre misure precise-, avrà delle ricadute notevoli proprio sul principio di rappresentanza e, quindi, su quello democratico alla base della Costituzione repubblicana⁷⁰.

Tanto per cominciare, ad esempio, con meno parlamentari tutte le funzioni volte a contrastare l'attuale abnorme accentuazione dei poteri dell'Esecutivo, ormai protagonista indiscusso del nostro sistema politico istituzionale, subiranno un sostanziale depotenziamento⁷¹.

Senza contare anche le disfunzionalità che si produrranno, se non vi saranno immediate ulteriori revisioni costituzionali, per ciò che riguarda l'elezione e la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato (risp. ex artt. 83 e 90 Cost.), per tutti i *quorum* attualmente previsti ex artt. 62, 64, 72, 73, 79, 94, 138 Cost., così come per le deliberazioni del Parlamento in seduta comune che richiedono maggioranze particolari, come, ad es., gli artt. 104 e 135 Cost.⁷².

Non solo, ma la riforma non apporta alcun valore aggiunto neanche sul piano dell'efficienza delle Istituzioni, in particolare sui processi deliberativi nelle varie Commis-

Madrid, 2011, 66. Parla di «slittamento delle democrazie liberali verso la categoria delle democrazie meramente «elettorali» o anche ad un'involuzione delle democrazie elettorali in senso pseudo democratico o finanche autoritario», G. DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di, *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, 2008, 5.

⁷⁰ Sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Il Sì dà strapotere a governo e capipartito*, in *huffingtonpost.it*, 28 agosto, 2020.

⁷¹ Tra i sostenitori del «Sì» al referendum costituzionale: N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, entrambi in *Astrid Online*, 2020, 1 ss.; C. FUSARO, *SI/NO, una scelta politica impegnativa ma di grande semplicità: si sceglie da cittadini, non da costituzionalisti*; G. GRASSO, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità a cui non rinunciare a cuor leggero*; I. NICOTRA, *La riduzione del numero dei parlamentari: un'opportunità per il rilancio della rappresentanza*; V. ONIDA, *Le ragioni di un sì*; A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari: la lunga ricerca del numero perfetto tra rischi e opportunità*; L.A. MAZZAROLLI, *Le ragioni del «no» al referendum ex art. 138 Cost. del 20 e 21 settembre 2020, esposte da chi, pur senza grandi entusiasmi, ha deciso di votare «sì»*, tutti in *federalismi.it*, 9 settembre 2020. Tra i sostenitori del «No», oltre agli Autori citati nelle altre note, si vedano, *ex plurimis*: G. BRUNELLI, *Una revisione senza qualità (riformatrice)*; G. CERRINA FERONI, *Si può fare finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum sulla riduzione dei parlamentari*; M. D'AMICO, *Una nuova stagione di riforme costituzionali «a tappe» e le sue insidie*; G. DE MINICO, *No a una riforma ingannevole*, cit.; A. PISANESCHI, *La banalizzazione della Costituzione*; M. PLUTINO, *L'antipolitica è arrivata alla Costituzione. Fare argine può costituire un punto di svolta*, tutti in *federalismi.it*, 9 settembre 2020. Si veda anche G. SILVESTRI, *Dico No al taglio perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia*, in *La Repubblica*, 8 settembre 2020; A. MORELLI, *Referendum e visioni della democrazia*; O. CHESSA, *Quorum ed equivoci*; G. de VERGOTTINI, *Una breve riflessione: perché NO*, tutti in *lacostituzione.info*, risp. 19, 17 e 14 settembre 2020; nonché, se si vuole, la mia *Intervista* dal titolo *Giuristi a confronto sul referendum: il «No» di Fiammetta Salmoni*, in *Pagella politica*, 7 settembre 2020.

⁷² Così, giustamente, L. TRUCCO, *Il referendum sulla riduzione dei parlamentari: tre ragioni per il Sì e tre per il NO*, in *giustiziainsieme.it*, 8 settembre 2020, 12.

ni⁷³, con la conseguenza che lo stesso funzionamento del Parlamento potrebbe subire seri contraccolpi, almeno finché non saranno cambiati i Regolamenti parlamentari⁷⁴. Al momento, infatti, le funzioni delle due Camere sono rimaste esattamente quelle di prima, perché il taglio lineare dei parlamentari non ha comportato alcuna modifica dell'attuale bicameralismo perfetto che caratterizza la forma di governo italiana. Perché mai una mera riduzione del numero dei nostri rappresentanti dovrebbe far diventare più efficiente l'istituzione parlamentare? Non credo sia opportuno ridurre un argomento così importante ad una mera questione di numeri, che, semmai, sono rilevanti per la democraticità della macchina parlamentare, nel senso che quando si assume la decisione politica più si è meglio è.

Non solo, ma in questo modo non soltanto l'efficienza del Parlamento non migliora, ma è ragionevole attendersi un suo peggioramento, perché ridurre i parlamentari significa caricare su meno persone il lavoro e le procedure immaginate per un numero maggiore di membri, quindi significa peggiorare, e di molto, il nostro sistema legislativo.

Rendere il Parlamento più efficiente, invece, a mio sommo avviso, vuol dire consentirgli di svolgere le proprie funzioni in totale trasparenza e nel rispetto del principio democratico, vuol dire rilanciarne la centralità, perché la decisione politica deve rimanere in capo a chi rappresenta il popolo e se questo significa che i parlamentari di maggioranza e opposizione si possano confrontare -anche lungamente- nel luogo ove esercitano la loro funzione "principe" ben venga.

Vi è poi un'altra questione da risolvere, che riguarda la sproporzione tra i diversi territori che si è prodotta a seguito della revisione costituzionale e che comporterà un grave problema di diseguaglianza nella rappresentanza territoriale a meno che non si approvi rapidamente una riforma della legge elettorale, perché con quella attuale è innegabile che alcuni territori non hanno più (o hanno in misura assai ridotta) i loro rappresentanti in Senato, un problema che esisteva già, ma che con la riduzione del numero dei parlamentari si è acuito notevolmente⁷⁵.

Non dimentichiamoci neanche che sulla rappresentatività, intesa, con Martines, come potenziale consonanza tra rappresentanti e rappresentati è ovvio che riducendo il numero

⁷³ Si veda M. DELLA MORTE, *Serve un No per la libertà. E ora lasciate in pace Iotti*, in *Il Dubbio*, 26 agosto 2020, che afferma che il taglio mette a rischio tutte le funzioni parlamentari "quella legislativa, quella ispettiva e quella di controllo".

⁷⁴ Cfr., M. LUCIANI, *Se prevale il Sì le Camere non funzioneranno*, su *La Repubblica*, 22 agosto, 2020, che afferma "non si tratta solo di accompagnare la revisione con la riforma della legge elettorale, ma anche e soprattutto con la riforma dei regolamenti parlamentari. Con questi numeri, e i regolamenti vigenti, le Camere non possono funzionare".

⁷⁵ Da notare la proposta di riforma costituzionale mediante la quale si prevede la revisione degli artt. 57, comma 1 e 83, comma 3, Cost., da una parte, sostituendo la "base regionale" prevista per l'elezione del Senato, con una "base circoscrizionale", rinviando, in questo modo, alla legge ordinaria la determinazione dell'ambito territoriale delle circoscrizioni per l'elezione dei senatori. Dall'altra, si propone di ridurre da tre a due il numero dei delegati regionali che partecipano all'elezione del Presidente della Repubblica (in sostanza riducendo di un terzo il loro numero in proporzione analoga a quanto deciso per il numero dei parlamentari). Cfr., A.C. 2238, proposta di legge costituzionale Fornaro ed altri, recante "Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica". Rimane invariata la disposizione che assegna alla Valle d'Aosta un solo delegato, così come il vincolo di assicurare la rappresentanza delle minoranze.

dei parlamentari è più difficile per determinate fasce sociali entrare in Parlamento e rappresentare i bisogni della collettività: meno parlamentari significa maggiore selezione all'ingresso e maggiore selezione significa aumentare il rischio di favorire candidati *in grado di garantirsi economicamente l'elezione*. Se poi la legge elettorale non dovesse cambiare o dovesse lasciare invariato il meccanismo del voto di lista bloccato, il potere dei segretari di partito si accrescerà ulteriormente, accentuando le tendenze oligarchico-*leaderistiche* dei processi di selezione del ceto politico, peraltro, anch'esse, da qualche anno a questa parte, già molto significative, perché da tempo ormai i partiti politici, i principali canali di partecipazione alla vita politica del Paese, sono in crisi, così come è in crisi la democraticità della loro organizzazione interna, tanto è vero che la dottrina si interroga da tempo sulla possibilità o meno di rifondare il modello di democrazia disegnato dall'art. 49 Cost.⁷⁶.

Quanto sin qui esposto, sarebbe già di per sé sufficiente a ritenere fortemente riduttiva del principio rappresentativo la revisione effettuata.

Ma non basta, perché stando alle dichiarazioni di Beppe Grillo del 23 settembre scorso, successive -quindi- alla riforma della Costituzione, l'obiettivo finale del Movimento sarebbe quello di eliminare il Parlamento, spazzando via decenni di costituzionalismo moderno. L'ex capo politico dei pentastellati, attuale garante del Movimento, infatti, intervenendo alla tavola rotonda *Ideas for a new world* organizzata dal presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, ha affermato testualmente: "non credo più nella rappresentanza parlamentare, ma nella democrazia diretta fatta dai cittadini attraverso i referendum"⁷⁷, perché "la democrazia rappresentativa è ormai «zoppicante» e si potrebbero estrarre «a sorte» i rappresentanti dei cittadini nelle istituzioni, anziché andare a votare"⁷⁸.

7. La riforma della legge elettorale e la mortificazione della rappresentanza

Insomma, l'attuale riduzione del numero dei parlamentari sembra puntare ad un malcelato obiettivo finale ben più significativo: quello di declinare in maniera riduttiva la democrazia rappresentativa se non proprio mediante la soppressione "fisica" del Parlamento, quanto meno attraverso la sua "sterilizzazione"⁷⁹.

⁷⁶ Cfr., G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in *costituzionalismo.it*, 2006, ora in S. LABRIOLA, (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, 2006, 251 ss.; A. APOSTOLI, *A proposito delle più recenti pubblicazioni sull'uso della Costituzione*, in *costituzionalismo.it*, 2018, 68; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, cit., 1, secondo il quale, giustamente, il discredito dei partiti si è poi trasferito sulle Istituzioni rappresentative (*ivi*, 3).

⁷⁷ Si veda la riproduzione integrale del video del 23 settembre 2020, sul sito *multimedia.europarl.europa.eu*. Sulle contraddizioni che sembrerebbero caratterizzare il Movimento 5 Stelle, J. IACOBONI, *L'Esperimento. Inchiesta sul Movimento 5 Stelle*, Bari-Roma, 2018, 7 ss.

⁷⁸ Così la sintesi dell'intervento di Beppe Grillo al Parlamento europeo: *Grillo: "Credo nella democrazia diretta, non nel Parlamento. Gli eletti? Meglio se estratti a sorte". E difende Rousseau*, su *La Repubblica* del 23 settembre 2020. In dottrina, sul punto, M. AINIS, *La cura*, Milano, 2009, *passim*; N. URBINATI, L. VANDELLI, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020, 11 ss.; B. MANIN, *The principles of representative government*, Cambridge, 1997, 8 ss.

⁷⁹ Oltre alle proposte di legge ordinaria e costituzionale che cito nel testo, si pensi anche al tema del voto a distanza (su cui, di recente, R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distan-*

Sintomatica di questo approccio sembrerebbe essere anche la denominazione che, durante il primo governo Conte, a maggioranza 5 Stelle-Lega, fu data al ministero per i rapporti con il Parlamento che, allora, fu chiamato *Ministero per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta* (una denominazione, in sé stessa, ossimorica), quasi a svelare -sin da subito- l'orientamento che ispirava l'azione riformatrice di governo.

Nel secondo governo Conte, invece, a maggioranza 5S-PD, questa denominazione è cambiata, diventando quella più istituzionale di *Ministero per i rapporti con il Parlamento e per le riforme*, sfumando, dunque, le tinte più accese di una sorta di antiparlamentarismo di fondo che, tuttavia, continua a pervadere le proposte riformistiche delle formazioni politiche di governo e non.

Infatti, anche a voler prendere le parole di Beppe Grillo come una mera provocazione, restano comunque almeno tre punti fermi e cioè, *in primo luogo*, che la rappresentanza parlamentare si è già ridotta di un terzo. *In secondo luogo*, che, proprio a causa del taglio lineare di deputati e senatori, la proposta di modifica dell'attuale legge elettorale rischia di svilire ulteriormente ruolo e funzionalità del Parlamento. *Infine*, che su una rappresentanza parlamentare così indebolita si innestano una serie di proposte di legge di altre revisioni costituzionali, già all'esame delle Camere, che sembrano disegnare una forma di governo (e di Stato) in cui le istanze della democrazia rappresentativa rischiano di porsi continuamente in posizione competitiva, quando non conflittuale, con quelle della democrazia partecipativa, la cui implementazione, invece, se effettuata all'interno del perimetro costituzionale, sarebbe persino -per certi versi- auspicabile, sempre che rimanga in un ruolo residuale e non consegua il fine implicito di esautorare il Parlamento a tutto vantaggio di un rafforzamento dei poteri del governo⁸⁰.

za. *Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *federalismi.it*, 2020, 45 ss.), ma anche al problema, fondamentale, dell'abolizione del divieto di mandato imperativo, su cui, *ex plurimis*, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 82 ss.; BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, 2020, 142 ss.; G. MOSCHELLA, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *federalismi.it*, 19 giugno 2019, 8; G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*, in *Osservatorio AIC*, 2017, 1 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 1 ss.; C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della nazione. Brevi note sul divieto del mandato imperativo*, in *Diritto e società*, 2017, 19 ss.; I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017, 1 ss.; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, 61 ss.

⁸⁰ Come esattamente affermato, poiché tutte queste proposte si affiancano alla riduzione drastica del numero dei parlamentari il loro «segno» cambia, caratterizzandosi “per un maggiore rischio di deriva antiparlamentare”. Così, M. LUCIANI, *Audizione informale dinanzi alla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei Deputati nelle proposte di legge costituzionale "C. 726 - Ceccanti e altri" e "C. 1173 - D'Uva e altri", di Modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*, 4 dicembre 2018, 1. In termini, A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *federalismi.it*, 20 marzo 2019, secondo il quale “benché la revisione prospettata abbia un carattere puntuale, non sembra potersi fare a meno di considerare i possibili effetti sistemici dell'introduzione del nuovo istituto” anche in relazione alla revisione che ha comportato la riduzione del numero dei parlamentari” (*ivi*, 3). Sul punto, si veda anche M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 142, secondo il quale l'equilibrio tra forma rappresentativa e forma partecipativa nell'impianto costituzionale “non costituisce condizione immobile e statica”, ma è necessario scongiurare, come fece il Costituente “il rischio di una partecipazione senza struttura giuridica, di una partecipazione, per così dire, *extra ordinem*”.

Sulla modifica dell'attuale legge elettorale, ad esempio, non si può non segnalare che, come attualmente formulata e stante la riduzione del numero dei parlamentari, il testo all'esame delle Camere sembra produrre effetti che mortificano ulteriormente la rappresentanza politica, benché, come perentoriamente affermato dalla Corte costituzionale nella sua notissima sent. 1 del 2014, sussistano limiti oltre i quali non è consentito sacrificare la rappresentanza al fine di garantire la governabilità⁸¹.

Detta proposta, infatti, pur prevedendo l'adozione di un sistema elettorale proporzionale, introduce una clausola di sbarramento al 5% per evitare la "frammentazione delle forze politiche", in favore della stabilità e, sempre per il medesimo motivo, abolisce i collegi uninominali ed il sistema dei collegamenti in coalizione sia alla Camera dei deputati, sia al Senato⁸². Inoltre, elimina l'obbligo di presentare il programma elettorale (e l'indicazione del capo della forza politica), così come il tetto massimo di 4 candidati che ciascuna lista può presentare in ogni collegio plurinomiale, fermo restando il numero massimo corrispondente al numero dei seggi attribuiti al collegio plurinomiale, pari a 8⁸³. Con la nuova legge, infine, l'elettore disporrà di un voto da esprimere per la lista e i candidati saranno proclamati eletti in base all'ordine di lista⁸⁴.

Da quanto sopra, emergono almeno due problemi suscettibili di incidere sulla rappresentanza: in primo luogo, la drastica riduzione del numero dei parlamentari comporta che per eleggere un parlamentare ci sia bisogno di più voti, il che significa che, *rebus sic stantibus*, si

⁸¹ Cfr., Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1.

⁸² Cfr., A.C. 2329, *Proposta di legge* d'iniziativa del deputato Brescia, recante "Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali", che, nella sua *Relazione illustrativa*, aggiunge che per evitare la frammentazione delle forze politiche e alla luce del taglio dei parlamentari oltre all'innalzamento della soglia di sbarramento al 5%, deve essere contestualmente ridotta dal 20% al 15% la soglia regionale prevista per l'elezione del Senato. Al fine di garantire un diritto di tribuna alle formazioni politiche che non raggiungono le soglie di sbarramento, si prevede che alla Camera siano eletti i candidati delle formazioni che ottengono almeno tre quozienti in almeno due regioni e al Senato i candidati che ottengono almeno un quoziente nella circoscrizione regionale. Come descritto dal Servizio studi della Camera dei deputati nel suo *dossier* del 10 settembre 2020 su *Sistema e procedimento elettorale*, sono state altresì presentate altre proposte di riforma della legge elettorale: 1) *proposta di legge A.C. 2346 (Molinari)* propone di adottare come sistema elettorale quello utilizzato nelle elezioni del 1994, 1996 e 2001 (di cui alle leggi n. 276 e 277 del 1993 c.d. legge Mattarella) e tal fine procede all'abrogazione delle leggi successivamente approvate al fine di dare luogo alla reviviscenza di tale disciplina; 2) *proposta di legge A.C. 2562 (Meloni)* inserisce nel sistema vigente la previsione di un premio di maggioranza da attribuire alla lista o coalizione che ottenga almeno il 40 per cento dei voti e mantiene fissa la quota di seggi da assegnare nei collegi uninominali, nel numero di 231 per la Camera e 109 per il Senato (con prevalenza della componente maggioritaria nel caso di entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari); 3) *proposta di legge A.C. 2589 (Sisto)* interviene sulla quota di collegi uninominali in cui è suddiviso il territorio e sui criteri relativi all'individuazione e al numero di collegi plurinominali da prevedere. Mantenendo fissa la quota di seggi da assegnare nei collegi uninominali (nel numero di 231 per la Camera e 109 per il Senato) il sistema diviene a prevalenza maggioritaria nel caso di entrata in vigore della legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari.

⁸³ Cfr., *Modifiche al sistema elettorale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*, A.C. 2329, *Schede di lettura* n. 251, 14 gennaio 2020, 8.

⁸⁴ *Ex art. 1, proposta di legge A.C. 2329, che modifica l'art. 18-bis, comma 1, del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e successive modifiche, T.U. delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati.*

verifica “un aumento della soglia implicita di elezione in direzione «maggioritarizzante»”⁸⁵. A ciò si aggiungano gli effetti della clausola di sbarramento al 5%, che, in virtù della diminuzione del numero dei parlamentari equivarrebbe a una percentuale, in concreto, ben più alta, che si andrà a sommare a quella implicita già segnalata. È lampante, infatti, che meno sono i seggi da assegnare più incide la clausola di sbarramento, dovendo quest’ultima rapportarsi anche all’ampiezza del collegio. Il 5% con 400 seggi da eleggere vuol dire, nella pratica, amplificare l’effetto dello sbarramento, che equivarrà non già al 5% indicato dalla norma legislativa, ma a un numero ben più importante, che penalizzerà significativamente le minoranze.

In secondo luogo, l’elezione mediante liste bloccate comporta la votazione non già dei singoli candidati, ma di una lista contenente i candidati *prescelti* dalle segreterie di partito. Un effetto abominevole, dunque, paventato già durante la campagna referendaria da parte dei sostenitori del “No” alla revisione costituzionale, perché, come accennato, in questo modo aumenta il rischio di un potenziamento della capacità di controllo dei parlamentari da parte dei *leader* dei partiti di riferimento, facilitato dal numero ridotto degli stessi componenti delle Camere, oltre al fatto che la scelta di chi sarà inserito nelle liste bloccate rafforzerà esponenzialmente il ruolo delle segreterie partitiche e la selezione dei candidati risponderà inevitabilmente a logiche di appartenenza⁸⁶.

8. Le ulteriori proposte di revisione costituzionale: antiparlamentarismo e omologazione della rappresentanza nelle due Camere

Il 7 dicembre 2018, il Capo del dipartimento per le riforme istituzionali in entrambi i governi Conte, Lorenzo Spadacini, ha diffuso una nota particolarmente interessante, recante *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, che denuncia come “il problema di fondo del nostro assetto istituzionale sia legato alla capacità di costruire il consenso rispetto alle scelte pubbliche”, con la conseguenza che si ha una “*crisi di rappresentanza* per incapacità di costruire il consenso necessario per assumere le decisioni politiche” che implica di “*potenziare gli strumenti di democrazia diretta, per dare nuova linfa alla nostra democrazia, rilanciando la partecipazione dei cittadini alla vita politica del paese*”. L’obiettivo, dunque, “è quello di puntare ad un rinnovamento del sistema politico, *sia potenziando l’apporto diretto dei cittadini alle scelte politiche fondamentali, sia valorizzando la capacità del Parlamento di rappresentare le istanze dei cittadini e di costituire un solido ponte tra la società e le istituzioni*”, nell’ottica non già di “una contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, ma (...) di un reciproco completamento” (il corsivo è mio)⁸⁷.

⁸⁵ Cfr., L. TRUCCO, *Il referendum sulla riduzione dei parlamentari*, cit., 14; G. AZZARITI, *La modifica del sistema elettorale secondo la proposta di legge dell’attuale maggioranza*, in 4, che giustamente afferma “la assai consistente riduzione del numero dei parlamentari stabilita dalla nuova legge costituzionale (...), comporterà già di per sé l’introduzione di una soglia naturale e un innalzamento di fatto rispetto a quelle attualmente previste”.

⁸⁶ Cfr., G. AZZARITI, *La modifica del sistema elettorale secondo la proposta di legge dell’attuale maggioranza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, su *Consulta Online*, 2020, 1 ss.

⁸⁷ Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, sul sito *riformeistituzionali.gov.it*, su cui si vedano le acute osservazioni di A. MANGIA, *Audizione nell’ambito dell’esame delle propo-*

Un completamento e bilanciamento tra le due classiche concezioni della democrazia, dunque, che, tuttavia, dalla revisione che ha approvato il taglio dei parlamentari alle altre proposte di riforma costituzionale all'esame delle Camere, non sembra emergere⁸⁸. Anzi, tutto sembrerebbe condurre nella direzione indicata dal fondatore del Movimento 5 Stelle durante l'intervento al Parlamento europeo poc'anzi richiamato.

Mi riferisco, ad esempio, alle proposte di revisione che portano ad un'ulteriore omologazione delle due Camere, un'omologazione piuttosto anomala per il nostro ordinamento dove il bicameralismo perfetto è oggetto di vivaci dibattiti dottrinali proprio nel segno di un suo superamento.

In questo senso, va evidenziata la proposta di modifica dell'art. 58, comma 1, Cost., che abbassa da 25 a 18 anni l'età per eleggere i componenti del Senato della Repubblica⁸⁹ e alle altre proposte di revisione costituzionale, che modificano l'art. 58, comma 2, Cost., uniformando anche i requisiti per l'elettorato passivo per il Senato, riducendo l'età per essere eletti alla carica di senatore da 40 a 25 anni⁹⁰. Da questo punto di vista, una volta che le due Assemblee saranno esattamente identiche⁹¹ e, quindi, il Senato non avrà più la sua caratteristica di "organo di riflessione" che gli veniva garantita dalla differenza dei requisiti per l'elettorato attivo e passivo, il passo per l'integrale eliminazione di una delle due Camere sarà davvero molto breve.

8.1. L'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare come alternativa conflittuale alla centralità del Parlamento: una competizione sbagliata tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa

Ancor più significativa, per il ragionamento che si sta qui conducendo, appare la proposta di legge costituzionale che prevede: 1) la revisione degli artt. 71 e 75 Cost., rispettivamente sull'iniziativa legislativa popolare e il *quorum* strutturale del referendum abrogativo; 2)

ste di legge costituzionale C. 726 e C. 1173, recanti modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare, 7 dicembre 2018, 1 ss. del paper.

⁸⁸ Su di esse, cfr., M. DELLA MORTE, *Il peggiore architetto e l'ape migliore. Considerazioni sullo scenario post-referendario*, in *Il Mulino*, 2020, 120 ss.

⁸⁹ Cfr. A.C. 1585-B cost., già approvato dalla Camera e dal Senato in prima deliberazione nel medesimo testo.

⁹⁰ Cfr., A.C. 1511, proposta di legge costituzionale Bruno Bossio recante "Modifiche all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato attivo e passivo per l'elezione del Senato della Repubblica"; A.C. 1647, proposta di legge costituzionale Ceccanti recante "Modifica dell'articolo 58 della Costituzione, concernente l'uniformazione dei requisiti di elettorato attivo e passivo per le elezioni del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati"; A.C. 1826 proposta di legge costituzionale Brescia ed altri recante "Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato attivo per l'elezione del Senato della Repubblica"; A.C. 1873, proposta di legge costituzionale Meloni ed altri recante "Modifiche agli articoli 56 e 58 della Costituzione, concernenti i requisiti di età per l'elezione alle cariche di deputato e di senatore".

⁹¹ Identità verso la quale tende anche la summenzionata proposta di revisione dell'art. 57 Cost. in materia di base territoriale per l'elezione del Senato, che, se approvata, cancellerà la "base regionale" richiesta per la trasformazione dei voti in seggi al Senato, omologandola a quella circoscrizionale richiesta per la Camera dei deputati. Cfr., Proposta di legge costituzionale Fornaro ed altri recante "Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l'elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica" (A.C. 2238)

la modifica della legge costituzionale n. 1 del 1953, là dove disciplina il sindacato di ammissibilità delle richieste di referendum da parte della Corte costituzionale; 3) il rinvio ad una legge da approvarsi a maggioranza qualificata per la disciplina di alcuni ulteriori profili relativi all'iniziativa legislativa popolare⁹².

Su di essa, la dottrina ha indicato diversi punti critici che vanno dall'introduzione del sindacato di legittimità costituzionale preventivo sull'atto di iniziativa legislativa popolare (come sembra più corretto definirlo); a quella del numero massimo delle proposte di iniziativa popolare o alla loro eventuale sovrapposizione la cui definizione è lasciata a una legge d'attuazione del nuovo istituto, da approvarsi a maggioranza assoluta⁹³; all'istituzione dell'organo terzo cui spetterebbe di verificare la presenza di modifiche "non meramente formali" del testo di iniziativa popolare da parte delle Camere; alla vischiosità dello stesso concetto di modifica "non meramente formale"; alla possibilità o meno di effettuare il rinvio da parte del Presidente della Repubblica e così via⁹⁴.

È proprio con questa proposta che, a mio avviso, emerge in tutta la sua portata lo spirito antiparlamentaristico che sta attraversando tutti i partiti sia di maggioranza, che opposizione⁹⁵.

A cominciare dalla relazione che l'ha accompagnata, il cui *incipit* la dice lunga sulla concezione della democrazia rappresentativa dei suoi sottoscrittori. Per costoro, infatti, "le

⁹² Cfr., A.C. 1173, proposta di legge costituzionale D'Uva e altri, recante "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare", cui sono state abbinare le proposte di legge C. 726 Ceccanti e altri, recante "Modifica dell'articolo 71 della Costituzione, concernente l'iniziativa delle leggi e l'introduzione del referendum propositivo"; C. 727 Ceccanti e altri, recante "Modifica all'articolo 75 della Costituzione, concernente la determinazione del quorum per la validità del referendum abrogativo"; A.C. 1447, d'iniziativa del deputato Magi, recante "Modifiche agli articoli 71 e 75 della Costituzione, in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum".

⁹³ Cfr., tra gli altri, G. GRASSO, *La balestra di Guglielmo Tell e l'iniziativa legislativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 245 ss.

⁹⁴ Le questioni problematiche sollevate in relazione a questa proposta di legge costituzionale sono state moltissime. In dottrina, le sintetizza efficacemente E. LEHNER, *Popular Initiative e responsività degli eletti: il fine giustifica i mezzi?*, in *Studi senesi*, 2019, 565-566 e, della stessa Autrice, si veda ora il bell'intervento dal titolo *Il progetto di riforma degli artt. 71 e 75 Cost.: il fine giustifica i mezzi?*, in *labrifforme.info*, 3 novembre 2020. Nel merito, si vedano le *Audizioni informali dinanzi alla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei Deputati nelle proposte di legge costituzionale "C. 726 - Ceccanti e altri" e "C. 1173 - D'Uva e altri", di Modifica dell'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare*, dei Professori C. PINELLI, S. BONFIGLIO, E. PALICI DI SUNI, A. MORRONE, A. PERTICI, M. VOLPI (3 dicembre 2018); G. GUZZETTA, G. D'ALESSANDRO, M. VILLONE, G. TARLI BARBIERI, V. ONIDA, D. PORENA, M. LUCIANI, G. AZZARITI, S. CURRERI, C. FUSARO (4 dicembre 2018); F. LANCHESTER, F. CLEMENTI (6 dicembre 2018); S. BELLOMIA, A. MANGIA (7 dicembre 2018). Si vedano, altresì, le *Audizioni davanti alla I Commissione Permanente del Senato della Repubblica (Affari Costituzionali) nell'ambito dell'esame del Disegno di legge costituzionale AS 1089, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, dei Professori D. PORENA, E. PALICI DI SUNI, A. MORRONE (12 marzo 2019); M. LUCIANI, S. BELLOMIA, G. TARLI BARBIERI, F.S. MARINI, M. VOLPI, M. BELLETTI, (13 marzo 2019); S. CURRERI (9 aprile 2019); G. GRASSO (10 aprile 2019).

⁹⁵ Cfr., P. PASQUINO, *Popolo o élite? Il referendum propositivo e la retorica della democrazia diretta*, in *costituzione.info*, 23 aprile 2019, 1, secondo il quale "una parte della dottrina così come anche l'ideologia dei proponenti della riforma dell'art. 71 parte dall'ipotesi che esista qualcosa come una volontà legislativa popolare, che verrebbe delegata ai rappresentanti eletti. Sul modello del potere giudiziario nella monarchia assoluta, il nuovo sovrano, il popolo, ne conserverebbe una parte, sicché si potrebbe parlare di *pouvoir législatif retenu* da parte del popolo - come si parlava nelle Francia dell'antico regime di *justice retenue*, da parte del re -, un potere che il popolo recupererebbe con l'esercizio del referendum".

istituzioni rappresentative (...) incontrano innumerevoli difficoltà nel rispondere ai bisogni e alle domande dei cittadini. Il senso di sfiducia nelle istituzioni rappresentative, che si riscontra in tutto l'Occidente, non solo si traduce in disimpegno e disaffezione verso la vita politica, ma esprime anche una grande domanda di maggiore e migliore partecipazione e coinvolgimento da parte dei cittadini (...). Per rispondere a queste esigenze occorre potenziare e rendere effettivi gli strumenti di democrazia diretta⁹⁶.

Cioè a dire: la democrazia rappresentativa è in crisi, quindi, aumentiamo gli strumenti di democrazia diretta⁹⁷. Un assunto che, di per sé, con tutti i dovuti distinguo, potrebbe anche essere parzialmente accettabile, se non fosse che nelle intenzioni del legislatore costituzionale sembra esserci, neanche tanto celata, una deriva antiparlamentaristica tutt'altro che condivisibile, oltre che un'intollerabile esaltazione della componente plebiscitaria degli istituti che si intendono riformare, che, per giunta, dovrebbero configurarsi, sempre e comunque, come di democrazia partecipativa e non di democrazia diretta, come, invece, sono stati impropriamente definiti in tutte le proposte di revisione costituzionale al riguardo⁹⁸.

La proposta *de qua* prevede, in merito al referendum abrogativo, un abbassamento del *quorum* strutturale che non dovrà più raggiungere la metà più uno degli aventi diritto al voto, ma un ben più agevole 25% dei voti validamente espressi, vanificando di fatto la differenza tra *quorum* strutturale e *quorum* funzionale e rendendo più piana la strada per l'approvazione dei referendum abrogativi⁹⁹.

Anche questo, ovviamente, incide sulla rappresentanza parlamentare, perché l'abrogazione è pur sempre normazione negativa e, dunque, rendere più semplice la fruibilità del referendum abrogativo equivale ad incoraggiare l'uso di uno strumento che trova la sua *ratio* nella cancellazione di quelle leggi approvate in Parlamento sulle quali, in base

⁹⁶ Cfr., *Relazione*, A.C. 1173, *cit.*, 1.

⁹⁷ Ha ragione, dunque, C. FUSARO, *Audizione*, *cit.*, 2, quando sottolinea che il metodo della revisione puntuale della Costituzione "non consente un approccio bilanciato: in particolare non dà alcuna garanzia di un rafforzamento del ruolo del Parlamento contestuale con il proposto rafforzamento degli istituti di partecipazione popolare" e che "di più: il parallelo e distinto progetto di riduzione dei parlamentari all'esame del Senato si caratterizza, al contrario, proprio perché non solo *non rilancia in alcun modo il ruolo del Parlamento*, non scalfendo l'insostenibile bicameralismo indifferenziato che caratterizza il nostro ordinamento ma avrebbe l'effetto di perpetuarlo, mentre nel contempo avrebbe come ulteriore conseguenza il *rendere più problematico l'efficace esercizio della funzione rappresentativa* (a causa del forte innalzamento del rapporto fra singolo parlamentare e popolazione rappresentata)" (corsivi miei).

⁹⁸ Sulla differenza tra democrazia diretta e democrazia partecipativa, si veda, per tutti, definitivamente, M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005, 1 ss. Secondo G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale. Crisi della rappresentanza e riforma del parlamento*, in *costituzionalismo.it*, 2017, X-XI, l'iniziativa legislativa popolare potrebbe rappresentare uno strumento "non solo di efficace partecipazione, ma persino pedagogico per ridare al popolo la fiducia sul ruolo delle istituzioni, se solo si ponesse in essere quel che da tempo è stato teorizzato: non c'è bisogno di nessuna grande riforma per resuscitare uno strumento ucciso dalla sordità del Parlamento. È l'assenza di ogni obbligo di discutere i disegni di legge popolare e la mancanza di una corsia privilegiata per tali disegni di legge che hanno reso queste iniziative solo fonte di frustrazione e rabbia, concorrendo alla delegittimazione del Parlamento. Credo sia giunto il momento per pretendere quella piccola modifica dei regolamenti parlamentari che da tempo è stata auspicata: si garantisca la calendarizzazione entro sei mesi dei disegni di legge di iniziativa popolare e l'obbligo di giungere a decidere nel merito".

⁹⁹ Cfr., A. MORRONE, *Audizione*, 3 dicembre 2018, *cit.*, 1 ss. In questa sede, non analizzerò tutte le altre implicazioni e complicazioni che riguardano le proposte di revisione avanzate sul tema, circoscrivendo il tema a quello della crisi della rappresentanza e del Parlamento come organo di sintesi delle diverse posizioni politiche.

all'opinione del comitato promotore (e quindi di un gruppo di persone che si organizza *politicamente* e cerca di opporsi alla volontà parlamentare che si è fatta legge) non vi è più consonanza tra rappresentanti e rappresentati¹⁰⁰.

Riguardo all'iniziativa legislativa popolare la questione si fa ancora più delicata¹⁰¹.

La proposta di revisione costituzionale, infatti, prevede che all'iniziativa legislativa popolare già disciplinata dall'art. 71, comma 2, Cost., se ne aggiunga una seconda, che si attierebbe laddove la proposta di legge fosse sottoscritta da almeno 500.000 elettori (che, proprio per questo, si definirebbe "rinforzata")¹⁰².

In questo caso, si prospetterebbero quattro alternative:

1) entro diciotto mesi dalla sua presentazione le Camere *non approvano* l'iniziativa legislativa popolare e allora viene indetto un referendum per deliberarne l'approvazione da parte del popolo;

2) entro diciotto mesi dalla sua presentazione le Camere *approvano* la legge di iniziativa popolare *senza* modifiche o *con modifiche meramente formali*, nel qual caso la legge viene regolarmente promulgata e pubblicata;

3) entro diciotto mesi dalla sua presentazione le Camere *approvano* la legge di iniziativa popolare *con modifiche non meramente formali*, ma i promotori dell'iniziativa legislativa decidono di *rinunciare* alla votazione popolare e quindi la legge già approvata dal Parlamento viene promulgata e pubblicata;

4) entro diciotto mesi dalla sua presentazione le Camere *approvano* la legge di iniziativa popolare *con modifiche non meramente formali* e i promotori dell'iniziativa decidono di richiedere l'indizione del referendum sulla proposta presentata, sospendendo l'entrata in vigore di quella già approvata dal Parlamento e rimettendo il testo originario alla deliberazione del popolo¹⁰³.

In quest'ultimo caso si aprono due ulteriori scenari:

a) la proposta di legge *non è approvata dal voto popolare* e allora si procede alla promulgazione della legge già approvata dalle Camere e momentaneamente "congelata";

b) la proposta di legge è approvata dal voto popolare e allora è quest'ultima a venire promulgata e pubblicata.

¹⁰⁰ Diversamente dall'opinione comune, il voto segreto previsto per la votazione sul referendum non deriva "da principi democratici, ma da altre considerazioni, in parte di giustizia in generale in parte di giustizia nel senso di un individualismo liberale". Così, C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., 333.

¹⁰¹ Che si tratti di una proposta di riforma divisiva e controversa è sottolineato da E. CHELI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 180 ss. Sull'iniziativa popolare si vedano anche le acute osservazioni di M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 71 ss.

¹⁰² Sono importanti i rilievi di chi ha sottolineato come, mediante l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, si riuscirebbero ad evitare le distorsioni provocate dai referendum manipolativi. Sul punto, I.A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *federalismi.it*, 22 maggio 2019, 6.

¹⁰³ Sul punto, si vedano le osservazioni di M. LUCIANI, *Audizione*, 13 marzo 2019, cit., 11, che sottolinea la difficoltà nello stabilire in cosa potrebbero consistere le modifiche non meramente formali, affermando che "si potrebbe stabilire che al voto popolare si passa quando la legge ha modificato «i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente» ovvero «i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti».

Mi sembra evidente che ciò che si introdurrebbe in Costituzione -laddove tale modifica fosse approvata- è un istituto tutt'altro che armonico con l'impianto decisamente rappresentativo che disegna la nostra Carta costituzionale: né armonico, né ad essa complementare¹⁰⁴.

8.2. La proposta di revisione costituzionale sull'iniziativa legislativa popolare e le questioni irrisolte: verso una delegittimazione del Parlamento?

In questo "nuovo" art. 71, Cost., vi sarebbero -mi permetto di segnalare -, almeno sei questioni (ma in realtà, come accennato, sono molte di più) che rischiano di determinare una contrapposizione difficilmente sanabile -e finanche pericolosa- tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa¹⁰⁵.

In primo luogo, ogni volta che viene presentata un'iniziativa legislativa popolare rinforzata le Camere si troverebbero di fronte ad un'alternativa obbligata: o calendarizzare e approvare la proposta di legge senza modifiche sostanziali oppure vedersi sottrarre la propria potestà legislativa dal referendum approvativo (che poi non è neanche la denominazione corretta dell'istituto in commento, giacché in questo caso, come detto, sarebbe più esatto parlare di iniziativa popolare indiretta)¹⁰⁶. Credo che nelle intenzioni del legislatore una tale previsione sia stata introdotta per stimolare il Parlamento ad una valutazione seria e responsabile anche delle proposte di iniziativa popolare, finora certamente non tenute nella dovuta considerazione¹⁰⁷. Ciononostante, è indubbio che in questo modo si ponga in essere una sorta di coercizione della volontà del Parlamento che a me pare poco compatibile con la nostra forma di Stato e di governo¹⁰⁸. Una volta che si obbliga il Parlamento ad approvare la

¹⁰⁴ "Il destino delle nostre forme di governo è rappresentativo ed è illusorio (...) immaginare di attivare una sorta di «presa diretta» fra cittadini e istituzioni attraverso gli strumenti della rete che sia in grado di fornire un soddisfacente rendimento democratico". Così, M. LUCIANI, *Audizione*, 4 dicembre 2018, *cit.*, 1.

¹⁰⁵ Cfr., M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *federalismi.it*, 2019, 3 ss.

¹⁰⁶ Cfr., M. LUCIANI, *Audizione*, 4 dicembre 2018, *cit.*, 1, che giustamente afferma: "la precisazione terminologica è importante, perché il referendum è una votazione che tocca un *decisum* proveniente «dall'alto», mentre l'iniziativa popolare chiama gli elettori a pronunciarsi su un *decisum* che viene «dal basso»".

¹⁰⁷ Come noto, sino ad oggi il numero di leggi di iniziativa popolare approvate è stato davvero esiguo. Sottolinea questo profilo A. PERTICI, *Audizione*, 3 dicembre 2018, *cit.*, 2, quando evidenzia che la proposta di legge in oggetto muove anche dall'intento di "rendere effettivo il potere d'iniziativa legislativa dei cittadini, le cui proposte sono oggi generalmente ignorate dalle Camere o assorbite in progetti relativi alla stessa materia ma dai contenuti molto lontani da quelli su cui erano state raccolte le sottoscrizioni popolari". *Contra*, A. FUSARO, *Audizione*, 5 dicembre 2018, *cit.*, 6, che sottolinea come lo stesso problema abbia afflitto la "stragrande maggioranza, anzi la (della) quasi totalità delle iniziative di singoli parlamentari, quando non rappresentative di interi gruppi e non sostenute dalla maggioranza e dal Governo".

¹⁰⁸ Come egregiamente affermato, infatti, "la revisione riguarda la fase costitutiva del procedimento di formazione delle leggi, imponendo al Parlamento la mera ratifica di un articolato presentato da 500.000 elettori, in assenza della quale si attribuisce al corpo elettorale il potere di approvarlo o di respingerlo, mediante referendum deliberativo" (il corsivo è mio). Così, E. LEHNER, *Popular Initiative*, *cit.*, 566. Vi è anche chi sottolinea come "il fatto che la proposta di legge popolare debba essere preventivamente discussa dalle Camere e solo successivamente allo scadere di un termine prefissato in Costituzione, sia possibile l'avvio di un procedimento che sfoci in

legge senza modifiche sostanziali altrimenti potrebbe darsi luogo al referendum approvativo, è impensabile immaginare che tale meccanismo non incida sulla sua libertà di scegliere sull'*an*, sul *quomodo* e sul *quando* approvare detto testo legislativo¹⁰⁹. Come conciliare questa norma con l'art. 70, Cost., che attribuisce la funzione legislativa collettivamente a entrambe le Camere?¹¹⁰ Si tratta di un'iniziativa legislativa "privilegiata"? Avremo, dunque, iniziative legislative a "due velocità"? Iniziative dove, in un modo o in un altro, sussiste un ipotetico obbligo giuridico di arrivare ad una votazione su un testo di legge e iniziative per le quali tale obbligo non sussiste? È compatibile questo meccanismo con l'art. 72 Cost. che disciplina l'*iter* legislativo? È compatibile con l'architettura costituzionale repubblicana e con la forma di governo parlamentare? Quante deroghe implicite ad altri importanti articoli della Costituzione si danno attraverso l'introduzione di questo tipo di iniziativa legislativa popolare?¹¹¹

Non solo, ma *anche* dal punto di vista del cittadino avente diritto al voto mi sembra che in questa ipotesi che stiamo analizzando si abbia una qualche coercizione della sua volontà, giacché egli si troverà di fronte ad un'alternativa che suona più o meno così: o approvi la legge come proposta *ab origine* dal "popolo"¹¹² oppure entrerà in vigore la legge approvata dal Parlamento con modifiche sostanziali (non mi sembra, infatti, che sia prevista la possibilità di apportarne una volta indetto il referendum). E se il cittadino preferisse mantenere la legislazione vigente? Se la proposta di legge necessitasse davvero di modifiche sostanziali? Ricordiamoci che in fase di approvazione referendaria l'elettore si troverà di fronte a una mera alternativa: votare "Sì" o "No" a quel testo di legge predisposto dal Comitato promotore (cioè, da una *élite extraparlamentare*)¹¹³ in fase di iniziativa¹¹⁴, il che pone sul tavolo

un referendum approvativo, testimonia della volontà di coordinare democrazia diretta e democrazia rappresentativa che caratterizza il documento". Così, A. MANGIA, *Audizione*, 7 dicembre 2018, *cit.*, 9.

¹⁰⁹ Cfr., Corte cost., sent. 2 novembre 1996, n. 379.

¹¹⁰ Come afferma U. DE SIERVO, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 236 ss., "il cuore di questa pericolosa progettazione" risiede "nello svuotamento radicale che si produrrebbe nella titolarità del potere legislativo da parte del nostro Parlamento a vantaggio dei soggetti che gestiranno le particolari iniziative legislative previste nel d.d.l. cost.: queste, infatti, o vengono approvate dal Parlamento entro diciotto mesi dalla loro presentazione o producono l'indizione di un referendum popolare su di esse, anche se il Parlamento avesse adottato in materia una legislazione sostanzialmente diversa". Di opinione contraria G. D'ALESSANDRO, *Audizione*, 4 dicembre 2018, *cit.*, 4, "l'iniziativa popolare indiretta *non sottrae in ogni caso alle Camere la funzione legislativa*" perché è solo "la mancata o carente deliberazione delle Camere sul progetto d'iniziativa popolare a consentire la possibilità che il corpo elettorale «decida» sul testo legislativo proposto. In tal caso il potenziamento degli strumenti di partecipazione popolare appare costituire, perciò, un completamento, se non un *contemperamento*, della rappresentanza politica e della funzione legislativa, permanente e inesauribile, attribuita al Parlamento".

¹¹¹ È chiaro, infatti, che la centralità dell'oggetto trattato fa sì che ogni scelta compiuta in questa materia si riverberi sull'intera architettura costituzionale. così, M. LUCIANI, *Audizione*, 4 dicembre 2018, *cit.*, 1.

¹¹² Che poi, ovviamente, non è il "popolo" a proporla, ma il corpo elettorale quindi una frazione di esso. Si tratta, infatti, "di una iniziativa di soggetti che non sono il popolo e che pretendono di esprimerne le domande alle quali un quarto degli elettori dovranno dare una risposta". Così, P. PASQUINO, *Popolo o élite?*, *cit.*, 2,

¹¹³ Cfr., P. PASQUINO, *Popolo o élite?*, *cit.*, 2, secondo il quale il Comitato promotore è composto "da un gruppo di cittadini che si auto-erge al ruolo di rappresentanti, alternativi al Parlamento". Sul punto, le illuminanti riflessioni di C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, *cit.*, 317, che afferma "se un partito con un numero di iscritti sufficientemente grande organizzasse un ufficio per proporre stabilmente iniziative popolari, verrebbe allora a cadere il senso della regolamentazione legislativa costituzionale e si avrebbe quindi non più una iniziativa «del popolo», ma una iniziativa «del partito»".

l'ulteriore problema relativo alla sua omogeneità, che, come giustamente sottolineato, se può sostenersi nel caso di iniziativa popolare, mal si concilia quando l'iniziativa è parlamentare¹¹⁵.

In terzo luogo, il prevedere che il comitato promotore possa sottoporre a referendum approvativo una proposta di legge che è già stata formalmente approvata dal Parlamento (mi riferisco all'ipotesi di approvazione con modifiche sostanziali rispetto all'iniziativa popolare) appare davvero singolare. Si avrebbe, in questo caso, una sorta di competizione o giustapposizione tra la volontà popolare espressa dal canale rappresentativo e quella espressa dal canale partecipativo che pone in termini radicali l'alternativa tra l'una e l'altra "creando un modo di produzione di leggi (...) palesemente sostitutivo rispetto a quello parlamentare"¹¹⁶.

Inoltre, nelle more dell'esito referendario, cosa accadrebbe alla legge di approvazione parlamentare?¹¹⁷ Mi sembra evidente che la norma abbia tratto ispirazione dall'art. 138, Cost., che sospende l'entrata in vigore delle leggi di revisione costituzionale quando su di esse sia stato indetto un referendum costituzionale e sino all'esito di quest'ultimo. Con la differenza, non banale, che mentre in questo caso il referendum ha natura oppositiva¹¹⁸, nel caso del referendum previsto dalla novella dell'art. 71, Cost., avrebbe natura approvativa. A meno di non voler ritenere che, per come si è affermato nel diritto vivente, anche il referendum costituzionale abbia natura approvativa (cosa a mio avviso difficilmente sostenibile stanti i soggetti legittimati a proporlo, tra i quali spicca per la sua importanza un quinto dei mem-

¹¹⁴ Ma, come acutamente sottolinea E. LEHNER, *Popular Initiative*, cit., 569, nel caso di legge parlamentare conforme all'iniziativa popolare "la discussione non avrà avuto luogo, se non in ordine a questioni meramente formali, perché stavolta sarà stato il Parlamento a doversi limitare ad una votazione secca del progetto".

¹¹⁵ Cfr., M. LUCIANI, *Audizione*, 13 marzo 2019, cit., 5, che afferma "sebbene la disomogeneità della legge possa avere una qualche influenza sull'apprezzamento della sua ragionevolezza, essa non è mai direttamente viziante, né potrebbe esserlo, perché la legge trova in se stessa, nel suo procedimento parlamentare di approvazione, quella "matrice razionalmente unitaria" che la Corte costituzionale, con la sent. n. 16 del 1978, ha imposto al referendum abrogativo. Il limite dell'omogeneità, dunque, ha senso solo per la legge d'iniziativa popolare, non per la legge parlamentare. Nel testo approvato dalla Camera, però, i due piani si confondono". Sul punto, si veda altresì P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 184 ss.

¹¹⁶ Come giustamente segnalato da P. PASQUINO, *Popolo o élite?*, cit., 4, "la proposta di riforma del 71 non suggerisce un controllo sul Parlamento, ma fa nascere un legislatore alternativo che origina, per quanto riguarda l'iniziativa della legge, dal Comitato promotore e per quanto riguarda la decisione da un limitato numero di elettori, che possono mettere in scacco la maggioranza scelta dagli elettori ed il governo". Sul punto, si veda anche S. CECCANTI, *Abbiamo bisogno del referendum propositivo?*, in *Il Mulino*, 2019, 248; A. MORRONE, *Audizione*, 3 dicembre 2018, cit., 2, secondo il quale si postula "un mutamento relativo al rapporto tra cd. democrazia rappresentativa e cd. democrazia diretta, nel senso di un deciso rafforzamento di quest'ultima nella direzione di una potenziale concorrenza con la prima". Ma, *contra*, G. D'ALESSANDRO, *Audizione*, 4 dicembre 2018, cit., 4, secondo il quale "prevedendo un'iniziativa legislativa popolare "indiretta", e cioè, come si è detto, un intervento "approvativo" del corpo elettorale solo dopo l'inerzia o l'intervento delle Camere (con un controprogetto) non condiviso dai promotori, il nuovo istituto partecipativo non si presenta come una forma deliberativa «isolata», in cui si consente al popolo di agire in piena, totale e autonoma «sostituzione» rispetto alla volontà decisionale delle istituzioni rappresentative, ma come uno strumento potenzialmente attivabile là dove le Camere non abbiano deliberato nei termini costituzionalmente prefissati su un progetto di legge d'iniziativa popolare".

¹¹⁷ Ritiene che in questo caso "il voto popolare finirebbe comunque per risolvere un dissidio fra promotori e Parlamento", M. LUCIANI, *Audizione*, 13 marzo 2019, cit., 9.

¹¹⁸ Cfr., Corte cost., sent. 14 novembre 2000, n. 496, cons. dir. 4, che chiarisce "all'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici".

bri di ciascuna Camera)¹¹⁹. Il rischio, comunque, di pericolose torsioni in senso plebiscitario non mi sembra peregrino.

Così come mi chiedo cosa potrebbe accadere se, sempre nelle more dell'esito referendario, le Assemblee approvassero un'altra disciplina legislativa sulla stessa identica materia soggetta al referendum, *ma di iniziativa legislativa parlamentare o governativa* (o degli altri soggetti cui la Costituzione ne attribuisce la potestà). L'approvazione di questa legge vanificherebbe il voto referendario? Si dovrebbe, cioè, non dare più corso alle operazioni referendarie per sopravvenienza di una nuova disciplina legislativa? Oppure, trattandosi di altro procedimento, si dovrebbe andare comunque al voto popolare? E, in ipotesi, l'approvazione della legge di iniziativa popolare insistente sullo stesso oggetto da parte del corpo elettorale cosa comporterebbe dal punto di vista della successione delle leggi nel tempo? La Corte costituzionale, durante il sindacato sull'ammissibilità del referendum approvativo avrebbe il dovere di controllare anche l'esistenza di proposte di legge di iniziativa *non* popolare sullo stesso oggetto? In caso affermativo dovrebbe dichiararne l'inammissibilità?¹²⁰

Altro problema, sul quale non mi pare si sia soffermato il legislatore costituzionale, è quello (che si collega a quanto poc'anzi accennato) della natura di questa fonte del diritto. Perché a me sembra che si tratti di una legge ordinaria proprio come quelle disciplinate dall'art. 72, Cost., almeno quando approvata in sede parlamentare. Ma laddove fosse approvata in sede referendaria? Di fronte a quale tipo di legge ci troveremmo? Sarebbe configurabile anch'essa come legge ordinaria? Quale sarebbe la sua efficacia? Si tratterebbe di una legge atipica?¹²¹ Di una legge rinforzata? Di una "legge referendaria" (il che è chiaramente un ossimoro)? E chi sarebbe il soggetto legittimato a modificarla e/o abrogarla in tutto o in parte? Lo stesso che l'ha approvata? Potrebbe il Parlamento apportare modifiche a questa legge approvandone una successiva che disciplini lo stesso oggetto dando luogo alla normale successione delle leggi nel tempo?¹²² Tutti interrogativi sui quali non si può, allo stato, dare una risposta e la cui risoluzione, se il testo non dovesse cambiare, sarà, come troppo spesso accade, delegata alla Corte costituzionale.

¹¹⁹ Indipendentemente dalla natura del referendum costituzionale, è stato giustamente sottolineato come in quel caso, "il corpo elettorale si *aggiunge* alle Camere, per confermare o per opporsi ad una decisione parlamentare, mentre con il referendum abrogativo e con quello propositivo il corpo elettorale si *sostituisce* interamente alle Camere per una decisione che spetterebbe alla competenza loro attribuita dall'art. 70 della Costituzione". Così, E. PALICI DI SUNI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 212, 213.

¹²⁰ Denuncia il rischio di politicizzazione del controllo di ammissibilità del referendum propositivo, A. MORELLI, *Il referendum propositivo*, cit., 5.

¹²¹ Cfr., A. MORELLI, *Il referendum propositivo*, cit., 7-8.

¹²² Il problema si pone riguardo ai limiti che l'approvazione del referendum imporrebbe alle facoltà del legislatore, analogamente a quanto accade con il referendum abrogativo. Cfr., D. PORENA, *Referendum "legislativo" e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e "semi-rappresentativo?"*, in *Rivista AIC*, 2020, 202 ss.

9. Crisi della rappresentanza, finanza globale e disintermediazione

Così prospettata, dunque, la questione appare alquanto pernicioso.

È vero, la rappresentanza è in crisi, ma bisognerebbe, interrogandosi sulle cause di questa crisi, cercare di risolverle nel quadro dello Stato democratico pluralista, non *oltre* o forse -persino- *contro* di esso. La crisi della rappresentanza e dei principi fondamentali sui quali essa si basa, il principio democratico su tutti, non è nata oggi, né si può affermare che sia una novità nel panorama giuridico mondiale. Essa si presenta (o, meglio, si ripresenta) oggi, in tutta la sua ampiezza, sulla spinta dei fenomeni populistici cui abbiamo accennato, ma di certo non è un fenomeno nuovo¹²³.

Il perché di questa crisi, è noto, risiede in più di una ragione ed attiene alla crisi dello Stato, che è poi crisi delle Costituzioni e del costituzionalismo moderno, di cui essa rappresenta uno dei corollari più importanti (insieme alla crisi dello Stato sociale)¹²⁴.

Le sue cause? Moltissime, endogene ed esogene al fenomeno statale.

Endogene, perché da tempo le istanze della rappresentanza, da una parte, sono sovrastate da quelle della governabilità, che si estrinsecano attraverso l'uso ormai costante della decretazione d'urgenza e dei *maxi-emendamenti*, la pratica, instaurata sempre più frequentemente dal Governo, di porre la questione di fiducia sulla maggior parte dei suoi disegni di legge e così via¹²⁵. Dall'altra, sono fiaccate dalla dissoluzione del concetto di partito politico, ormai considerato prevalentemente una mera macchina elettorale¹²⁶, il luogo principe degli intrighi e della spartizione del potere¹²⁷, invece di essere visto, come dovrebbe, come il luogo nel quale i cittadini concorrono a determinare (*anche* attraverso le elezioni), con metodo democratico, la politica nazionale¹²⁸. Una connotazione fortemente negativa, dun-

¹²³ Cfr., *ex plurimis*, A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale" (nota minima su un'annosa e irrisolta questione)*, in *federalismi.it*, 28 novembre 2018, 2 ss.; F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Padova, 2000, 192 ss.; L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, 2013, 250, che afferma "la democrazia, nelle sue diverse e complesse forme, dimensioni e livelli, è una costruzione artificiale, la quale dipende dalla politica, dalle lotte sociali a suo sostegno e anche dal ruolo critico e progettuale della scienza giuridica e della cultura politica".

¹²⁴ Cfr., G.P. FONTANA, *Parlamento: contributo ad un dizionario di storia costituzionale*, in *dirittoestoria.it*, 2020, che afferma "particolarmente evidenti e significativi risultano essere, peraltro, i legami del parlamentarismo con la teoria e la prassi del costituzionalismo, tanto da poter considerare il diritto parlamentare come avanguardia del diritto costituzionale". Sulla crisi del costituzionalismo, G. AZZARITI, S. DELLAVALLE, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Napoli, 2014, 13 ss.

¹²⁵ Cfr., *ex plurimis*, D. ALTMAN, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Cambridge, 2019, 26 ss., che afferma "la delegittimazione della democrazia rappresentativa si acutizza attraverso una serie di proposte che vanno dal rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo, con accentuate tendenze plebiscitarie, fino all'introduzione di strumenti atti a instaurare una vera e propria democrazia diretta".

¹²⁶ Mentre il voto dovrebbe andare ben oltre, come giustamente afferma F. BILANCIA, "*Ri-porcellum*" e *giudicato costituzionale*, in *costituzionalismo.it*, 2015, 1 ss.; L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *costituzionalismo.it*, 2015, 19-20.

¹²⁷ Di "decadimento culturale e morale, al limite, certe volte, della connivenza col mondo criminale" parla Ezio Mauro in E. MAURO, G. ZAGREBELSKY, *La felicità della democrazia. Un dialogo*, Roma-Bari, 2011, 16. Si vedano, altresì, G. CASALEGGIO, B. GRILLO, *Siamo in guerra*, Milano, 2011, 14, nota 1, che affermano "la democrazia diretta non tollera l'intermediazione dei partiti, non delega il proprio futuro a dei leader televisivi di cartapesta. A cialtroni che si autoeleggono rappresentanti per lucro o per visibilità".

¹²⁸ Cfr., Corte cost., sent. 20 luglio 2018, n. 170, cons. dir. 6, che afferma "la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, i quali, ai sensi dell'art. 49

que, cui consegue un'alta percentuale di astensionismo elettorale (che è un altro dei motivi sui quali si basano le critiche dei populismi contemporanei), che dimentica la lezione dei classici per cui "la consistenza della democrazia nello Stato dipende dalla cura della democrazia nei partiti"¹²⁹.

A questi argomenti, è necessario aggiungere anche quello, di recente utilizzato anche dai sostenitori della riforma sul taglio dei parlamentari, della sostituzione della rappresentanza nazionale con quella degli altri organi elettivi -Parlamento europeo, Consigli regionali, consigli comunali, ecc.-, per cui essa, secondo un'autorevole dottrina, dal mio punto di vista non condivisibile, potrebbe trovare un'espressione parcellizzata in altri luoghi istituzionali, giacché "nel nostro sistema costituzionale la rappresentanza politica è diffusa"¹³⁰. Una tesi, quest'ultima, che, peraltro, si scontrerebbe anche con quanto sostenuto dalla Consulta nella sua notissima sentenza n. 106 del 2002, dove ha chiarito che "solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale, la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile"¹³¹.

Vi sono, poi, una serie di fattori *esogeni* al fenomeno statuale, che hanno contribuito a fiaccare il costituzionalismo e il principio rappresentativo ad esso consustanziale. È, infatti, acclarato che eventi come la globalizzazione e la transnazionalizzazione dell'economia, la crisi economico-finanziaria mondiale, la cessione della sovranità in favore di organismi sovranazionali a preminente cultura ordoliberal, l'esaltazione della tecnocrazia¹³², fino al proliferare di organizzazioni e Istituzioni internazionali che disciplinano l'economico nell'interesse delle *élites* finanziarie mondiali incuranti del disagio sociale e delle fratture socio-politiche ad

Cost., sono le associazioni che consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale". Il partito politico deve essere "lo strumento essenziale perché la trasmissione del potere dalla società civile alla società politica si compia e si compia in forme consone al principio democratico". Così, M. LUCIANI, *Sul partito politico, oggi*, in *Dem. diritto*, 2010, 164. Sul punto, si veda anche A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *costituzionalismo.it*, 2005; M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 2013, *passim*; nonché, M. MANETTI, *Costituzione*, cit., 383, che afferma "I partiti, assieme ai media tradizionali, sono accusati senza distinzione di complicità, se non di intesa corruttiva, con i potentati economici, dando luogo alla immagine di un *establishment* compatto e inattaccabile nelle sue diverse componenti: politiche ed economiche, sociali e culturali".

¹²⁹ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, 1994, 93.

¹³⁰ Così, U. DE SIERVO, *Si al taglio dei parlamentari per ridurre il potere delle lobby*, in *Sussidiario.net*, 2 settembre 2020.

¹³¹ Cfr., Corte cost., sent. 12 aprile 2002, n. 106, cons. dir. 4. su cui si vedano le osservazioni di F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e «parlamenti» regionali*; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*; N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del titolo V*; A. MANGIA, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, tutte in *Giur. cost.*, 2002, risp. 873 ss.; 878 ss.; 884 ss.; 885 ss.; N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte cost. n. 106/2002*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 10 luglio 2002.

¹³² Cfr., G. CERRINA FERONI, *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, in C. BASSU, G.G. CARBONI (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, Torino, 2016, 45 ss. Sul problema della tecnocrazia, sia consentito rinviare a F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, *passim*.

esse conseguenti¹³³, hanno affondato la loro lama fin dentro il cuore delle Costituzioni democratiche del secondo dopoguerra, provocando ferite laceranti¹³⁴.

Tra questi, un posto particolare lo occupa la trasformazione del concetto di finanza, che consegue alla definitiva trasformazione di quello di “capitale” che non è più inteso come uno strumento *del* potere, bensì ormai come *potere in sé per sé*, perché “viene impiegato, investito, fatto circolare sui mercati finanziari allo scopo di produrre immediatamente una maggior quantità di denaro”, senza più passare per le strade della produzione¹³⁵.

Da qui, le nuove strade della finanza, quelle del capitale fluido e virtuale che passa di mano in mano, veloce, immateriale, su canali paralleli a quelli statuali e non soggetti ad alcun controllo democratico, destinato ad aumentare il benessere di pochi a scapito dei molti. Questi ultimi, sedotti dall’idea del guadagno “facile” e alla portata di tutti, da questo *mercato finanziario possibile ed egualitario*, dove si vive l’illusione di essere tutti uguali, perché tutti abbiamo la stessa possibilità di accrescere le nostre ricchezze nell’attimo di un *click*, hanno investito i risparmi di una vita per entrare nel *Paese delle meraviglie*, inconsapevoli, tuttavia, della “immensità del male” e del fatto che ad ogni loro *click*, dall’altra parte del mondo, c’è qualcuno che accumula ricchezze scommettendo sulla loro inesperienza e guidando le masse di capitali verso la loro concentrazione nelle mani di pochi fortunati¹³⁶.

Tutto questo è reso possibile da quel fenomeno che conosciamo come *disintermediazione*, nato per essere applicato all’economia prima e alla finanza poi e in virtù del quale

¹³³ Le ben note *cleavages* individuate da S.M. LIPSET, S. ROKKAN, *Cleavages Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*, in S.M. LIPSET, S. ROKKAN (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, New York, 1967, 1-67.

¹³⁴ La perdita di sovranità esterna “determina inevitabilmente una progressiva perdita di senso delle costituzioni, cui finisce per sfuggire la materia prima del loro disporre, e cioè il potere”. Così, M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 163. Sul punto, si veda anche L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, cit., 7, anch’egli concorde nel ritenere che “il fattore principale della crisi risiede (...) nel ribaltamento prodottosi del rapporto tra politica ed economia”. Lo stesso Autore individua un nesso tra liberisti e sovranisti-populisti in L. FERRAJOLI, *L’alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, in *costituzionalismo.it*, 2019, 3 ss., sottolineando però che “per la prima volta nella storia, la sfida globale lanciata alla ragione da queste minacce impone una politica altrettanto globale, basata su una cooperazione mondiale cui nessuna potenza potrà sottrarsi, e su un costituzionalismo mondiale che dovrà essere preso sul serio perché nell’interesse di tutti, non soltanto alla pace ma alla stessa sopravvivenza del genere umano”. Così, L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, cit., 252.

¹³⁵ Così, L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011, 11. Aveva intuito questa trasformazione già M. LUCIANI, *L’antisovrano*, cit., 168, quando scriveva “la libertà di investimento del capitale è (invece), nella società globalizzata, una libertà (l’unica) nella quale è percepibile solo il suo versante individuale: nessun valore collettivo le si contrappone, perché non esiste nessuna collettività cui imputare quel valore, e comunque non esiste nessun potere sociale che possa imporre il suo rispetto”. Si veda anche M. BATTINI, *Storia in corso della democrazia autoritaria*, in L. CERASI (a cura di), *Genealogie e geografie dell’anti-democrazia nella crisi europea degli anni Trenta. Fascismi, corporativismi, laburismi*, 2019, 265, che afferma “il nazional-populismo italiano costituisce una reazione alle politiche della nuova «grande trasformazione» finanziaria globale che hanno affrancato il capitale da ogni controllo giuridico, fiscale e territoriale e hanno allargato la forbice tra l’aumento del prodotto interno lordo e l’aumento del benessere e dell’istruzione, sino a generare ineguaglianze tali da mettere a rischio i valori meritocratici ed egualitari della democrazia”.

¹³⁶ Cfr., M. HINDMAN, *La trappola di internet. Come l’economia digitale costruisce monopoli e mina la democrazia*, Torino, 2019, 8 ss., che sottolinea come la finanza virtuale sia in grado di aggirare il controllo dei mercati.

tutte le attività intermedie si riducono grazie al ricorso diretto ai mercati mondiali attraverso la rete¹³⁷.

Ed è proprio questo concetto che, di fatto, è diventato uno dei punti cardine intorno al quale ruota il *metodo* degli odierni populismi: il sistematico ridimensionamento delle Assemblee parlamentari e delle loro prerogative, cui ho fatto cenno, si colloca esattamente nell'ottica della *disintermediazione politica* che punta alla trasformazione della democrazia rappresentativa in democrazia "diretta" anche grazie all'uso delle nuove tecnologie e della rete¹³⁸.

10. Stato pluriclasse e centralità del Parlamento: la rappresentanza come garanzia della democrazia

Provando ora a tirare le fila del discorso, nel nostro ordinamento giuridico è possibile immaginare un rapporto tra elettori ed eletti che renda superflua la mediazione dei partiti politici? È possibile sostituire la democrazia rappresentativa con quella diretta? È possibile comprimere il ruolo del Parlamento e della rappresentanza in maniera compatibile con i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale?

La risposta, a mio avviso, non può che essere negativa.

Come la Corte costituzionale ha più volte affermato, infatti, "la Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell'ordine espositivo dell'apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento"¹³⁹.

Questo perché il Parlamento ha un legame indissolubile e privilegiato con la sovranità popolare, che "costituisce inconfutabilmente un portato dei principî democratico-rappresentativi" e, pur non descrivendo i termini di una relazione di identità, è l'organo dello Stato maggiormente espressivo della sovranità popolare¹⁴⁰.

¹³⁷ Cfr., I. DIAMANTI, *Alla periferia della crisi*, cit., 120. Il concetto di disintermediazione è stato elaborato per la prima volta da P. HAWKEN, *The Next Economy*, New York 1984, 133 ss. Si vedano, ora, J.M. ROBLES-MORALES, A.M. CORDONA-HERNANDEZ, *Digital Political Participation, Social Networks and Big Data. Disintermediation in the Era of Web 2.0*, Cham, 2019, 2, che affermano "Disintermediation is a process that may be reversing a key aspect of our cultural, social and economic models. The rise of industrial culture brought with it the problem of how to handle many of our everyday problems directly ourselves. Our societies are structured around organizations whose role is to intervene between ordinary citizens and the spheres where the decisions that affect them are taken". Cfr., altresì, sul punto S. RODOTÁ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Bari-Roma, 2004, *passim*.

¹³⁸ Cfr., A. STERPA, *Come tenere insieme la "disintermediazione" istituzionale e la rappresentanza della Nazione?*, in *federalismi.it*, 19 dicembre 2018, 2 ss.; F. CLEMENTI, *Il fenomeno dell'associarsi politico tra crisi della rappresentanza e globalizzazione. Spunti problematici*, in C. BASSU, G.G. CARBONI (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, cit., 137 ss.; M.G. RODOMONTE, *Il "populismo sovranista" e l'Europa: a proposito di crisi della democrazia e del processo di integrazione europea*, in *Nomos*, 2019, 3. Criticamente, sul punto, P.A. TAGUIEFF, *L'illusione populista*, cit., 38 ss. e 58 ss.

¹³⁹ Cfr., Corte cost., *sent.* 23 maggio 1985, n. 154, cons. dir. 5.1.

¹⁴⁰ Cfr., Corte cost., *sent.* 106 del 2002, *cit.*, cons. dir. 3.

Affermazioni che lasciano pochi dubbi sulla centralità del Parlamento e sul ruolo della rappresentanza politica disegnati dal Costituente, ma anche sull'impossibilità di dare spazio a una diversa forma di democrazia non più rappresentativa, bensì diretta, quanto meno nella sua "purezza" concettuale. Il riferimento alla purezza del concetto, ovviamente, non è casuale. Non vi è dubbio, infatti, che per democrazia diretta si intenda la decisione presa dal popolo "senza interruzione adunato", ossia dal popolo *compresente* nella pubblica piazza, così come non vi è dubbio che "una vera democrazia non è mai esistita e non esisterà mai"¹⁴¹.

Sono i classici che, come sempre, ci illuminano la via della conoscenza¹⁴².

Gli istituti partecipativi, che pure sono stati previsti in Costituzione e che, come detto, potrebbero essere del tutto legittimamente (e forse anche auspicabilmente) rivisti e potenziati a patto che non fungano da grimaldello per un contestuale rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo, sono fondamentali non tanto perché volti alla sostituzione di un certo *tipo* di democrazia con un altro, ma perché, integrando in senso democratico l'ordinamento, ne rafforzano proprio il principio rappresentativo¹⁴³.

Oggi, invece, il problema viene posto nei termini di una vera e propria contrapposizione tra rappresentanza e democrazia, una sorta di scelta ontologica tra la prima e la seconda opzione, che, però, pone l'alternativa in termini non corretti. È vero che la locuzione "democrazia rappresentativa" appare come una *contradictio in adiecto*, ma è altrettanto vero che con l'avvento dello Stato pluriclasse si trasforma l'organizzazione della società, il suo costume, la sua composizione. Con l'evolversi delle complessità sociali, economiche e politiche ed il moltiplicarsi dei bisogni avvertiti dalla collettività come fondamentali si sono moltiplicate anche le domande e gli interessi meritevoli di tutela, con la conseguenza che lo Stato ha visto lievitare a dismisura i propri compiti al punto che null'altro può esistere per garantire la democrazia se non la rappresentanza politica.

La rappresentanza, insomma, è una garanzia e un mezzo per perseguire le finalità di carattere generale cui lo Stato democratico-pluralista deve tendere¹⁴⁴.

Il *continuum* attraverso il quale si estrinseca la sovranità popolare è consustanziale al concetto stesso di democrazia e passa sempre attraverso la partecipazione del popolo alla determinazione della politica nazionale (grazie e) mediante i partiti politici, all'assunzione delle decisioni, formalizzate in scelte legislative di indirizzo, da parte dei rappresentanti eletti, nel quadro della funzione di indirizzo e coordinamento il cui titolare è il Parlamento, alla direzione della politica generale del governo da parte del Presidente del consiglio ex art. 95 Cost., soggetto, comunque, all'attività di controllo delle Camere e così via¹⁴⁵.

¹⁴¹ Cfr., J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, trad. it. Maria Garin, con l'Introduzione di T. MAGRI, Roma-Bari, 2010, 97.

¹⁴² Sul significato del termine "democrazia" sono stati versati fiumi di inchiostro. Non è, quindi, possibile, in questa sede, rendere conto della sterminata bibliografia in argomento.

¹⁴³ Cfr., M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 13; L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, cit., 163 ss.; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 31 ss.

¹⁴⁴ Cfr., G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *costituzionalismo.it*, 2005, 1 ss.

¹⁴⁵ Cfr., G. SILVESTRI, *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO., P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Loren-*

È solo sulla base di queste fondamenta, dunque, che gli istituti di democrazia partecipativa possono trovare un loro armonico impianto all'interno dell'attuale quadro costituzionale evitando le radicalità portate avanti dagli odierni populismi.

11. La moltiplicazione dei popoli e delle élites: il principio democratico e la sua concretizzazione attraverso la rappresentanza

Così impostata la questione, il tentativo di depotenziare il Parlamento, di fiaccare le istanze della rappresentanza attraverso "correttivi" tipici della democrazia partecipativa e di sostituirne le funzionalità mediante l'adozione di atti normativi e decisioni politiche dotate di valenza giuridica adottate al di fuori di esso sconta un peccato originale difficilmente sanabile, che consiste in una fallace semplificazione concettuale dell'attuale estrema complessità sociale, politica e giuridica¹⁴⁶.

Si dimentica, insomma, che per rispondere ai molteplici ed eterogenei bisogni della collettività la decisione politica necessita di elaborazioni speculative complesse, che non sembrano trovare spazio nella sostanziale sostituzione della rappresentanza politica con gli strumenti della partecipazione popolare (*i.e.* il referendum, l'iniziativa legislativa o l'approvazione *tout court* di proposte di leggi), dove il popolo, chiamato a votare esprimendosi esclusivamente con un "sì" o con un "no" non può dare voce alle proprie opinioni e addivenire alla decisione finale mediante la normale dialettica democratica, né far valere le proprie istanze in maniera articolata e neanche concorrere a determinare la politica del Paese, se non in forma semplificata¹⁴⁷.

In altri termini, in questo modo si ha una "moltiplicazione di soggetti che parlano per il «popolo»", da cui discende l'evidente "moltiplicazione e contrapposizione fra eletti e non eletti – non pluralismo – la quale mina la validità dell'ordinamento rappresentativo", che ha come

za Carlassare. *Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, Napoli, 2009, 2002. Che il *continuum* tra sovranità popolare e rappresentanza democratica sia una *fiction* nulla toglie alla sua validità nel quadro dell'attuale Costituzione democratico-rappresentativa. Sulle "finzioni" nel diritto costituzionale, R. MICCÙ, *Le finzioni nel diritto pubblico. I percorsi teorici*, Roma, 1999, *passim*; E. OLIVITO, *Le finzioni nel diritto costituzionale*, Napoli, 2013, *passim*.

¹⁴⁶ *Contra*, A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 67, secondo il quale "la rappresentanza del popolo, quale elemento fondativo dello Stato, dotato di rilevanza giuridica, non preclude forme di populismo che (...) si declinano in una complessità di modelli e variabili. Il tema centrale, apparentemente meta-giuridico, è la visibilità, nella sua dimensione reale; ovvero quanto le esigenze del popolo siano visibili e rilevanti nell'ambito dei processi decisionali; quanto la sovranità popolare sia effettivamente rappresentata, attraverso gli istituti e gli strumenti classici della partecipazione democratica".

¹⁴⁷ In termini, M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., 397, che sottolinea come la semplificazione inevitabile del quesito referendario "essa si aggrava, alterando il senso della consultazione, quando il dibattito pubblico appare impoverito e deteriorato", con la conseguenza che sono improponibili "oggi, e sino a quando non sarà adeguatamente rivitalizzata la sfera pubblica (...) ampliare ulteriormente le manifestazioni della c.d. democrazia diretta". Sul punto, si veda anche P. PASQUINO, *Popolo o élite?*, cit., 2., che giustamente afferma "Il popolo (...) non può essere soggetto della legislazione, poiché esso non è in grado di formulare questioni né di discuterle suggerendo ad esempio modifiche o emendamenti".

unico risultato quello, poc'anzi segnalato, di accrescere il ruolo delle *élites extraparlamentari*¹⁴⁸.

Con la conseguenza che, in questi casi, non si ha *più* democrazia, ma *meno* democrazia, perché il risultato di queste votazioni vale “come decisione di tutto il popolo, perciò anche come volontà di quelli che sono vinti nella votazione, inoltre come volontà di quelli che non hanno preso parte alla votazione e di quelli che non hanno diritto di voto”¹⁴⁹.

L'eguaglianza sostanziale prevista dall'art. 3, comma 2 Cost., è l'obiettivo primario e qualificante della nostra democrazia, assai diverso nella forma, e ancor di più nella sostanza, da quell'«uno è uguale uno», che ricalca quel voto personale, eguale, libero e segreto previsto dall'art. 48 Cost., fondamentale dal punto di vista della pari dignità di ciascuno, ma che nella sua essenzialità manifesta l'esigenza di un'eguaglianza meramente formale, che caratterizza le istanze populistiche di quei movimenti che oggi invocano la democrazia “diretta”, concentrandone le aspirazioni unicamente nel momento dell'espressione del voto (referendario, approvativo, ecc.)¹⁵⁰.

Ma ridurre la democrazia (“diretta” o partecipativa) ad una mera ratifica di proposte pensate, scritte e dettagliate da altri soggetti -un comitato promotore, un gruppo di saggi ovvero un mero estensore materiale della proposta su cui il popolo, anzi, il corpo elettorale, è chiamato a pronunciarsi-, non vuol forse dire, ancora una volta, attribuire a “pochi” il potere di elaborare tali proposte, ricadendo dunque proprio in quella *intermediazione* tra governanti e governati che si pretende di eliminare, con l'aggravante di coartare la possibilità di scelta del popolo e contraddicendo quel principio democratico che si intende esaltare, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso, in violazione degli artt. 1 e 48 della Costituzione?¹⁵¹

Se è vero che il primo capoverso dell'art. 1, comma 2, Cost., nel disporre che “la sovranità appartiene al popolo”, estrapolato dal resto della Costituzione, quasi fosse una monade, risulta essere integralmente fruibile da qualunque “tipo” di democrazia, inclusa quella invocata dagli attuali populismi, ponendo al centro del proprio universo interpretativo un concetto -forse- monolitico di popolo¹⁵², è anche vero che la successiva disposizione pone un

¹⁴⁸ Cfr., P. PASQUINO, *Popolo o élite?*, cit., 2. Si veda però l'opinione di A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 58, che afferma “Istanze di maggiore equità, di rispetto della dignità delle persone, dei lavoratori, dei pensionati, in forma non soltanto sindacale, ma anche de-strutturata, sono state poste con forza sul tavolo politico, senza l'intermediazione dei partiti politici e dei sindacati”.

¹⁴⁹ Cfr., C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., 316.

¹⁵⁰ Cfr., G. CASALEGGIO, B. GRILLO, *Siamo in guerra*, cit., 14, i quali, tuttavia, denotano una certa confusione terminologica e concettuale, nel momento in cui definiscono la democrazia diretta come quella forma di Stato nella quale “i cittadini non solo eleggono i propri rappresentanti, ma possono anche proporre e votare leggi attraverso diverse forme di partecipazione, quali la petizione popolare o il referendum”. Confusione perché, come detto, mentre la democrazia diretta non prevede che il popolo decida mediante rappresentanti eletti, la democrazia rappresentativa può ben prevedere la sua contaminazione con istituti tipici della democrazia partecipativa.

¹⁵¹ Mi esprimo volutamente, nel testo, con le stesse parole utilizzate dalla Corte costituzionale nella sua storica sentenza 16 del 1978 sul referendum abrogativo. Cfr., Corte cost., *sent.* 7 febbraio 1978, cons. dir. 5.

¹⁵² Sulla difficoltà di considerare il popolo in maniera unitaria, G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. di dir. pubbl.*, 1965, 269 ss.

limite invalicabile alla sostituzione della democrazia rappresentativa con quella partecipativa o “diretta”¹⁵³.

Un limite radicato nella possibilità, per il popolo, di esercitare la propria sovranità esclusivamente “con le forme e nei limiti della Costituzione”. È qui, dunque, in questa norma che risiede l'essenza della diversità tra “le” differenti democrazie e tra esse e il populismo. La Costituzione come limite del potere e al potere, questa è la democrazia costituzionale contemporanea, che si estrinseca anche e soprattutto nel principio rappresentativo: la sovranità appartiene al popolo, che -attraverso la rappresentanza- concretizza quotidianamente il principio democratico¹⁵⁴.

In questo modo la democrazia diretta e la sua rivendicazione populistica paiono chiaramente distinte e contrapposte con quanto predicato dal costituzionalismo moderno¹⁵⁵.

12. Populismo, democrazia diretta e agorà telematica

Né mi sembra utile avventurarsi lungo la strada impervia e scivolosa della sostituzione della democrazia rappresentativa con quella diretta svolta nell'agorà telematica¹⁵⁶.

Oggi come oggi, la rivendicazione *democratista*¹⁵⁷ di utilizzare la Rete come *situm* delle decisioni politiche per sostituire o anche solo affiancare il Parlamento nell'espressione della volontà popolare è effettuata impropriamente, perché neanche la Rete consente l'esercizio di una democrazia diretta in senso tecnico, nonostante, per certi versi, essa possa rappresentare una straordinaria opportunità per accrescere la consapevolezza del corpo elettorale mediante un'informazione sempre più accessibile a tutti¹⁵⁸. Tuttavia, un conto è

¹⁵³ Ciò che importa, come insegna C. ESPOSITO, *Commento all'articolo 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 10, è che il popolo sia il titolare dell'esercizio della sovranità, specialmente sotto la forma di potere costituito.

¹⁵⁴ Cfr., M. BENVENUTI, *Divagazioni su popolo e populismo*, cit., 281. La bibliografia sul concetto di sovranità è sterminata. Per questo motivo ho limitato i riferimenti bibliografici ai soli Autori che ho direttamente coinvolto nel testo per sviluppare le mie riflessioni.

¹⁵⁵ *Contra*, E. LACLAU, *La ragione populista*, cit., XXXII, secondo il quale, invece, nell'addio al populismo c'è “l'addio alla politica *tout court*, abbinato all'idea che la gestione di una comunità spetti a un potere amministrativo che trae legittimità dal sapere in che cosa consiste, a conti fatti, una «buona» comunità”, con la conseguenza per cui il populismo rappresenta “l'elemento democratico nei sistemi rappresentativi contemporanei” (*ivi*, 168). Sul punto, si veda però la giusta riflessione di P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, 2018, 4, che, afferma “noi costituzionalisti sappiamo bene che il conflitto, culturale, politico o sociale che sia, per potersi esprimere liberamente deve essere regolato, altrimenti il più forte prevale sul più debole e il conflitto «finisce»”.

¹⁵⁶ “È evidente che sull'orizzonte originario di Internet si staglia, nitido, il mito fondativo della democrazia: l'agorà di Atene”. Così, S. RODOTÁ, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Bari, 2014, 13.

¹⁵⁷ Di *democratismo*, riferito alla democrazia diretta, parla anche M. LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., 159.

¹⁵⁸ Cfr., T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in T.E. FROSINI, *Liberté Egalité Internet*, Napoli, 2019, 211 ss., secondo il quale *Internet*, che però ha “a che fare più con il liberalismo che con la democrazia” può “rappresentare un'opportunità per migliorare le forme della democrazia, specialmente in termini di partecipazione politica”. Sul punto, anche A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, 2019, 70, che afferma che la Rete consente “a ciascuno ed in ogni istante un accesso diretto ed immediato alle informazioni desiderate e, viceversa, ciascuno, in ogni istante, può diventare il fornitore di informazioni sul *web*”. Anche A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 58-59, con uno sguardo alla Francia, sostiene che “Il popolo, unito in rete e dalla rete, ha ritrovato una sua unità nella selezione

apprezzarne gli effetti positivi sul piano dell'accessibilità alle fonti di informazione, che consente la formazione di un'opinione pubblica (*rectius*, di una cittadinanza) più consapevole nel momento in cui viene chiamata a concorrere alle scelte politiche, altro è sostenere la sostituzione della democrazia rappresentativa con quella diretta della piazza telematica¹⁵⁹.

Quest'ultima ipotesi è afflitta da un'evidente incompatibilità con l'attuale Costituzione repubblicana ed i suoi principi fondamentali, proprio per questo motivo insuperabile attraverso gli strumenti "ordinari" della revisione costituzionale.

Ma anche a voler ipotizzare un percorso che conduca in una qualche maniera all'instaurazione di una vera e propria democrazia diretta da esercitarsi attraverso la Rete, sussistono diversi problemi, già messi in luce da accorta dottrina, che rendono impraticabile siffatta idea e vanno dall'impossibilità di garantire che il voto sia personale, libero e segreto, come richiesto dall'art. 48 Cost.¹⁶⁰, al tema della facoltà di intervento e di emendamento in un'*agorà* alla quale partecipano milioni di persone, amplificato dalla circostanza che "la democrazia elettronica per sua natura non favorisce, anzi tende ad ostacolare, quei processi deliberativi ponderati e quella efficace interazione tra le parti politiche che sono l'essenza e, insieme, la ragione di ogni moderna democrazia parlamentare"¹⁶¹, a quello, non banale, dell'accesso al mezzo, al solipsismo che esso produce e molti altri ancora¹⁶².

La formazione della decisione pubblica, dunque, anche in questo caso (come in quello tradizionale della democrazia rappresentativa oggi sotto continuo attacco), dovrà essere "gestita": dovrà esserci qualcuno che necessariamente formula le domande su cui sono chiamati a decidere i cittadini e che determini anche il "come" e il "quando" della consultazione popolare diretta.

dei problemi, delle criticità, delle proposte, ha deciso spontaneamente di non utilizzare altri strumenti forniti dalla democrazia diretta o partecipativa, e si è incanalato verso una vera e propria mobilitazione, rivolgendosi né ai partiti politici, né alla rappresentanza parlamentare", ma direttamente al potere esecutivo.

¹⁵⁹ Di *cyberpopulismo* parla M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017, 47. Sulla democrazia elettronica, oltre agli Autori citati nelle altre note, *ex multis*, P. COSTANZO, *La democrazia elettronica: note minime sulla c.d. E-democracy*, in *Dir. inf. e dell'inf.*, 2003, 465 ss. e dello stesso A., *Il fattore tecnologico e le trasformazioni del costituzionalismo*, in AA.VV., *Costituzionalismo e globalizzazione, Atti del XXVII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Salerno, 22-24 novembre 2012, Napoli, 2014, 43 ss.; M. CUNIBERTI, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. inf. e dell'inf.*, 2015, 275 ss.; P. BECCHI, *Democrazia diretta, democrazia digitale e M5s*, in *Cyberspazio e Diritto*, 2017, 243 ss.; A. MORELLI, *Rappresentanza politica*, cit., 12 ss.

¹⁶⁰ Cfr., T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, cit., 223; V. PAZÉ, *Cittadini senza politica. Politica senza cittadini*, Torino, 2016, 71.

¹⁶¹ Cfr., F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, 2020, 491.

¹⁶² Cfr., M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 121; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 134 ss.; M. DOGLIANI, *Rappresentanza, governo e mediazione politica*, in *costituzionalismo.it*, 2017, 13 ss.; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, 2017, 14, che giustamente afferma "non tutti gli italiani sono (...) in condizioni di partecipare al «dibattito» politico anche per mancanza di cultura digitale: fattori quali età, condizioni culturali ed economiche emarginano gran parte dei cittadini da qualsiasi dibattito in rete, con ciò non permettendo una sostanziale eguaglianza nella partecipazione. Soggetti deboli ed emarginati quindi, invero proprio quelli che maggiormente necessitano di tutela per esercitare i loro diritti, non vengono presi in considerazione dalla *e-democracy*".

Con il che, mi sembra evidente, si ricade ancora una volta nell'idea della alterità tra governanti e governati, tra minoranze strutturate egemoni e cittadini attivi, contro cui si scaglia l'odierna propaganda populistica¹⁶³. Saranno sempre le parti organizzate e privilegiate della popolazione (che possono accedere al mezzo o persino esserne proprietari), le vere e proprie nuove *élites* della *e-democracy* e la loro intermediazione sarà sempre e comunque necessaria¹⁶⁴.

La rappresentanza, dunque, cacciata dalla porta, rientra in forma diversa e forse, a mio avviso, più subdola, dalla finestra, con la veste della *rappresentazione*¹⁶⁵.

Se è vero che *Internet* "rappresenta il più largo spazio pubblico che l'umanità abbia conosciuto, la salvaguardia di questa sua «natura» implica (...) la concreta possibilità di esercitare «virtù civiche», dunque di dar corpo ad una cittadinanza attiva", che sia una risorsa per la democrazia e non "la forma congeniale ai nuovi populismi"¹⁶⁶.

Questo è un punto cruciale dell'attuale riflessione giuridica: i movimenti populistici denigrano la democrazia rappresentativa, comprimono il ruolo del Parlamento sino ad auspicarne l'eliminazione, irridono i partiti politici tradizionali¹⁶⁷, inneggiano ad una maggiore e diretta governabilità sia favorendo il rafforzamento dell'Esecutivo, sia mediante l'uso esclusivo, frequente e costante di istituti della democrazia partecipativa quali i referendum elettronici

¹⁶³ Nel Movimento 5 Stelle si proclama populisticamente che gli eletti sarebbero solo dei "dipendenti" degli elettori. Sul punto, G. GRASSO, *Un coup d'oeil sur l'Italie. Le «Mouvement 5 étoiles» et les défis de la démocratie représentative*, relazione al 10ème Congrès de l'Association Française des Constitutionnalistes, Lille, 22-24 giugno 2017, 6 ss. del paper.

¹⁶⁴ Cfr., M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 111 ss. Come afferma giustamente M. BATTINI, *Storia in corso della democrazia autoritaria*, cit., 270, la democrazia "di Internet è la versione tecnologica di forme di rappresentazione identitaria implementate «direttamente», senza l'intermediazione che è intrinseca alla rappresentanza".

¹⁶⁵ Cfr., N. URBINATI, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2020, 42, secondo la quale il populismo "non elimina l'*élite*, ma istituisce un nuovo tipo di *élite*". Sul punto, si veda anche P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, Torino, 2015, 45; V. PAZÉ, *Crisi della rappresentanza e mandato imperativo*, in *Teoria politica*, 2014, 286, che sottolinea come, nel caso del Movimento 5 Stelle, il vincolo di mandato "lega i rappresentanti non tanto agli elettori – chiamati a ratificare decisioni già prese – ma al capo indiscusso del movimento, nonché proprietario del relativo marchio". Sulla differenza tra rappresentanza e rappresentazione, cfr., almeno, H. HOFMANN, *Rappresentanza-rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, 2007, 33 ss.; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 227 ss., che giustamente sottolinea come il popolo si esprima sempre su sollecitazione delle *élites*. Dello stesso Autore, si veda anche, ovviamente, *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, 2006, 377 ss.

¹⁶⁶ Cfr., S. RODOTÁ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Pol. dir.*, 2010, 350, che mette sul tavolo un problema centrale dell'odierna riflessione politica e giuridica, assente nel suo più risalente *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, 10 ss.

¹⁶⁷ Che l'ostilità nei confronti dei partiti fosse ostilità nei confronti della democrazia lo aveva già egregiamente colto H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., 55 ss. Come afferma M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., 382 e 385 ss., "Chiarire che il bersaglio della critica populista è la democrazia dei partiti, e non lo Stato costituzionale nel suo complesso, non significa tuttavia negare che tale critica possa condurre, in circostanze determinate, all'instaurazione di regimi autoritari, dove la sovranità popolare è ridotta all'acclamazione del leader e le garanzie dei diritti vengono cancellate". Si vedano, sul punto, anche F.R. DE MARTINO, *L'«uso» della Costituzione nel dibattito sulle riforme*, in *costituzionalismo.it*, in part. 96 e C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, entrambi in *costituzionalismo.it*, 2018, risp. 65 ss. e 211 ss.

(trasformati in strumenti di consenso plebiscitari)¹⁶⁸ e si autoproclamano gli unici depositari della Verità accusando i media tradizionali di complottismo¹⁶⁹.

Il tutto, facilitato dall'agorà telematica, che sottrae il potere politico ai controlli delle Istituzioni democratiche e della Costituzione¹⁷⁰.

A ciò si aggiunga che, quando i movimenti populistici usano la Rete e i *social media* per la comunicazione, informazione e creazione del consenso, il rapporto con la libera stampa diventa estremamente conflittuale. *Internet* consente al capo carismatico di avere un filo diretto con i propri sostenitori, relegando la stampa indipendente nel ruolo del nemico mistificatore della realtà: la propaganda insinua continuamente l'idea che i tradizionali mezzi di comunicazione siano esclusivo appannaggio dei poteri forti e, in quanto tali, culla di complotti antidemocratici da smascherare¹⁷¹.

In questo senso, la piazza telematica e il rapporto diretto che, per il suo tramite, il *leader* populista riesce ad instaurare con la sua "base", parlando attraverso una voce non mediata e non contraddetta, invece di facilitare il dibattito aperto e la formazione di una coscienza politica pluralista rischia di uniformare il pensiero, favorendo acclamazioni identitarie e involuzioni autoritarie della democrazia¹⁷².

Come è stato efficacemente affermato, insomma, "una comunità politica organizzata plebiscitariamente sarà (...) più facilmente incline ad accontentarsi di una rappresentanza che simbolizzi la volontà collettiva attraverso una singola persona, che non a tollerare una rappresentanza che rifletta attraverso un parlamento la differenziazione sociale"¹⁷³.

¹⁶⁸ Cfr., S. RODOTÁ, *Iperdemocrazia. Come cambia la sovranità democratica con il web*, Roma-Bari, 2013, 19, che afferma "Le nuove possibilità tecnologiche assegnano al referendum un ruolo prima impensabile, per la rapidità e la frequenza con cui diventa possibile ricorrere ad esso. Scompare ogni possibile mediatore sociale. La casa/terminale elettronico può essere trasformata in una cabina elettorale permanente. Privata del confronto e della comunicazione reciproca, circoscritta al gioco della domanda e della risposta, la nuova democrazia di massa assumerà i caratteri di una living room democracy, di una soffocante «democrazia del tinello».

¹⁶⁹ Un rischio che, beninteso, può sussistere anche quando la Rete sia usata non da movimenti tipicamente populistici, ma anche dai tradizionali partiti politici, con la differenza che, in quest'ultimo caso, essa è solo uno dei mezzi usati per trasferire le informazioni, non l'unico, e gli effetti positivi del decentramento della discussione politica e dell'interazione tra i partecipanti dovrebbero prevalere sui rischi poc'anzi evidenziati.

¹⁷⁰ Afferma giustamente C. PINELLI, *Populismo, diritto e società. Uno sguardo costituzionale*, in *Questione giustizia*, 2019, 33, che "le garanzie costituzionali sono (...) totalmente estranee ai populistici, in quanto sono preordinate a limitare il potere politico, per cui la minaccia investe la loro ragion d'essere". Sul punto, si veda anche P. COSTANZO, *La «democrazia digitale» (precauzioni per l'uso)*, in *Dir. Pubbl.*, 2019, 71 ss. Di democrazia del pubblico parla B. MANIN, *The principles of representative government*, cit., 206 ss.

¹⁷¹ Cfr., A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo. (Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO., P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, Napoli, 2009, 2035; G. DI COSIMO, *Personale e digitale: le metamorfosi del partito*, in *Forum di Quad. cost.*, 17 gennaio 2019, 1 ss.; P. CHIANTERA-STUTTE, *Rappresentanza politica e populismo*, cit., 103 ss.

¹⁷² "L'idea che la voce non mediata e non contraddetta del *leader* rappresenti la verità opera in *tandem* con la storia secondo cui i media tradizionali non offrono all'opinione pubblica altro che bugie". Così, F. FINCHELSTEIN, *Dai fascismi ai populismi. Storia, politica e demagogia nel mondo attuale*, Roma, 2019, 99. Per A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, cit., 130, nella rete, in realtà, si sviluppa "un'apparente libertà e democrazia, incapace di mettere in collegamento strutturale e funzionale la società con le istituzioni, ma soprattutto sottoposta al controllo degli oligopoli dell'ICT".

¹⁷³ Cfr., E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa*, cit., 44.

Spesso, inoltre, i movimenti populistici si scagliano contro la casta proponendo la sostituzione della democrazia rappresentativa con la democrazia diretta, suggerendo di realizzarla attraverso piattaforme informatiche che però sono di proprietà di soggetti privati, gestite in maniera verticistica, senza alcuna garanzia di trasparenza dei processi decisionali pubblici e senza una reale organizzazione nel Paese¹⁷⁴. Ciò, oltre all'impraticabilità della democrazia diretta attraverso la Rete per i motivi già esposti, è uno degli aspetti meno rassicuranti dell'*e-democracy*¹⁷⁵. Quasi sempre, infatti, tali piattaforme sono in grado di influenzare significativamente le decisioni individuali e collettive mediante la manipolazione dei dati e la diffusione di notizie talvolta false¹⁷⁶.

Il populismo contemporaneo, dunque, a differenza di quello delle sue origini, cela "un mostro niente affatto mite, armato di quella violenza sottile che è il consenso plebiscitario, *macroanthropos* animalizzato, rivestito di luccicanti panni partecipativi, che nascondono la nuda vita della cessione di sovranità dalla nuova plebe all'ultimo capo, nemmeno carismatico" per cui è necessario "battere il populismo, nella forma della democrazia populista: perché nasconde il rapporto di potere"¹⁷⁷.

E l'unica strada percorribile mi sembra quella consueta, confortevole e rigorosa del "dover essere" tracciata dalla Costituzione repubblicana e dell'esercizio della sovranità popolare entro i limiti da essa stessa disegnati¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Ad esempio, Mark Zuckerberg ha cercato di organizzare un referendum su *Facebook*, su cui S. RODOTÁ, *Vivere la democrazia*, Bari-Roma, 2018, 32. Critica, sul punto, anche M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., 389. L'esempio più eclatante di piattaforma privata usata da un movimento dichiaratamente populista per instaurare la democrazia diretta è la piattaforma Rousseau del Movimento 5 Stelle, su cui G. CASALEGGIO, D. FO, B. GRILLO, *Il grillo canta sempre al tramonto. Dialogo sull'Italia e il Movimento 5 Stelle*, Milano, 2013, 8 ss.

¹⁷⁵ Sulla piattaforma Rousseau, ad esempio, non c'è un modo per garantire l'affidabilità del voto. Cfr., L. MOSCA, *Problemi e limiti del modello organizzativo 'cybercratico' nell'esperienza del Movimento 5 Stelle*, in *Ragion Pratica*, 2015, 37 ss.

¹⁷⁶ Come afferma P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare*, cit., 8, "le consapevolezza alla base dell'art. 21 della Costituzione, ad esempio sulle fonti di finanziamento della comunicazione, conservano intatte la loro ragioni. Stiamo uscendo dall'era del convincimento per entrare in quella della persuasione politica (occulta)". Cfr., S. CANNAVÓ, *Da Rousseau alla piattaforma Rousseau*, Roma, 2019, 10 ss.; A. DAL LAGO, *Clic! Grillo, Casaleggio e la demagogia elettronica*, Napoli, 2013, 36, che avverte "Casaleggio e Associati è parte fondamentale del sistema, in quanto organizza le strategie di Grillo, cura il suo *blog* e ha controllato le procedure di voto alle «parlamentarie». L'azienda è dunque il cervello del sistema «Casaleggio-Grillo-M5S», ma nessuno ne conosce il funzionamento, e gli obiettivi a lungo termine. Essa opera nel silenzio e nel segreto, come «lato oscuro» di quel Giano politico imprenditoriale di cui Grillo costituisce la faccia visibile e ubiqua".

¹⁷⁷ Cfr., M. TRONTI, *Popolo*, cit., 13-14. Giustamente, G. BUCCI, *Dal governo democratico dell'economia alla crisi come dispositivo di governo*, in *Rivista AIC*, 2020, 387, sottolinea che "Questi soggetti - pur presentandosi «come anti-sistema» e «anti-casta» - una volta pervenuti al potere, si sono rivelati tuttavia «funzionali» al rafforzamento del sistema e quindi delle sue diseguaglianze e discriminazioni".

¹⁷⁸ Cfr., M. RUOTOLO, *A mo' di introduzione*, in *costituzionalismo.it*, 2008, 1 ss.; G. AZZARITI, *Democrazia e costituzione*, cit., 237-238, che afferma "In questo contesto instabile sembra riaffacciarsi la necessità di una capacità normativa delle costituzioni, affiancata da una richiesta di giustizia e di tutela dei diritti fondamentali sia a livello nazionale sia a livello planetario (...) Una nuova lotta per la costituzione e la democrazia nei grandi spazi della contemporaneità è possibile, forse necessaria", per cui "se è vero che il capitalismo globalizzato è liberale (e liberista) ma non democratico, è anche da rilevare che le istanze di un costituzionalismo democratico che riesca ad operare sul piano globale si affacciano ormai sulla scena mondiale" non ancora mature per potersi affermare "ma ciò vuol semplicemente dire che è ancora lunga la strada che dobbiamo percorrere".

Perché, come ha scritto un grande Maestro dei nostri tempi, Gianni Ferrara, in un 2008 che sembra ormai lontano anni luce, ma che, invece, rivela oggi tutta la sua attualità “all’inizio del ventunesimo secolo, non possiamo aver dubbi: la democrazia o è rappresentativa o non è. Perché quella antica, esaltata come diretta, si rivelò essere schiavista ed imperialista, quella identitaria si è identificata nel totalitarismo fascista e nazista, quella consiliare si è esaurita nel solo slancio rivoluzionario. Se non è da escludere che altre qualificazioni potranno intervenire per connotarla, è risultato vero che a definirla sono comunque le istituzioni che la hanno conformata, che possono, e forse devono, arricchirla ma solo dispiegando le potenzialità che ne fecondino l’essenza”¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Cfr., G. FERRARA, *La mutazione del regime politico italiano*, cit., 4.