



## RIPENSARE LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA. ALDILÀ DEL “MITO” POPULISTA

*Ginevra Cerrina Feroni<sup>1</sup>*

### RIASSUNTO

Il diritto costituzionale comparato ci insegna che negli ordinamenti giuridici contemporanei si è avuto uno sviluppo significativo degli istituti di democrazia diretta, anche in sistemi che solo raramente, se non mai, li hanno praticati. Sembra emergere l'esigenza di incarnare una cittadinanza attiva, che significherebbe l'esercizio di poteri consultivi, ma anche decisionali da parte dei cittadini, al di là dei tradizionali canali di mediazione politica. Il presente articolo, dunque, ancorando la propria analisi principalmente ai Paesi dell'Unione Europea, ripensa e riflette sulla democrazia rappresentativa, intesa sia in senso “politico” sia in senso “politico-giuridico”, soprattutto in merito alla questione se la rappresentanza politica debba essere intesa anche come legale. Anche in un contesto di crisi della rappresentanza, la democrazia diretta, intesa sia come partecipazione strutturale del popolo alle decisioni politiche più importanti, sia come attenzione dei governanti alla “percezione popolare”, difficilmente può assumere la forma di un soggetto politico nella democrazia moderna. Si conclude che il problema soggiacente allo scontro tra democrazia diretta e rappresentativa, nonché le relative patologie, continua ad essere un aspetto indipendente dalla bontà o meno dei due sistemi nel garantire i fini cui sono destinati. C'è, infatti, alla radice un problema di educazione alla cittadinanza, che è allo stesso tempo formazione politica e civica degli elettori e degli eletti. Un problema che, quindi, parte da lontano e che non può essere risolto, anzi si aggrava, cercando di escludere i cittadini dalle decisioni politiche più delicate. Ogni percorso educativo, sia per chi lo insegna sia per chi lo riceve, deve passare attraverso una prassi virtuosa, ma soprattutto una prassi (senza aggettivi).

### REPENSANDO A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. ALÉM DO "MITO" POPULISTA.

### RESUMO

O direito constitucional comparado nos ensina que nos sistemas jurídicos contemporâneos houve um desenvolvimento significativo dos institutos da democracia direta, mesmo em sistemas que apenas raramente, ou nunca, os praticaram. Parece emergir a necessidade de dar corpo a uma cidadania ativa, o que significaria o exercício de poderes consultivos, mas também de decisão por parte dos cidadãos, para além dos canais tradicionais de mediação política. O presente trabalho, portanto, ancorando sua análise principalmente nos países da União Europeia, repensa e reflete sobre a democracia representativa, entendida tanto no sentido “político” quanto no sentido “político-jurídico”, sobretudo quanto à questão de saber se a representação política também deve ser entendida como legal. Mesmo em um contexto de crise de representação, a democracia direta, entendida tanto como participação estrutural do povo nas decisões políticas mais importantes, quanto como atenção dos governantes à “percepção popular”,

<sup>1</sup> Ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato, Università degli Studi di Firenze. [ginevra.cerrinaferoni@unifi.it](mailto:ginevra.cerrinaferoni@unifi.it)

difícilmente pode assumir a forma de sujeito político propriamente dito na democrazia moderna. Conclui-se que o problema subjacente ao embate entre a democrazia direta e a rappresentativa, bem como as suas patologias relativas, continua a ser um aspeto que independe da bondade ou não dos dois sistemas na garantia dos fins a que se destinam. Há de fato na raiz um problema de educação para a cidadania, que é ao mesmo tempo formação política e cívica dos eleitores e dos eleitos. Um problema que, portanto, começa de longe e que não se resolve, antes se agrava, tentando excluir os cidadãos das decisões políticas mais sensíveis. Todo caminho educativo, tanto para quem o ministra como para quem o recebe, deve passar por uma práxis virtuosa, mas sobretudo, de uma práxis (sem adjetivos).

## 1. LACUNE DELLA FORMA STORICA DELLA RAPPRESENTANZA TRA CONSOCIATIVISMO E CONDISENDA

1. Il diritto costituzionale comparato ci insegna che negli ordinamenti contemporanei vi è stato un significativo sviluppo degli istituti di democrazia diretta anche in sistemi che solo raramente, o addirittura mai, li avevano praticati<sup>2</sup>. Sembra emergere l'esigenza di dare sostanza ad una cittadinanza attiva, intendendo con essa l'esercizio di poteri consultivi, ma anche decisionali, da parte dei cittadini, al di là dei canali tradizionali della mediazione politica. Ciò sulla base della considerazione che l'esercizio della sovranità non può, né deve, esaurirsi al momento del voto con la scelta dei propri rappresentanti. Come si avrà modo di argomentare nelle conclusioni, ancorando l'analisi ai Paesi della Unione Europea, il nodo cruciale ha riguardato, ovviamente, i Trattati e il processo di integrazione.

Il concetto di rappresentanza proprio della moderna democrazia, pur nella sua incertezza di fondo, presenta elementi di innovatività. Esso vede la presenza della volontà popolare, dichiarata sovrana, che si declina attraverso la scelta di un certo numero di rappresentanti, i parlamentari, ai quali spetta il compito di approvare le leggi. I parlamentari non sono i mandatari di coloro che li hanno nominati, non hanno obblighi di adeguarsi alle direttive eventualmente ricevute da chi li ha eletti, né di rispettare gli impegni assunti per ottenere il consenso. E neppure l'elettore è un mandante in senso proprio, scegliendo i propri rappresentanti non perché difendano interessi particolari (propri o della comunità di riferimento), ma sul presupposto che possano dare voce, meglio di altri, all'interesse della Nazione. Nella democrazia rappresentativa non operano due volontà - del mandante e del mandatario secondo il tradizionale schema privatistico - ma una sola, quella della Nazione<sup>3</sup>.

Sulla necessità di un ripensamento della democrazia rappresentativa, intesa sia in senso "politico" che "politico-giuridico", si è aperto - come è noto - un dibattito dottrinale importante, soprattutto sull'interrogativo se la rappresentanza politica sia da intendere anche come giuridica. A partire dalla riflessione di Leon Duguit ed Elmer Eric Schattschneider, il dovere dei rappresentati di aderire alla volontà dei rappresentati ha assunto forme diverse: un primo approccio, più sfumato, tende a ritenere che gli eletti debbano conformarsi «il più possibile» alle tendenze degli elettori, in base al cd.

<sup>2</sup> Ne parla diffusamente, in un recente volume, E. Palici Di Suni, in E. Garcia, E. Palici di Suni, M. Rogoff, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, 2 ss.

<sup>3</sup> Si veda, per una lucida sintesi, L. Compagna, voce *Democrazia*, in *Dizionario del Liberalismo italiano*, tomo I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, 317 ss.; v. anche L. Carlassare, *Rappresentanza e responsabilità politica*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 21.

principio di solidarietà<sup>4</sup>; secondo l'approccio più marcato, invece, che rispecchia la concezione anglosassone, il rappresentante riceverebbe tramite l'elezione una sorta di mandato ad agire basato sul programma politico contrattato con i suoi elettori (cd. *mandate theory*)<sup>5</sup>. Una discussione, quella sul riconoscimento della sindacabilità sui limiti della rappresentanza democratica, dalla portata inesauribile e che rischierebbe di trascinarci fuori tema<sup>6</sup>. Essa però ci è utile nella misura in cui cerca di districare il rapporto che lega elettori ed eletti. È importante a questo proposito ricordare che anche ai teorici classici del costituzionalismo era ben chiaro come la nozione di democrazia dovesse essere concepita come la presenza fisica dei cittadini in occasione delle deliberazioni sulla cosa pubblica, cioè come democrazia diretta<sup>7</sup>. Usando il termine di democrazia diretta intendiamo riferirci qui non tanto agli istituti puntuali ed occasionali attraverso i quali l'elettorato è chiamato, di tanto in tanto, ad intervenire nelle decisioni più prettamente politiche, bensì alla pratica strutturata e istituzionalizzata di un governo (anche) del popolo, cioè di una dimensione di dialogo in cui «istituzioni e società partecipano alla formazione di una decisione o altra attività pubblica con un ruolo forte di entrambe»<sup>8</sup>.

Il confronto tra democrazia diretta e rappresentativa si è sempre posto in termini antitetici. Oggi però non si tratta di esprimere opzioni di favore per l'una o per l'altra, essendo del tutto evidente che la democrazia dei moderni è ovviamente la democrazia rappresentativa. Ma è pure acclarato che se c'è un tema sul quale tutti concordano questo è la crisi della rappresentanza<sup>9</sup>. Una crisi che viene da talmente tanto lontano che ci si è chiesti in quale momento della nostra storia costituzionale si sia davvero potuta esprimere la mitica età dell'oro del Parlamento e del parlamentarismo<sup>10</sup>. Una crisi che ha alle sue spalle la perdita di centralità della politica, la crisi dei partiti, la delegittimazione del Parlamento e che ha determinato da parte dello stesso Parlamento il favore

<sup>4</sup> L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoign, 1932, vol II, 546 ss.

<sup>5</sup> E. E. Schattschneider, *Party Government*, New York, Farrar and Rinehart, 1942, 14 ss.

<sup>6</sup> Tra la dottrina italiana, V. Gueli, *Il concetto giuridico della rappresentanza politica e la rappresentatività degli organi di governo*, ora in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1976, 146 ss., per cui la rappresentanza (giuridica) deve tenersi ben distinta dalla rappresentatività (politica), quest'ultima intesa come fenomeno politico-sociale di interpretazione delle aspirazioni del popolo; N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991; più recentemente, sul carattere indeterminabile della rappresentanza politica, V. Angiolini, *La difficile convivenza tra responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit. 3-20.

<sup>7</sup> In tal senso, ad esempio, il pensiero di Benjamin Constant (*Corso di politica costituzionale*) o di Jean-Jacques Rousseau (*Il contratto sociale*), così come l'intervento di Emanuel Sieyès alla Costituente rivoluzionaria (*Dire de l'abbé Sieyès, sur la question du veto royal: à la séance du 7 septembre 1789*). Da tali prospettive emerge che la vera contrapposizione si poneva non tra democrazia diretta e rappresentativa, ma tra «democrazia» (*tout court*) e «governo rappresentativo», poiché solo dove c'era decisione popolare diretta c'era democrazia, e dove c'era rappresentanza non c'era democrazia. In tal senso H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), Milano, Ed. Comunità, 1954, 296, che afferma come l'idea che i rappresentanti esprimano la volontà degli elettori sia «una finzione» che ha il solo scopo «di mantenere l'illusione che il legislatore sia il popolo». Cfr. anche 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*, cit., 2001, 109 ss. Sull'idea originaria della democrazia politica come autogoverno, v. anche L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, in *Journal of Constitutional Theory and Philosophy of Law*, vol. 18, 2012, 69-124, in particolare 73 ss.

<sup>8</sup> Così U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n.1, 2011, 3.

<sup>9</sup> Tra i numerosissimi contributi sul tema della crisi della rappresentanza e sull'ascesa della democrazia diretta, basti ricordare N. Bobbio, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio*, 1975, n. 10, 40 ss.; pensiero sviluppato in ID., *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984 e più tardi ID., *I dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, n.4, 2006, 1-16; G. Sartori, *Rappresentanza*, in G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1993, 285-327; G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1988; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, Firenze, Florence University Press, 2010.

<sup>10</sup> M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 2001, 109-117.

per processi di «neutralizzazione» del politico<sup>11</sup> anch'essi ormai risalenti nel tempo, come ad esempio lo sviluppo delle autorità amministrative indipendenti. La risposta partecipazionista, che può certamente anche assumere connotazioni populiste, risponde al bisogno di soccorrere alle evidenti difficoltà in cui si dibattono le istituzioni rappresentative.

L'attenzione alle richieste del "sentire comune", indicatore di quella volontà popolare alla base di ogni idea di rappresentanza, esprime una parte importante dell'idea autentica alla base della democrazia contemporanea. Se è vero quello che sosteneva Gerhard Leibholz, che cioè nella società di massa, i partiti consistono sostanzialmente in una manifestazione razionalizzata della democrazia plebiscitaria<sup>12</sup>, allora il maggiore spazio lasciato alle istanze provenienti dal popolo non dovrebbe essere visto in contrapposizione al sistema rappresentativo, bensì come il presupposto del suo funzionamento e il rafforzamento della sua logica interna. In altri termini, si avrebbe uno spostamento progressivo verso una democrazia che tenga conto direttamente delle esigenze dell'elettorato, a meno che non si voglia tornare ad una democrazia consociativa sul modello liberale, dove il sistema dei partiti era rappresentativo solo di una classe dominante formata da "optimates", i cui interessi coincidevano con quelli della Nazione solo per il fatto di essere tali. Che per il pensiero liberale classico l'idea democratica del popolo che si autogoverna fosse insieme un inganno e una contraddizione è riscontrabile nell'opera di uno dei primi teorici della democrazia rappresentativa di stampo liberale: Gaetano Mosca<sup>13</sup>. Due le linee di pensiero del giurista palermitano: in primo luogo, il ruolo della classe politica non dovrebbe essere quello di puro interprete degli interessi soggettivi, ma dovrebbe costituire una vera e propria minoranza organizzata che detiene la *leadership* del sistema politico. In secondo luogo, l'applicazione del principio di maggioranza viene superato dalla prassi istituzionale dove le *élite* giocano il loro vero ruolo di esecutori: in tal modo viene a verificarsi la «negazione pratica dell'utopistica identità tra volontà popolare e titolarità della decisione»<sup>14</sup>. Un pensiero, questo, che per quanto ricco di pratiche verità e di autorevolezza, non può che fare i conti con il tempo in cui è stato elaborato. Con ciò non si vuole significare che la democrazia non debba mai conoscere mediazione, tuttavia non possiamo non notare che l'esigenza di un riavvicinamento tra visioni politiche ed esigenze della società civile è oggi più che mai sentita, soprattutto dopo che per anni abbiamo assistito, nel nostro Paese, ad un processo di totale distacco dei partiti rispetto alla società, ad un loro appiattimento sulla gestione del potere, alla perdita di ogni riferimento di idealità e valori. Una pericolosa autoreferenza del ceto politico che è stata speculare al declino della partecipazione civile. Una estraneità di intere parti della società dalla vita delle istituzioni, come dimostrano i dati consolidati, e a dir poco allarmanti, dell'astensionismo in Italia, e non solo<sup>15</sup>. Ciò è dipeso anche dal fatto che il cosiddetto sistema dei partiti abbia espresso fino ad ora, oltre che la manifestazione dell'assetto democratico del

---

<sup>11</sup> Così C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, 167 ss.

<sup>12</sup> Così G. Leibholz, *Stato dei partiti e democrazia rappresentativa*, in ID., *La rappresentazione della democrazia*, Milano, 1989, in particolare 389 ss.

<sup>13</sup> G. Mosca, *Elementi di scienza politica*, ora in G. Sola (a cura di), *Scritti politici di Gaetano Mosca*, Vol. II, Torino, Utet, 1982, in particolare 712 ss.

<sup>14</sup> Così C. Martinelli, *L'organizzazione del potere nel pensiero di Gaetano Mosca*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 17, 2009, 177-205, 188.

<sup>15</sup> Sulla dimensione globale di quella che è sentita come un'anomalia di sistema, v. S. Lieto, *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012.

pluralismo, anche la realtà, ben meno idilliaca, del consociativismo<sup>16</sup>. Non possiamo nasconderci che il dualismo tra apparato e corpo sociale abbia preso troppo spesso le forme di una vera e propria separazione, pericolo dal quale lo stesso Vezio Crisafulli mise in guardia allorché si espresse sull'importanza del «collegamento stabile ed efficiente tra lo Stato e la collettività popolare»<sup>17</sup>. Non è nemmeno superfluo ricordare che concetti come quello di «democrazia permanente»<sup>18</sup>, intesa come la reale e continua rispondenza della volontà dei rappresentanti alla reale volontà del popolo, qualunque essa fosse, pur nei limiti del quadro costituzionale, siano idee pienamente dibattute fin dall'inizio della nostra storia costituzionale. Eppure, nonostante la consapevolezza della dottrina sull'attuale crisi della rappresentanza e i suoi timori verso una deriva verticistica della democrazia, ci sembra di riscontrare una sempre maggiore diffidenza verso ogni forma di coinvolgimento popolare o di attenzione al sentire collettivo. Non è un caso che ogni qual volta si riapre il dibattito sulla opportunità di potenziare istituti di democrazia diretta, *in primis* il referendum, si ripropongono le medesime obiezioni. Talora sostenendo che la scelta secca - sì o no - a favore o contro una certa proposta di un leader o di un gruppo impedirebbe il compromesso, la mediazione, il pluralismo. Talaltra, sottolineando l'impossibilità, per chi è chiamato al voto, di comprendere le questioni che gli vengono sottoposte, poiché tecnicamente complesse, di talché solo i rappresentanti sarebbero in grado di assumere la decisione più appropriata. Talaltra, ancora, evidenziando come il corpo elettorale attraverso il voto, più che sulla questione in discussione, si pronuncerebbe a favore o contro il leader o il gruppo che ha formulato il quesito. Sulle ragioni che sostengono la decisione in concreto, verrebbero cioè a prevalere il carisma del capo e le sue capacità comunicative<sup>19</sup>. Ora queste obiezioni non paiono particolarmente convincenti e, d'altronde, ad esse si possono contrapporre altrettante argomentazioni. Vi sono scelte che implicano necessariamente un sì o un no. Non tutte le questioni possono essere risolte con un compromesso o con una mediazione. Non solo. Il ricorso alla democrazia diretta serve ad assumere decisioni che, in un senso o in un altro, le forze politiche non riescono ad assumere attraverso i canali istituzionali tradizionali. Lasciare che sia il corpo elettorale a decidere è, sovente, la migliore soluzione possibile. Quanto all'ignoranza o all'insufficiente conoscenza del corpo elettorale sulle questioni pubbliche non si tratta di un problema della democrazia diretta, ma semmai della democrazia *tout court*<sup>20</sup>. Come ricorderemo, nella riforma Renzi-Boschi gli istituti di partecipazione popolare venivano potenziati. Al di là della vaghezza e della problematicità di molti istituti introdotti nella fallita riforma, vi era un principio ragionevole: il rafforzamento della partecipazione popolare. Nella fattispecie, la diffidenza verso il c.d. referendum di indirizzo (con il quale sarebbe stato possibile esprimersi sulla permanenza nella UE o sull'eurosistema), conteneva alla sua base un

<sup>16</sup> In tal senso, F. Barbano, *Pluralismo. Un lessico per la democrazia*, Torino, Bollati Boringhieri, 1999, il quale aggiunge, con specifico riferimento al cd. sistema di partiti, che esso, almeno in Italia, «si risolse in una sorta di regime spartitorio, razionalizzato con una morale proterva, dei costi economici della politica» (87). Non si dimentichi poi, per l'Italia, la problematica legata alla mancata attuazione dell'art. 49 Cost. Sul punto, si v. la dottrina a partire da C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954 e da V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, fasc. I-II, 3 ss.

<sup>17</sup> V. Crisafulli, *La sovranità popolare*, in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 449 ss.

<sup>18</sup> C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1952, 856 ss.

<sup>19</sup> Ancora E. Palici Di Suni, in E. Garcia, E. Palici di Suni, M. Rogoff, *Gli istituti di democrazia diretta nel diritto comparato*, cit., 4 ss.

<sup>20</sup> *Ibidem*, 5.

malcelato disprezzo, non solo per la capacità di valutazione degli elettori, ma per lo stesso concetto di sovranità del popolo.

2. Evidentemente dietro alle obiezioni c'è la paura, dal carattere talvolta un po' ossessivo, del "mostro" populista, il mantra ripetuto (il più delle volte, impropriamente) da politici e mezzi di comunicazione, cui viene associata l'idea di un pericolo per la tenuta della democrazia. Ed anche qui merita fare un po' di chiarezza. Anche perché, una volta che si astrae il concetto dal suo contesto originario<sup>21</sup>, a dir poco sfuggenti sono gli elementi che lo costituiscono. E' una ideologia, un sistema di pensiero, una visione del mondo? Oppure è soltanto uno stile, una tecnica, un modo di parlare "alla pancia della gente"?<sup>22</sup>.

L'argomento è suggestivo e di grande richiamo. Su ciò si interrogano da anni storici, filosofi, politologi, sociologi, senza peraltro arrivare a risultati condivisi<sup>23</sup>. Probabilmente perché non esiste un'unica risposta. Potrebbe infatti trattarsi - come sostenuto<sup>24</sup> - di una specifica "mentalità" compatibile con diversi contenuti ideologici e, di conseguenza, adattabile a forze politiche estremamente lontane tra loro, sia di destra come di sinistra (come pure a forze politiche non specificamente caratterizzate).

Questa adattabilità/versatilità starebbe alla base, appunto, dei numerosi fenomeni di populismo che sono dati rinvenire nella storia più o meno recente.

Seguendo questa impostazione, tra gli elementi indefettibili della mentalità populista<sup>25</sup>, vi sarebbero: 1) una concezione di popolo come comunità omogenea dotata di qualità etiche. Una società civile fatta, soprattutto, di gente comune, di persone normali dotate di buonsenso e di etica del lavoro; 2) una rappresentazione della classe politica, al contrario, come incapace e, tendenzialmente, corrotta; 3) l'idea che il popolo sia l'unica fonte legittima del potere, che si esercita anche tramite strumenti di democrazia diretta (esempio il referendum), o comunque con vincoli stretti tra rappresentanti e rappresentati (come il mandato imperativo).

Se queste sono i sintomi della patologia, le sue conseguenze possono consistere nella degenerazione in modelli di partecipazione plebiscitaria o, ancor più pericolosamente, in forme politiche autoritarie. La demonizzazione della classe politica nella sua interezza come *élite* incapace e corrotta e a contrapporre ad essa, idealizzandola, una società civile virtuosa ed eticamente irreprensibile è un argomento dannoso o,

---

<sup>21</sup> Si colloca nella Russia zarista di fine '800 e lo si qualifica come quel movimento che cercava di ottenere il miglioramento delle classi più povere ed emarginate. Così G. Cigliano, *Il populismo russo*, in *Ricerche di Storia politica*, n.3, 2004, 407-424.

<sup>22</sup> Tra coloro che considerano il populismo come "stile", B. Moffitt, S. Tormey, *Rethinking Populism: Politics, Mediatisation and Political Style*, in *Political Studies*, vol. 64, n. 2, 2014, 381-397; come "tecnica" A. Voßkuhle, *Populismo e democrazia*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2018, 785-804;

<sup>23</sup> Tra gli Autori che più si sono occupati del tema a livello internazionale, ma senza alcuna pretesa di completezza, Y. Mény, Y. Surel, *Populismo e democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2001; P. Taggart, *Il populismo*, Troina, Città aperta, 2002; C. Mudde, *The Populist Zeitgeist*, in *Government and Opposition*, vol. 59, n. 4, 2004, 542-563; I. Kraztev, *The Age of Populism*, in *European View*, vol. 10, N.1, 2011, 11-16; J. W. Müller, *What's Populism?*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016; Per la dottrina italiana, *ex multis*, tra i contributi più recenti, L. Zanatta, *Il populismo*, Roma, Carocci, 2013; D. Palano, *Populismo*, Milano, Ed. Bibliografica, 2017.

<sup>24</sup> Su tutti, M. Tarchi, *Italia populista*, 2° ed., Bologna, Il Mulino, 2015.

<sup>25</sup> Tra i vari tentativi di sistematizzazione, oltre agli Autori su citati, si v. anche M. Rooduijn, *The Nucleus of Populism: In Search of the Lowest Common Denominator*, in *Government and Opposition*, vol. 49, n. 4, 2014, 573-599; G. Baldini, *Populismo e democrazia rappresentativa in Europa*, in *Quaderni di Sociologia*, vol. 65, 2014, 11-29.

quantomeno, molto debole<sup>26</sup>: non è infatti privo di ragionevolezza il vecchio adagio che ogni società ha la classe politica che la rispecchia.

Ciò detto, e senza negare che i pericoli appena citati possano essere reali, la vulgata che condanna senza appello il concetto di populismo è in sé a dir poco contraddittoria. Un giudizio sul populismo parte in primo luogo dal contenuto che si vuole dare a questo termine e non è raro che, nello slancio ideale, si lasci per strada il percorso argomentativo. Si sceglie cioè, più o meno consapevolmente, di cadere nel paralogismo secondo cui se si è in presenza di populismo allora siamo in presenza di un atteggiamento di per sé stesso anti-democratico. Non sempre, invece, l'approccio cd. populista comporta un pericolo per la tenuta dell'ordine democratico. È importante sottolineare questo punto, perché è ciò che ci consente di dare il giusto valore alle cose e di misurarle anche e soprattutto in un'ottica critica nei confronti di un fenomeno che, in alcune sue manifestazioni, merita la condanna più netta, ma che in altre si rivela interessante e forse persino utile.

Innanzitutto, in via generale, il ricorso al popolo come fonte legittima del potere, il suo coinvolgimento nella gestione delle decisioni fondamentali di natura politica che riguardano la *res publica*, è l'approccio di base su cui si fonda il moderno concetto di democrazia. Sotto questo profilo, cospicue aperture al cd. "populismo" possono essere rintracciate proprio negli stessi enunciati costituzionali di ordinamenti democratici<sup>27</sup>. Emblematico l'art. 1 della Costituzione italiana ai sensi del quale "*La sovranità appartiene al popolo*": un popolo come principio, origine, asse fondante di tutta l'architettura costituzionale. Ma un popolo che esercita la sovranità, non soltanto la possiede. Diversamente si farebbe consistere la sovranità popolare in questione meramente formale. Invece la sovranità popolare si attua concretamente allorché si proceda in direzione di una sempre minore distanza tra possesso ed esercizio di essa<sup>28</sup>.

Questa rinnovata esigenza di centralità del popolo non è, in linea di principio, in contrasto con i principi classici della democrazia rappresentativa, su cui si reggono tutte le società complesse<sup>29</sup>. Anche la teoria democratica classica - pensiamo a Ernst Fraenkel - non ha mancato di rilevare la necessità di una combinazione, (o almeno di un avvicinamento), tra il sistema rappresentativo e quello plebiscitario, per evitare che entrambe queste concezioni comportino una discrepanza tra volontà popolare empirica e volontà popolare ipotetica<sup>30</sup>. Fraenkel, in particolare, pur rilevando i pericoli che il sistema plebiscitario porta con sé e cioè «l'assunzione tacita dell'esistenza di una volontà popolare

---

<sup>26</sup> Sul tema N. Urbinati, *Dalla democrazia dei partiti al plebiscito dell'audience*, in *ParoleChiave*, vol. 47, 2012, 7-21.

<sup>27</sup> E' d'obbligo il ricco e originale saggio di R. Chiarelli, *Il populismo nella Costituzione italiana*, in Id., *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015, 177 ss.

<sup>28</sup> G. Fenoaltea, *Il popolo sovrano. Realtà ed illusioni della sovranità popolare in Italia (1948-1958)*, Firenze, Nuova Italia editrice, 1958, 17 ss.

<sup>29</sup> Per A. Morrone, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 2017, 80 «I partiti politici, rappresentando una parte degli interessi sociali, non si sostituiscono al popolo sovrano, perché è dal processo costitutivo di un popolo e, quindi, dalla sua costituzione, che derivano i fini essenziali, è per questi fini che esiste il sistema di governo, sono questi fini la misura della legittimità delle istituzioni e quindi dell'azione degli stessi partiti politici. Dalla considerazione per cui i partiti sono e continuano ad essere un fondamentale strumento (appunto) di partecipazione democratica non deriva, almeno per la Costituzione scritta, che il contenuto del *politico* si risolva negli interessi dei partiti».

<sup>30</sup> Cfr. E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, Giappichelli, 1999.

unitaria che è identificata con l'interesse collettivo»<sup>31</sup>, mostra di essere ben cosciente del pericolo che i partiti si convertano in strutture chiuse lontane dalla idea di cittadinanza e che la democrazia possa sfociare in un dominio dell'oligarchia<sup>32</sup>.

Vogliamo dire che bisognerà avere il coraggio di mettere le mani direttamente nella materia viva del disagio, nella crisi della democrazia - che è crisi di rappresentanza, crisi di legittimazione, crisi di sovranità - molto più grave di quanto non si voglia ammettere.

In secondo luogo esso ci aiuta a comprendere meglio la grave crisi democratica in atto che sta sempre più facendo assumere alla nostra democrazia caratteri oligarchici. Una crisi insieme politica, sociale ed economica grave al punto che si è già cominciato a parlare di post-democrazia<sup>33</sup>. In questa prospettiva, per alcuni, lo stile populista va inserito nell'alveo di un atteggiamento malato, causato dalla frustrazione di cittadini irrazionali e imbarbariti. Da una parte, vi sarebbero la vendetta, il rancore, l'intolleranza, tutto ciò che comporta declassamento e disgregazione; dall'altra, il politicamente corretto, lo spirito di mediazione e di parlamentarizzazione del dissenso, cioè un atteggiamento democraticamente autentico e sano. In realtà, come è stato giustamente detto, il populismo è «l'ombra permanente della democrazia rappresentativa»<sup>34</sup>, cioè una materializzazione - sempre *in nuce* ed insita nel concetto di democrazia stessa - dell'incepimento dei meccanismi essenziali della rappresentanza democratica. Esso non solo è sempre presente in qualsiasi forma democratica<sup>35</sup> ma, pur costituendone una stortura, ne rappresenta anche una risorsa: un tasso "fisiologico" di populismo<sup>36</sup>, in misura tale che una democrazia matura sia in grado di contenerlo, funga da valvola di sfogo sociale e aiuti l'intero sistema politico ad riequilibrarsi.

Un altro aspetto da tenere in considerazione consiste nei possibili esiti che questo stato d'animo, questo *mood*, questa forma "populista" può dare al disagio politico della contemporaneità: nel vuoto prodotto dalla dissoluzione della capacità dei partiti di intercettare prima, e di veicolare poi, il disagio sociale, gli strumenti di protesta dell'elettorato non possono che diventare gli strumenti di democrazia diretta. Così, se il popolo acquista una maggiore e più diretta rilevanza, esso dovrà anche essere messo in grado di comprendere, di valutare le scelte di politica generale che proprio in quanto tali interessano - e cioè coinvolgono - tutti i cittadini. Il ricorso alla democrazia diretta favorisce tale educazione, costringe i cittadini ad adottare una coscienza politica, costringe la classe politica a spiegare, al maggior numero di persone e nel modo più chiaro possibile, le ragioni che si pongono a favore di questa o quella decisione, educa alla cittadinanza attiva ed è fattore di trasparenza delle scelte pubbliche. In sintesi, se in

---

<sup>31</sup> G.M. Teruel Lozano, *La riforma della democrazia: una rilettura della teoria di Fraenkel di fronte all'attuale crisi del sistema rappresentativo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2013, 3, online su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>32</sup> E. Fraenkel, *La componente rappresentativa...*, cit., 44 ss., dove afferma, in merito al parlamentarismo britannico: «un sistema rappresentativo che non sappia far fronte alla ferrea legge dell'oligarchia è condannato all'autodistruzione».

<sup>33</sup> C. Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003. È poi sotto gli occhi di tutti il disagio sociale in atto, dove all'impovertimento di strati fino a ieri ascendenti, si riscontra una nuova ascesa di vecchi privilegiati.

<sup>34</sup> Così M. Revelli, *Populismo 2.0*, Torino, Einaudi, 2017, che a sua volta richiama J.W. Müller, op. cit.

<sup>35</sup> Lo stesso J.W. Müller, *What's Populism?*, cit., nel suo capitolo introduttivo si chiede quanti, in realtà, possano oggi sfuggire all'etichetta di populista, per sottolineare tanto l'indeterminatezza di tale definizione, quanto il fatto che il populismo è diventato il carattere principale della politica contemporanea.

<sup>36</sup> M. Ciampi, *Populismo e democrazia*, in R. Chiarelli (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, cit., 29.



democrazia il popolo è sovrano, ciò implica ritenere che il popolo possa decidere con cognizione di causa sia sui leader e sui partiti, attraverso le elezioni, sia sulle singole questioni cui fosse chiamato a pronunciarsi con altri istituti di democrazia diretta.

Ecco perché non si può demonizzare il populismo, se inteso nel senso su specificato: non perché esso persegua, sul piano teorico, scopi condivisibili, ma perché, da un punto di vista funzionale, si ha la convinzione, o forse solo la speranza, che possa servire ad invertire la rotta. Ovvero che possa cioè essere un tonico efficace per lo Stato costituzionale, purché ovviamente si mantenga nei limiti fisiologici di una democrazia matura. Un populismo democratico è, infatti, da intendersi come quell'attenzione, talvolta estrema, al coinvolgimento del popolo nelle decisioni di natura politica. In questo modo la strategia populista può essere vista come una strada per recuperare, in maniera radicale, la democrazia. Non è un caso che anche filosofi e politologi progressisti, in tempi recenti, abbiano preso atto del populismo, quale nuovo atteggiamento politico e ne abbiano teorizzato, strategicamente, un suo utilizzo anche da parte della sinistra: il libro di Chantal Mouffe *“Per un populismo di sinistra”* ne è l'esempio più eclatante<sup>37</sup>. Forse questo modello partecipativo estremo potrebbe rappresentare il segno della nascita di un nuovo modello democratico che, depurato dalle sue storture plebiscitarie, vada a rafforzare la sovranità popolare e con essa il suo senso di responsabilità<sup>38</sup>. Sotto questo profilo il cd. populismo, anche solo per eterogenesi dei suoi fini, può giocare un ruolo molto importante, di democratizzazione del sistema, che si può concretizzare, appunto, in una maggiore partecipazione alle decisioni politiche fondamentali e in forme più stringenti di rappresentanza politica.

Restiamo convinti, riprendendo il pensiero di Alain de Benoist, che nella democrazia il concetto chiave sia la partecipazione. Intesa come prendere parte, il che è espressione di appartenenza ad una comunità ed assunzione di un ruolo attivo negli affari pubblici. Non solo attraverso il momento del voto e della scelta dei rappresentanti, ma anche attraverso la possibilità di manifestare o rifiutare il consenso ed esplorando tutte le possibilità che permettano di legare più direttamente il popolo ai propri governanti. Democrazia, insomma, da declinarsi né con il massimo di libertà e neppure con il massimo di eguaglianza, ma con il massimo di partecipazione. Perché la democrazia - in una definizione diventata famosa - è esattamente questo: «la partecipazione di un popolo al proprio destino (...). E ciò che fa la democrazia non è la forma dello Stato, ma la partecipazione del popolo allo Stato»<sup>39</sup>.

3. L'ultimo aspetto che vorremmo trattare è quello dell'Europa e del suo rapporto con la rappresentanza. Da un'indagine di stampo politologico effettuata da Ben Crum in chiave comparata su un *range* temporale che va dal 1972 al 2016 sui principali referendum in materia di affari europei indetti negli Stati membri, si evidenzia chiaramente

<sup>37</sup> Ci riferiamo a C. Mouffe, *Per un populismo di sinistra*, Bari-Roma, Laterza, 2018, la quale sottolinea: «[...] La divisione dei poteri, il suffragio universale, il sistema multipartitico, i diritti civili [...]. Opporsi alla postdemocrazia non consiste nell'abbandonare quei principi, ma nel difenderli e radicalizzarli».

<sup>38</sup> Di «modello nuovo» che disegni una nuova idea di «democrazia forte» ha parlato F. Robbe, *Introduzione*, in F. Robbe (a cura di), *La démocratie participative*, Paris, L'Harmattan, 2007, 18 ss., in riferimento alla democrazia diretta.

<sup>39</sup> A. de Benoist, *Democrazia. Il problema*, Firenze, Arnaud, 1985, 91 ss., anche per la citazione che è di Moeller van den Bruck.

un *trend* fortemente euro-scettico<sup>40</sup>. Sembra, infatti, di poter affermare che, almeno negli ultimi anni, i referendum non sono quasi mai stati pro-integrazione, mentre quando hanno dato esito positivo, la percentuale era strettissima. I dati ci dicono, dunque, che c'è una certa insofferenza nei confronti dell'Europa. Eppure le classi dirigenti, anziché porsi in termini critici e domandarsi le ragioni di questa perdita di credibilità, hanno addotto giustificazioni varie a tale tendenza. E che se i cittadini europei sono così irresponsabili da ignorare i saggi consigli offerti dalle élite, allora il problema sarebbe la mancanza di informazione, di consapevolezza o di educazione politica. Con la conseguenza che non vi sarebbe altra strada se non ricondurli sulla "retta via". Emblematici il caso irlandese e quello greco<sup>41</sup>, così come la più recente vicenda Brexit, in cui sono tuttora all'ordine del giorno tentativi di superare il voto popolare attraverso manovre di palazzo. Ecco perché - come dicevamo all'inizio - la dicotomia democrazia diretta *versus* democrazia rappresentativa è una falsa rappresentazione se riferita all'Europa, così come sarebbe un errore sottovalutare il disagio cd. antieuropeista banalizzandolo quale fenomeno transitorio della storia<sup>42</sup>. Al contrario, senza un tentativo di superare il deficit democratico, che non è solo all'interno alle istituzioni dell'Unione, ma anche tra istituzioni dell'Unione ed elettorati nazionali, il bisogno di ricorrere al *modus operandi* tipico della forma più diretta della democrazia, o perfino del populismo, non potrà che aumentare.

La democrazia diretta, intesa sia come partecipazione strutturale del popolo alle decisioni politiche più importanti, sia come attenzione dei governanti alla "percezione popolare", può nella moderna democrazia difficilmente prendere le forme di un soggetto politico in senso proprio. La tesi dell'autogoverno del popolo come fondamento assiologico della democrazia - pensiero tipico delle teorie procedurali - è ormai stato dimostrata inverosimile o perfino illiberale<sup>43</sup>. Ma è chiaro che in questo caso il nostro riferimento alla "democrazia diretta" come strumento di governo non significa intendere il popolo come un «corpo politico» unitario (Rousseau), o come «totalità politica» organica (Schmitt)<sup>44</sup> capace di una propria volontà omogenea ed insopprimibile. Significa invece soltanto non disconoscere quanto Kelsen ci ha insegnato sul popolo quale «soggetto collettivo»<sup>45</sup> e non sminuire l'apporto immediato dei cittadini nelle decisioni politiche. In tal senso non è sbagliato (ri)valutare l'introduzione di ulteriori elementi

<sup>40</sup> In Danimarca il voto negativo relativo alla ratifica del Trattato di Maastricht del 2 giugno 1992 è stato superato da un nuovo referendum positivo tenutosi il 18 maggio 1993 mentre il referendum del 2000 in merito all'adesione all'Euro ha dato risultato negativo. In Francia il referendum del 1992 sulla ratifica del Trattato di Maastricht è stato approvato a strettissima maggioranza (51%), mentre il referendum del 2005 in relazione alla ratifica del Trattato costituzionale è stato bocciato così come nei Paesi Bassi (referendum del 2005). Anche in Svezia nel 2003 il referendum in merito all'adesione all'Euro. Regno Unito ha avuto risultato negativo. Da ultimo si veda il referendum sulla Brexit del 26 giugno 2016. Cfr. B. Crum, *Saving the Euro at Cost of Democracy?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, n. 4, 614-630.

<sup>41</sup> Quanto all'Irlanda, il voto negativo del referendum del 7 giugno 2001 relativo all'adozione del Trattato di Nizza è stato superato in occasione del successivo referendum del 19 ottobre 2002. Il voto contrario sancito dal referendum del 12 giugno 2008 concernente il Trattato di Lisbona è stato superato l'anno seguente (con il referendum del 2 ottobre 2009). Quanto alla Grecia, come si ricorderà, nell'estate 2015 con un rigido pacchetto di salvataggio sul tavolo, Tsipras aveva due alternative: piegarsi a Bruxelles, ovvero al piano proposto dalla Commissione europea, dalla BCE e dal FMI o condurre la Grecia al caos economico. Di fronte ad una scelta così importante, il tentativo di Tsipras di indire referendum popolare consultivo suscitò dure reazioni all'interno delle istituzioni dell'Unione e della Germania, e fu definito "irresponsabile". Nonostante il voto contrario del 61% dei cittadini greci, Tsipras fu costretto dalla c.d. "Troika" a tornare al tavolo delle trattative e ad accettare un accordo ancora più pesante di quello originariamente prospettato.

<sup>42</sup> Si veda l'analisi di Y. Mounk, *Popolo vs. Democrazia*, Milano, Feltrinelli, 2018.

<sup>43</sup> L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, cit., 76 ss.

<sup>44</sup> Tale tesi è stata elaborata in particolare in ID., *Il custode della Costituzione* (1931), Milano, Giuffrè, 1981.

<sup>45</sup> H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit. 297.

che rendano possibile una qualche forma di controllo popolare e di responsabilità dei rappresentanti anche nel corso della legislatura. Resta ovviamente il problema della diffidenza sulla capacità di giudizio dell'elettorato, che però rappresenta una contraddizione profonda del pensare democratico. Se si reputa che quest'ultimo non sia in grado di assumere consapevolmente la decisione su un punto specifico, come si potrà ritenere che lo stesso popolo sia in grado di scegliere, consapevolmente, alle elezioni per un candidato o un gruppo che si facciano portatori di una certa linea politica, di scelte generali e specifiche? Ci pare di poter concludere che il problema alla base dello scontro tra democrazia diretta e rappresentativa, così come delle loro relative patologie, resti un aspetto che prescinde dalla bontà o meno dei due sistemi ad assicurare gli scopi per i quali essi sono pensati. Come già aveva intuito Bobbio fin dagli anni Quaranta, nell'elaborare il suo concetto di "democrazia sostanziale", alla radice vi è infatti un problema di educazione alla cittadinanza<sup>46</sup>, che è educazione politica e civile insieme degli elettori e degli eletti. Un problema che parte quindi da molto lontano e che non si risolve, ed anzi si aggrava, cercando escludere i cittadini dalle decisioni politiche più sensibili. Ogni percorso educativo, tanto per chi lo dispensa quanto per chi lo riceve, deve passare da una prassi virtuosa, ma prima di tutto, da una prassi [senza aggettivazioni].

---

<sup>46</sup> Vale la pena riportare una sua citazione estesa: «Solo l'uomo libero è responsabile; ma l'uomo non nasce libero se non nelle astrazioni degli illuministi; l'uomo diventa libero in un ambiente sociale in cui condizioni economiche, politiche, culturali siano tali da condurlo, anche suo malgrado, ad acquisire coscienza del proprio valore di uomo [...] Per conseguire questo fine occorrono istituzioni democratiche che siano in grado non soltanto di dare all'individuo l'esercizio della libertà (per esempio attraverso il diritto di voto), ma anche di radicare e di sviluppare in lui il senso della libertà» Così N. Bobbio, *Uomini e istituzioni* (1945), ora in *Tra due Repubbliche*, Roma, Donzelli, 1996, 29 ss. Sul punto anche E. Grosso, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, 3, dove, riguardo alla funzione pedagogica che la democrazia aveva per Bobbio, afferma: «la democrazia esige un accurato e continuo sforzo di formazione e di educazione. Anzi, l'«educazione dei cittadini» è un compito fondamentale per qualsiasi regime democratico».