

DEGENERAZIONI DELLA DEMOCRAZIA E LACUNE DEL LINGUAGGIO. RIFLESSIONI A PARTIRE DA ALBERTO LUCARELLI, *POPULISMI E RAPPRESENTANZA DEMOCRATICA* *.

di Gennaro Ferraiuolo **

1

Negli studi sul populismo è ormai risalente l'immagine del *complesso di Cenerentola*: una scarpetta – quella appunto del populismo – confezionata con estrema cura dagli studiosi sul piano astratto, ma che poi difficilmente *calza* in maniera adeguata alle diversificate esperienze concrete che si pretende di ricondurre alla categoria¹. Fin dal titolo - che declina l'oggetto di indagine al plurale: i *populismi* - il recente volume di Alberto Lucarelli sceglie di assumere tale dato, misurandosi criticamente con esso².

Per provare a cogliere l'estrema scivolosità del terreno che calpesta lo scienziato sociale quando osserva la variegata fenomenologia populista, vorrei partire dai contenuti di due recenti interviste. Nella prima, Roberto Maroni, alla vigilia delle elezioni politiche del 2018, si faceva promotore – dall'interno del partito guidato da Matteo Salvini - di strategie rivolte a contrastare l'affermazione delle forze populiste: il titolo del quotidiano annunciava, enfaticamente, “il gran manifesto anti populista di Maroni”. L'intervistato, però, ricordava anche, con nostalgia, “i tempi di Umberto Bossi, quando la politica aveva la P maiuscola, quando fare politica significava voler fare la rivoluzione e non preoccuparsi solo di avere un posto in più nel parlamento romano”³. Più di recente, Matteo Renzi, ponendosi criticamente rispetto alla gestione dell'emergenza pandemica da parte del Governo in carica – sostenuto da una maggioranza parlamentare che si compone anche del

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università di Napoli “Federico II”.

¹ L'immagine, proposta da Isaiah Berlin in una conferenza del 1967, è stata di recente ripresa, in Italia, da M. Tarchi, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2015, p. 27.

² Cfr. A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020.

³ Cfr. *Io, Salvini, il Cav. e Renzi. Il gran manifesto anti populista di Maroni*, intervista di Claudio Cerasa, *Il Foglio*, 11 gennaio 2018.

partito di cui Renzi è leader – ha affermato quanto segue: “dobbiamo abbandonare la superficialità e il populismo. E mettere in campo la Politica, quella con la P maiuscola”⁴. Siamo di fronte a due esponenti politici, appartenenti a partiti diversi, tendenzialmente associati a blocchi ideologici distinti, che pretendono di delimitare il confine tra la politica *con la P maiuscola* (a cui naturalmente si ascrivono) e il campo del populismo. Inquadrando questo tipo di discorsi attraverso alcuni degli apporti scientifici sul populismo emergono spunti interessanti.

La politica *con la P maiuscola* di Maroni, quella dei tempi di Umberto Bossi, era ricompresa, in uno più noti studi in materia, tra i principali fenomeni populistici delle democrazie occidentali: nel 2000, in riferimento alla Lega, Mény e Surel evidenziavano come “raramente la costruzione di una ‘comunità immaginata’ fosse stata tentata in maniera così insistente e maldestra”⁵.

L’altro fautore della politica *con la P maiuscola* rappresenta invece uno dei principali sostenitori di un assetto della forma di governo sintetizzata nella “retorica e fuorviante immagine del sindaco di Italia”⁶, con i suoi irrinunciabili corollari: *conoscere chi vince la sera stessa delle elezioni; un vincitore chiaro un minuto dopo i risultati*. Proprio il partito guidato da Matteo Renzi, anche dopo l’insuccesso delle iniziative portate avanti dal Governo a sua guida nella XVII legislatura che provavano a dare concretezza a quella idea, ha di recente rilanciato una campagna a sostegno del disegno: “con le regole di oggi nessuno può governare da solo. C’è solo un modello istituzionale che piace alla grande maggioranza degli italiani e che consente di governare per cinque anni dopo la vittoria elettorale: è il modello delle amministrazioni locali. Vogliamo che il voto degli italiani conti. Vogliamo che chi viene eletto possa fare sul serio”⁷. Anche in questo caso possiamo chiederci se non si scorgano tracce di populismo (magari di populismo *con la P maiuscola*) in visioni che prospettano, per dirla proprio con le parole di Lucarelli, un “quadro di

⁴ Cfr. Renzi: “Il Dpcm crea tensioni ma non ferma il virus. Conte non faccia il populista”, intervista di Annalisa Cuzzocrea, *La Repubblica*, 28 ottobre 2020.

⁵ Y. Mény e Y. Surel, *Par le peuple, pour le peuple*, Paris, 2000, trad. italiana *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004, p. 283 ss. (citazione p. 285).

⁶ M. Luciani, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011, p. 8.

⁷ È quanto si legge nel testo della petizione “Eleggiamo il Sindaco d’Italia”, pubblicata nel sito web del partito *Italia Viva* [https://www.italiaviva.it/il_sindaco_di_italia, ultima consultazione 27 novembre 2020].

assoluta semplificazione del funzionamento della democrazia, che identificano i vincitori delle elezioni con il popolo”⁸.

In entrambi gli esempi, non ci si muove sul solo versante delle modalità della comunicazione⁹, ma si toccano direttamente i contenuti delle istanze politiche portate avanti. Ne deriva l’importanza – forse l’urgenza - di uno sforzo teso a mettere ordine nelle declinazioni di una categoria *multiforme e porosa*¹⁰; un ordine forse necessario anche a fini semplicemente discorsivi, per comprendere cosa si celi davvero dietro l’uso ricorrente di una parola.

In siffatta prospettiva Lucarelli, nel quadro di un’analisi ampia che guarda a diverse parti del mondo e a differenti fasi storiche, ritiene che il concetto di populismo, definito in alcuni tratti essenziali, si presti ad inquadrare fenomeni assai variegati: dal “movimento operaio occidentale, inteso come progetto di emancipazione (marxista) dalla subalternità, nella prospettiva di una conquista e direzione futura dello Stato da parte del popolo”, con “il richiamo al potere dei lavoratori, contrapposto al potere del capitale, [che] costituisce lo sfondo mitico di una resistenza popolare al mondo moderno e alla rivoluzione industriale, soprattutto nei suoi esiti più ‘selvaggi’ e ‘disumani’”¹¹; al movimento ecologista *XR Extinction Rebellion*, “nato nel maggio 2018 in Gran Bretagna e presente in 72 Paesi del mondo”¹²; alle forze di matrice sovranista e antieuropea diffuse nel Vecchio Continente¹³. L’elemento che contraddistingue l’articolato itinerario dello studioso va individuato nel rifiuto di due meccaniche contrapposizioni (accolte invece in altre analisi dedicate al tema)¹⁴: quella tra populismo e costituzionalismo, quella tra populismo e rappresentanza¹⁵. Definita così, in termini estremamente ampi, la categoria, l’Autore procede a differenziare: tra “populismo di destra, teso all’autoritarismo e all’etnicismo, e [...] populismo di sinistra, che pone l’accento sulle diseguaglianze sociali”¹⁶; tra un “populismo della partecipazione

⁸ A. Lucarelli, *op. ult. cit.*, p. 49.

⁹ Su tale profilo v. M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 377 ss.

¹⁰ A. Lucarelli, *op. ult. cit.*, p. 46.

¹¹ Ivi, p. 23.

¹² Ivi, p. 50.

¹³ Ivi, p. 99 ss.

¹⁴ Nella dottrina costituzionalistica italiana, cfr. ad esempio, di recente, P. Ciarlo, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, spec. p. 5 ss.; G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, 2019, p. 123 ss.

¹⁵ A. Lucarelli, *op. ult. cit.*, *passim*, spec. 45 ss.

¹⁶ Ivi, pp. 45-46.

(anche nel suo interno teso al miglioramento qualitativo della rappresentanza)” e “un populismo di risultato, finalizzato al raggiungimento di atti decisori, a prescindere dal processo posto in essere”¹⁷; tra un “populismo liberista e sovranista” e un populismo “democratico, plurale, ecologista e sociale”¹⁸; tra un populismo che “declina la sovranità popolare attraverso più dimensioni dell’azione democratica [...] ma non si contrappone aprioristicamente alla rappresentanza” e un populismo che “auspica modelli semplificati, governati e garantiti da un leader”¹⁹; tra un populismo che legge il territorio secondo logiche *escludenti* e *proprietarie* e quello che ne fa invece il “luogo ove esercitare diritti di cittadinanza, senza logiche predatorie ed estrattive”²⁰.

Seguendo quale linea analitica la valenza che tendono ad assumere i classici elementi costitutivi dello Stato²¹, siffatte distinzioni risultano costruite in rapporto al bagaglio ideologico delle istanze che di volta in volta sono fatte valere. Si può però anche ricorrere ad uno schema più astratto e neutrale, che conduce ad esiti analitici molto prossimi a quelli proposti nel volume; uno schema che si pone così come una sorta di *prova* dell’operazione classificatoria di Lucarelli, rivolta a confermarne l’esattezza del risultato.

È in tale direzione che assume rilievo la tensione tra *populismo* e *costituzionalismo*, nelle specifiche accezioni (dunque nelle convenzioni stipulative) proposte da Mény e Surel. Ai due termini della coppia non è attribuita dagli studiosi alcuna portata valutativa: essi denotano, semplicemente, gli spazi rimessi alla decisione politica (il *populismo*) e quelli ad essa sottratti (il *costituzionalismo*). Va notato – e qui un importante punto di contatto con la riflessione di Alberto Lucarelli - come la sfera della decisione politica sia intesa come decisione riconducibile al popolo nella veste di soggetto che si esprime anche, se non prima di tutto, attraverso il canale rappresentativo. Populismo e rappresentanza non vengono pertanto considerati come contrapposti: il primo non collide con la seconda, ma è in essa inglobato. In questa lettura, il populismo è una componente ineliminabile della democrazia, nel suo ruolo di “vettore delle aspirazioni popolari”²².

¹⁷ Ivi, p. 90. Per una critica alla «ideologia dell’“efficienza” della decisione politica come valore in sé, cioè prescindente dalla causa e dallo scopo, “efficienza” da conseguire concentrando il potere nel singolo *leader* [...] semplificando nel massimo grado le procedure di decisione», cfr. S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 16.

¹⁸ A. Lucarelli, *op. ult. cit.*, pp. 99-101.

¹⁹ Ivi, pp. 103-105.

²⁰ Ivi, p. 109.

²¹ Si tratta di un approccio al tema del populismo esplicitamente enunciato dall’Autore (ivi, p. 139 ss.).

²² Y. Mény e Y. Surel, *op. cit.*, p. 15, che si rifanno alla proposta analitica di J. Leca, *La démocratie à l’épreuve des pluralismes*, in *Revue française de science politique*, n. 2/1996, p. 230 ss. Nei termini riferiti, la tensione

Gli ordinamenti democratici si reggono sull'equilibrio di questa tensione permanente: un equilibrio che può esprimersi in diversificati assetti, ma deve scongiurare l'appiattimento dicotomico su uno dei termini della coppia²³. Una impostazione che possiamo in fin dei conti intravedere anche nell'art. 1 della Costituzione italiana: la sovranità popolare da una parte, il suo limite dall'altra. Si rischia senz'altro di fuoriuscire dalle coordinate della democrazia pluralista di fronte ad una sovranità popolare che non riconosce e accetta il limite²⁴; ma anche allorquando il limite comprime eccessivamente i canali di espressione e affermazione della sovranità popolare possono generarsi pericoli per la tenuta degli assetti democratici.

È dunque la trasfigurazione della tensione permanente populismo-costituzionalismo in dicotomia escludente a determinare la degenerazione democratica: Mény e Surel parlano, a tal proposito, non più di semplice populismo ma di *ideologia populista*, innescata dalla eccessiva compressione del peso della decisione popolare nel sistema. L'ideologia populista si configura in questo modo come il sintomo (la *febbre*) di una “democrazia sofferente” per le carenze della componente responsiva della rappresentanza (la vera *malattia*)²⁵. I movimenti populistici divengono un “effetto secondario del malessere democratico”, “un valido e tempestivo promemoria del fatto che la democrazia non è data una volta e per tutte, ma rappresenta invece una costruzione che deve essere costantemente rinnovata”²⁶.

Anche Alberto Lucarelli – la prova conferma l'esattezza del risultato – intende proporre, muovendo dai populismi, un'analisi sullo “‘stato di salute’ della rappresentanza

tra populismo e costituzionalismo può essere accostata a quella tra *democrazia popolare* e *democrazia costituzionale* (P. Mair *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, London-New York, 2013, trad. it. *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, 2016, p. 13 ss.); o tra *political constitutionalism* e *legal constitutionalism* (R. Bellamy, *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge, 2007, *passim*); o tra legittimazione *popolare* e legittimazione «basata sulla competenza tecnica, l'imparzialità e l'indipendenza, l'argomentazione razionale» (G. Pitruzzella, *Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 3/2018, p. 5).

²³ Secondo un approccio riconducibile a N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, 1977, spec. p. 147, e di recente valorizzato, in relazione al tema della rappresentanza politica, da S. Staiano, *La rappresentanza*, cit., pp. 1-4.

²⁴ Esemplicativo di tale forma di degenerazione il discorso tenuto dal Presidente del Consiglio Conte alle Nazioni Unite il 26 settembre 2018, non a caso valutato criticamente in dottrina da G. Martinico, *op. cit.*, pp. 119-120.

²⁵ Y Mény e Y. Surel, *op. cit.*, pp. 24-26 e p. 60.

²⁶ Y Mény, *Populismo e democrazia in Europa*, in *Il Mulino*, n. 1/2005, pp. 11-12.

democratica”²⁷, sulla “cesura tra istanze dal basso e capacità di recepirle”²⁸, sul “cortocircuito rappresentanza-visibilità”²⁹: perché “la matrice originaria del populismo si sviluppa in assenza di visibilità del popolo”³⁰. È tutto questo – ecco il *tempestivo promemoria* – che lo induce a *prendere il populismo sul serio*, “senza ricorrere a facili e liquidatorie definizioni”³¹, a considerarlo il sintomo che richiede, con urgenza, di risalire alla causa del problema: cause che sono individuate guardando essenzialmente alla crisi (o alla trasformazione) dei partiti politici e al sempre più massiccio trasferimento di poteri decisionali su terreni non presidiati dalla rappresentanza democratica ma dalla *governance*³².

Un ulteriore passo può essere qui compiuto isolando, più nel dettaglio, i processi innescati dal *malessere democratico*, dalla eccessiva carenza di responsività del sistema, dalla *invisibilità* della rappresentanza. Tali processi si muovono in due differenti direzioni, verso due forme di ideologia e di semplificazione populista.

Da una parte, il rischio è che si assolutizzi, in chiave dicotomica, la domanda di responsività, affermando la pretesa di annullare del tutto la distanza tra rappresentanti e rappresentati e, dunque, difendendo una idea tutta immanente di rappresentanza³³. La complessità della funzione di governo viene così ridotta a mera amministrazione, perché “il popolo sa ciò che vuole”³⁴. Un siffatto esito è esemplificato dall’attacco al divieto del vincolo di mandato; o dalla prospettazione, molto diffusa in Italia in una certa fase, dei rappresentanti intesi quali meri *dipendenti* dei rappresentati.

L’altro movimento che si genera per effetto delle carenze responsive del sistema conduce ad una semplificazione di segno diverso: quella della “unificazione del popolo sotto un leader”, di “un leader che unifichi o dia il senso ideologico di ciò che unisce il popolo”, che tende di conseguenza a delineare assetti organizzativi del potere orientati alla forma

²⁷ A. Lucarelli, *op. ult. cit.*, p. 38.

²⁸ Ivi, p. 40.

²⁹ Ivi, p. 67.

³⁰ Ivi, p. 68.

³¹ Ivi, p. 76.

³² I due profili ricorrono in numerosi passaggi del volume di Alberto Lucarelli: in particolare, sul secondo dei versanti segnalati, i rilievi critici sono sviluppati ivi, p. 93 ss.

³³ In tema cfr. S. Staiano, *La rappresentanza*, cit., p. 14.

³⁴ Così I. Massa Pinto, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 16 ss.

della *mono-archia*³⁵. La rappresentanza, in questo caso, si fa tutta trascendente, protesa alla immedesimazione identitaria del popolo con il leader vincitore delle elezioni³⁶.

È rispetto a questo secondo esito che acquisisce particolare interesse, nel contesto dell'ordinamento italiano, una riflessione condotta attraverso le categorie del diritto costituzionale: guardando così al populismo non più dalla prospettiva della forma di Stato ma da quella, più circoscritta, della forma di governo (mantenendo comunque ferma l'idea che le inefficienze della seconda, oltre una certa soglia, si ripercuotono inevitabilmente sulla tenuta della prima)³⁷.

Il tema che si intende qui mettere in luce può trovare una chiara enunciazione, sul piano generale, nelle parole di Massimo Luciani, riprese da un lavoro pubblicato all'indomani della sentenza n. 35/2017 (ovvero della decisione con cui la Corte interveniva, per seconda volta in un ristretto arco temporale, sulla legge elettorale politica, dichiarandone l'illegittimità, si potrebbe dire, per gli *eccessi di trascendenza* degli assetti rappresentativi cui si mostrava ispirata). Per Luciani

“la governabilità [...] è stata per vent'anni il punto di riferimento di asfittiche, ma dominanti, ricostruzioni teoriche e di velleitarie, ma diffuse, pratiche politiche. [...] La politica, in particolare, si è cullata nell'illusione di risolvere i propri problemi attraverso strumenti esclusivamente istituzionali e questa illusione è stata alimentata da una folta schiera di studiosi, messi in gara per trovare le soluzioni più forzanti e rigide che si potessero immaginare [...]. Colpa grave della politica, indubbiamente, ma imperdonabile della dottrina, che aveva a disposizione innumerevoli prove dell'impraticabilità di una simile strategia. [...] I sistemi sociali occidentali sono attraversati da linee di tensione fortissime [...]. Sistemi così articolati e conflittuali hanno bisogno di una qualche riduzione della loro complessità, certo, ma non si governano con la sola semplificazione. E il disagio deve essere in qualche modo rappresentato, altrimenti trova pericolosi canali extraistituzionali di manifestazione”³⁸.

³⁵ Sono le formule proposte da N. Urbinati, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa. Risposta a McCormick e a Del Savio e Mameli*, in *Micromega – Il rasoio di Occam*, n. 2/2014 e in Id., *Un termine abusato, un fenomeno controverso*, in J.W. Müller, *Cos'è il populismo?*, Milano, 2017, p. XVII; v. ora, più ampiamente, Id., *Me The People. How Populism Transforms Democracy*, Cambridge, 2019, trad. it. *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2020, p. 189 ss.

³⁶ Cfr. ancora S. Staiano, *La rappresentanza*, cit., p. 20, che descrive un siffatto esito come populismo *in senso proprio*.

³⁷ Sul punto cfr. S. Staiano, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. Staiano, G. Ferraiuolo e A. Vuolo (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020, p. 40.

³⁸ M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 5.

Collocando il discorso su questo sfondo, è possibile spingersi su due più specifici versanti. Il primo permette di cogliere il modo in cui in Italia è stata diffusamente prospettata (e supportata) la transizione ad una formula elettorale maggioritaria. A venticinque anni dal referendum abrogativo del 1993, Mario Segni ha denunciato il “lavoro consapevole, lento, tenace e scellerato condotto dal sistema dei partiti” per distruggere un meccanismo maggioritario “che stava funzionando molto bene per la stabilità e il rapporto diretto cittadini-parlamentari”³⁹. Un maggioritario, dunque, per scegliere *le persone contro i partiti*, questa la retorica utilizzata anche nella fase referendaria dei primi anni Novanta; un’idea di assetto maggioritario che poi, nella visione di Segni, gli stessi partiti sono, nel tempo, riusciti a sabotare. Viene qui da chiedersi, invero, a chi si riteneva sarebbe stata rimessa la scelta dei candidati da collocare nei collegi uninominali (che circoscrivono in maniera importante la scelta dell’elettore sulle persone), distinguendo tra collegi *sicuri*, *persi e contesi*; o chi avrebbe dovuto definire e mettere in opera le strategie coalizionali (e di *desistenza*), prima del voto innanzitutto, ma anche all’esito delle crisi di governo, registratesi anche in ambiente maggioritario, in ragione di aggregazioni – partitiche! - eterogenee, che Gianni Ferrara qualificava in termini di coalizioni “coatte”⁴⁰.

In realtà Norberto Bobbio, già nel 1946, segnalava come “soltanto gli uninominalisti italiani guardano all’Inghilterra come a quel paese in cui il collegio uninominale costituirebbe un argine all’ingerenza del partito nelle elezioni e uno strumento idoneo a personalizzare le candidature”; il collegio uninominale – avvertiva Bobbio - “non sposta neppure di un millimetro la lotta politica dal partito alla persona”⁴¹. Nella stessa occasione, il filosofo evidenziava anche come lo slittamento di potere negli equilibri della forma di governo del Regno Unito non muovesse affatto dal Parlamento al Governo (o al *Premier*) ma, piuttosto, dal Parlamento ai partiti: sono Parlamento e partiti ad essersi *scambiati di posto*; la presenza di “grandi partiti democraticamente organizzati al servizio della democrazia [...] ci dà il miraggio di un governo forte”⁴². Tutto ciò spiega anche perché, circa mezzo secolo dopo, proprio negli anni del passaggio al maggioritario, Bobbio rileverà

³⁹ Cfr. Segni: *a 25 anni dal referendum i partiti hanno riportato il caos*, in *Corriere della sera*, 19 aprile 2018.

⁴⁰ Cfr. G. Ferrara, *La posizione attuale del Governo nell’ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, p. 437.

⁴¹ Così nel testo della conferenza tenuta a Roma il 7 aprile 1946: cfr. N. Bobbio, *I partiti politici in Inghilterra*, in Id., *Tra due repubbliche. Alle origini della democrazia italiana*, Roma, 1996, p. 54.

⁴² Ivi, p. 69.

la *contraddittorietà* di due campagne congiuntamente condotte: “per un governo stabile, da un lato, e contro il sistema dei partiti, dall’altro, mentre solo un riassetto delle forze politiche [...] sarebbe la prima condizione per una maggiore stabilità di governo”⁴³.

Il secondo versante su cui ragionare concerne gli assetti organizzativi fondati sulla *torsione monocratica*, sulla *unidimensionalità del potere*⁴⁴: una elezione diretta del vertice dell’Esecutivo non separata dall’elezione dell’assemblea, ma che anzi ne condiziona in maniera decisiva la composizione per effetto del premio di maggioranza. Un modello che si afferma nei Comuni e che si prova poi a replicare, in maniera più o meno compiuta, fino al livello statale, sia attraverso interventi sulla legislazione elettorale⁴⁵ sia attraverso tentativi – non giunti ad esito – di revisione costituzionale (nel 2006 e nel 2016)⁴⁶. Il livello su cui quel tipo di assetto si afferma nella sua veste più compiuta (ed estrema) è però quello regionale: a mo’ di bilancio, si potrebbero osservare le dinamiche politico-istituzionali innescate da siffatti moduli organizzativi del potere negli ultimi vent’anni. Di recente è stato intravisto, negli ultimi risultati elettorali, il consolidarsi a livello regionale di uno schema bipolare⁴⁷. Ma questo significa che i sistemi di governo delle regioni siano andati disponendosi, negli ultimi venti anni, seguendo una sorta di logica Westminster?

⁴³ N. Bobbio, *Tra due repubbliche*, cit., p. 121.

⁴⁴ Di *torsione monocratica e unidimensionalità* della rappresentanza discorre, in diversi passaggi, S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, *passim*.

⁴⁵ Si tratta della legislazione elettorale in cui inizia a farsi spazio l’idea del *capo* della forza politica (o della coalizione), secondo quanto disposto dall’art. 14-bis, co. 3, del DPR n. 361/1957, introdotto dalla legge n. 270 del 2005, confermato dalla legge n. 52 del 2015 e supportato da quegli automatismi premiali che saranno poi censurati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 1/2014 e n. 25/2017.

⁴⁶ Nella revisione costituzionale portata avanti tra il 2005 e il 2006 («Modifiche alla Parte II della Costituzione», approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta dei membri delle Camere, in *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n. 269 del 18 novembre 2005), si profilava la formale candidatura alla guida dell’Esecutivo, secondo modalità rimesse alla legge elettorale, che avrebbe dovuto «favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro»; si introduceva, inoltre, una clausola *simul simul*, temperata soltanto da un’inedita sfiducia costruttiva, tesa a cristallizzare la «maggioranza espressa dalle elezioni», maggioranza che non tollerava alterazioni, essendo il Primo ministro tenuto a dimettersi anche laddove la mozione fosse stata respinta «con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni» (si vedano, in particolare, gli artt. 27, 30 e 32 del progetto).

Nel 2016 (testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione», in *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale n. 88 del 15 aprile 2016), la trasformazione della forma di governo in chiave unidimensionale era demandata, in larga parte, alla legge elettorale (n. 52 del 2015): tuttavia profonde risultavano le implicazioni tra gli interventi condotti ai due livelli normativi (sul punto, si consenta di rinviare alle osservazioni sviluppate in G. Ferraiuolo, *La via delle leggi elettorali verso la revisione della forma di governo*, in *federalismi.it*, n.7/2016).

⁴⁷ Così M. Rubechi e A. Sterpa, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazioni dei sistemi politici regionali?*, in *federalismi.it*, 23 settembre 2020, *passim*, spec. p. 8 e p. 15 ss.

In generale, non sembra democraticamente rassicurante il dato di presidenti eletti con il 70, o con il 76 per cento di voti⁴⁸: ciò dovrebbe quantomeno indurre a interrogarsi su quanto di quel consenso sia ascrivibile a logiche *di influenza* e quanto a logiche *di dominio*⁴⁹ (tanto più nei contesti territoriali dove gli apparati istituzionali e amministrativi non sembrano spiccare, almeno ad uno sguardo superficiale, per efficienza e qualità). Occorre inoltre chiedersi che tipo di semplificazione politica sia dato riscontrare in sistemi in cui, ad esempio, la coalizione del Presidente vincente è composta da quindici liste, di cui ben dodici (parliamo della sola maggioranza) ottengono seggi in un'assemblea legislativa di cinquantuno componenti⁵⁰. Nella prima ondata della pandemia, abbiamo poi visto presidenti di regione impegnati in una “disordinata corsa a riempire veri o presunti vuoti di disciplina o a dar luogo a normative anche fortemente differenziate non solo per obiettive necessità di adeguamento a situazioni locali, ma anche per pura polemica politica con il Governo nazionale o per smania individualistica di visibilità, in vista del possibile, successivo sfruttamento elettorale”⁵¹. E continuiamo a vedere oggi, nella seconda ondata della pandemia, i medesimi presidenti, rieletti, che cambiano repentinamente strategie nella gestione dell'emergenza, alla ricerca della costante identificazione con i sentimenti del popolo che devono personificare⁵². Tutto questo non si produce peraltro nelle sedi

⁴⁸ Si tratta dei risultati riportati dai presidenti eletti lo scorso settembre, rispettivamente in Campania e Veneto. Essi sono tuttavia il riflesso più evidente di una tendenza più generale: per una puntuale disamina dei risultati alla luce di alcuni degli indici di personalizzazione individuati dalla dottrina politologica (in specie cfr. F. Musella, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, 2009, p. 93 ss.), v. S. Cafiero, *I «governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre del 2020*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020 (in corso di pubblicazione).

⁴⁹ Occorrerebbe in altri termini comprendere, attraverso «il modulo del “network sociale” [...] quanto [...] appartenga al campo delle “relazioni di influenza”, cioè al campo della trasmissione intenzionale di comunicazione, al fine di modificare l'opinione dei destinatari; e quanto alle “relazioni di dominio”, nelle quali l'attore politico controlla il comportamento di altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni» (la proposta analitica è formulata da S. Staiano, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *federalismi.it*, n. 3, 2012, p. 20).

⁵⁰ I dati sono riferiti all'esito delle ultime elezioni campane, ma anche in questo caso sembrano esemplificare tendenze oramai di lungo periodo: sia consentito, sul punto, rinviare a G. Ferraiuolo, *Poteri e livelli di governo statale e regionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2014, p. 41 ss., e alla bibliografia ivi citata.

⁵¹ G. Silvestri, *Covid-19 e Costituzione*, in *unicost.eu*, 10 aprile 2020. Paradigmatica, nella medesima direzione, la vicenda analizzata da A. D'Aloia, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei ‘propri confini’*, in *Dirittifondamentali.it*, 18 aprile 2020. Più in generale, sul punto, cfr. F. Musella, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno del Terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Napoli, 2020, p. 701 ss.

⁵² Sul populismo inteso come forma di *rispecchiamento* (una «tecnica che pretermette la formulazione di programmi politici, intorno alla cui elaborazione e attuazione ricercare il consenso attraverso la verifica nel tempo, e asseconda invece pulsioni maggioritarie, spesso non internamente coerenti, rilevate attraverso sondaggi, in modo da ottenere adesioni di tipo plebiscitario»), cfr. S. Staiano, *Né modello né sistema. La*

istituzionali, al cospetto delle forze (regionali) di opposizione, che controllano, incalzano e lavorano alla prospettiva dell'alternanza degli *uomini* e dei *programmi*, come vorrebbe una sana logica bipolare-contrappositiva⁵³; tutto avviene in polemica, spesso aspra, con il Governo nazionale, o con qualche singolo ministro, attraverso messaggi diramati in rete, senza neanche un momento di interlocuzione con la stampa⁵⁴. Nelle vicende della pandemia, a fronte delle inedite modalità di produzione normativa a cui si è assistito⁵⁵, si sono levate numerose voci critiche a reclamare un recupero di ruolo del Parlamento; dell'esistenza dei consigli regionali sembra invece ci si sia ormai completamente dimenticati.

Il modo in cui è stata diffusamente presentata e sostenuta la prospettiva maggioritaria (le *persone buone*, contro i *partiti cattivi*); le numerose iniziative riformatrici ispirate dai "fanatici dell'elezione diretta"⁵⁶, trasversalmente portate avanti dalle forze politiche negli ultimi trent'anni: è riscontrabile un legame tra questi fenomeni e le forme di populismo progressivamente emerse in Italia?

Il dibattito politico e l'analisi scientifica si concentrano spesso sul populismo orgogliosamente rivendicato, urlato, talvolta esemplificato da una espressione triviale. Ma potrebbero operare – e affermarsi - forme di populismo più silenziose, ma proprio per questo non meno subdole e pericolose, che finiscono con il preparare il terreno di coltura dei primi. Si torna così al punto da cui sono partito: alle parole, all'ambiguità delle etichette e del loro utilizzo. In un libro del 1995, Micheal Billig prospettava il concetto di

produzione del diritto al cospetto della pandemia, in S. Staiano (a cura di), *Nel ventesimo anno*, cit., p. 42 ss. (citazione p. 42).

⁵³ È Lepoldo Elia che descriveva il modello Westminster come quello in cui i fluidi canali di comunicazione tra Esecutivo, partito di maggioranza ed elettori consentono a questi ultimi di «determinare *men and measures* in un'estensione che è esclusa per gli elettori degli altri Paesi», realizzando un'efficace sintesi tra democrazia di investitura e di operazione (e, ciononostante, lo studioso non rinunciava ad esprimere alcune perplessità nei confronti di «uno *status* privilegiato dell'esecutivo che eccede, in qualche modo, le esigenze di efficienza»); cfr. L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 650. Per i medesimi motivi, il costituzionalista riteneva *ideologico* ascrivere «alla "democrazia immediata" la nomina del Premier inglese» (Id., *Prolegomeni ad ogni futura riforma*, in *Micromega*, n. 4/1992, ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, pp. 430-431).

⁵⁴ Anche per tali profili, legati al piano della comunicazione, si rinvia a S. Cafiero, *op. cit.*, e alla bibliografia ivi richiamata.

⁵⁵ Sul punto, tra i tanti, cfr. S. Staiano, *Né modello né sistema*, cit., p. 11 ss.; G. Silvestri, *op. cit.*; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo (Giurcost.org)*, 11 aprile 2020; A. Lucarelli, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, p. 558 ss.

⁵⁶ In tali termini si esprime L. Elia, *Introduzione*, in M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. XIV, rispetto a coloro che si mostrano «propensi ad una fiducia illimitata nel binomio monocrazia-democrazia, che ha abbagliato troppi novatori».

*nazionalismo banale*⁵⁷. Per lo studioso, contrariamente a quanto potrebbe suggerire l'aggettivo, la valenza *banale* del nazionalismo non ne mette in luce la marginalità ma la forza e il radicamento. Un radicamento talmente profondo da rendere spesso il nazionalismo lo scenario non focalizzato (e dunque non messo in discussione) di molte delle riflessioni condotte nei più svariati ambiti di studio o di dibattito. La banalità, in tal senso, indica una "ideologia che è ormai talmente familiare da essere assai difficile da notare"⁵⁸: essa, per quanto in apparenza assente dal piano analitico, di fatto ne orienta in maniera decisiva gli esiti, facendo sì che il nazionalismo sia sempre considerato come "qualcosa che appartiene ad altri, non a 'noi'"⁵⁹. Billig mette così in luce le "lacune del linguaggio che permettono al nazionalismo banale di esser dimenticato"; lacune del linguaggio mai innocenti, che "sono anche lacune del linguaggio della teoria"⁶⁰.

Tale approccio potrebbe essere esteso alla categoria del populismo, per individuare una forma *banale* di populismo: quello che opera da posizioni di potere che consentono di etichettare i populismi, assegnando alla formula una valenza stigmatizzante funzionale alla conservazione di quelle medesime posizioni⁶¹; e che, al contempo, ricorre a schemi (comunicativi, ideologici, organizzativi) che rivelano una stretta familiarità con quelli tipicamente associati al populismo. Il populismo, anche qui, sarà sempre e solo degli altri, manifestandosi quello che è stato definito il "vizio metodologico di una sorta di populismo degli antipopulisti, cioè di quella irresistibile tendenza alla semplificazione estrema di tanta ideologia populista"⁶².

Di fronte alla confusione terminologica e concettuale, l'analisi – quella politica e quella scientifica – rischia di fermarsi esclusivamente alla considerazione dei sintomi, senza risalire alle cause profonde delle degenerazioni della democrazia⁶³; e di contribuire alla

⁵⁷ M. Billig, *Banal Nationalism*, London, 1995, trad. it. *Nazionalismo banale*, Soveria Mannelli, 2018.

⁵⁸ Ivi, p. 25.

⁵⁹ Lo studioso critica, in altri termini, l'uso *fuorviante e comunemente accettato* «della parola "nazionalismo". Essa infatti sembra collocare il nazionalismo ai margini dello Stato nazionale. [...] Di conseguenza, quanti vivono in nazioni consolidate – al centro di tutto – sono indotti a vedere il nazionalismo come qualcosa che appartiene ad altri, non a "noi". È qui che l'idea comunemente accettata diviene fuorviante: a essa sfugge infatti il nazionalismo degli Stati nazionali occidentali» (ivi, pp.12-13).

⁶⁰ Ivi, p. 15 e p. 19.

⁶¹ In tal senso, cfr. É. Balibar, *Europe: crise et fin?*, Lormont, 2016, trad. it. *Crisi e fine dell'Europa?*, Torino, 2016, p. 73.

⁶² Così Sandro Staiano nella recensione al volume qui in commento (*Il viaggio di Lucarelli nei populismi*), pubblicata in *La Repubblica* (edizione di Napoli) del 18 novembre 2020.

⁶³ Per alcune convincenti analisi in tale direzione, da diverse angolazioni disciplinari, si vedano ad esempio T. Piketty, *Capital et idéologie*, 2020, trad. it. *Capitale e ideologia*, Milano, 2020, spec. p. 834 ss.; G. Orsina, *La democrazia del narcisismo. Breve storia dell'antipolitica*, Venezia, 2018, spec. p. 102; J. Fernández-

esaltazione di rimedi inefficaci (o addirittura controproducenti) e alla assuefazione al populismo, alla sua - *à la Billig* – banalizzazione. Anche su tale piano, dunque, è quanto mai opportuno un impegno a superare le lacune del linguaggio e della teoria: in tale direzione, il libro di Alberto Lucarelli offre senz'altro un utile contributo.

Abstract: Prendendo spunto da un recente volume, lo scritto considera alcune categorie analitiche elaborate in riferimento ai fenomeni populistici, declinandole in rapporto alle evoluzioni dell'ordinamento italiano. In questa seconda prospettiva, si guarda sia alla prospettiva, nazionale, della cd. transizione maggioritaria, sia all'evoluzione e al rendimento della forma di governo delle regioni italiane.

Abstract: Taking into account a recent book, the paper considers some analytical categories developed in reference to populist phenomena, declining them in relation to the evolution of the Italian legal system. Moving from this second point of view, the paper looks at both the national perspective of the majoritarian electoral system and the evolution and performance of the form of government of the Italian Regions.

Parole chiave: populismo – rappresentanza politica – forma di governo – sistemi elettorali – partiti politici.

Key words: Populism – political representation – form of government – electoral system – political parties.

Albertos, *Antisistema. Desigualdad económica y precariado político*, Madrid, 2018, spec. 71 ss.; M. Revelli, *Populismo 2.0*, Torino, 2017, spec. p. 39 ss.