

Martin Belov (ed.), *Populist Constitutionalism and Illiberal Democracies. Between Constitutional Imagination, Normative Entrenchment and Political Reality*, Intersentia, Cambridge, 2021, XVII-378 pp.

*Jan Sawicki**

L'opera collettanea che viene presa in considerazione si inserisce in un filone ormai consolidato di studi consacrati alle più recenti insidie al costituzionalismo e, in particolare, al ricco versante delle "democrazie illiberali". Questo volume si distingue, tuttavia, per il suo eclettismo e il taglio forse quanto mai interdisciplinare, non limitandosi l'analisi a incrociare il diritto costituzionale con la scienza politica, ma aggiungendovi numerosi apporti di impostazione filosofica, di storia del diritto e storia del pensiero politico.

Ragioni di ordine concettuale sono quelle che hanno probabilmente imposto di dividere i quindici contributi del volume entro cinque blocchi tematici, ma va detto subito che la ricchezza di molti dei singoli apporti è tale da superare gli spazi un po' angusti in cui essi sono stati confinati. Tra questi, non potendosi svolgere una pedissequa compilazione che segua i capitoli e le parti secondo l'ordine con cui sono presentati, si è scelto di dare la prima parola al saggio del curatore Martin Belov, *The Role of Fear Politics in Global Constitutional 'Ernstfall': Images of Fear under COVID-19 Health Paternalism*, che attira l'attenzione per la determinazione delle tesi contenute e l'efficacia della forza polemica. È difficile trovare, almeno tra i costituzionalisti, un contributo più univoco di questo nel denunciare la deformazione del costituzionalismo a livello globale imposta in poco più di un anno dalle misure di emergenza adottate per fronteggiare la crisi pandemica: una deformazione che non è dato sapere quanto sia irreversibile, ma che secondo l'Autore presenta rischi di mostrarsi duratura, è capace di instaurare un *crisis management constitutionalism* che può rivelarsi la negazione del costituzionalismo stesso. Per quanto anche altrove siano state espresse critiche e preoccupazioni, è raro trovare inquadrata, come nel saggio in discussione, l'immagine più nitida di un «Leviatano sanitario» imposto da – o con il pretesto di – una «pandemia di moderata intensità» (p. 188) e capace di minacciare, ben al di là degli assetti istituzionali democratici o dei rapporti tra poteri, gli stessi diritti umani fondamentali. Per rimanere in metafore e immagini familiari a Hobbes, stando a questa chiave di lettura siamo stati costretti a subire un *pactum subiectionis* senza neanche aver potuto sottoscrivere un *pactum unionis*. Secondo l'Autore nella lotta alla pandemia non vi è stato alcun reale bilanciamento tra principi, non è stato applicato nessun test di proporzionalità tra il diritto alla salute da un lato ed ogni altro diritto, *tout court*, dall'altro: semplicemente il primo ha fatto premio, in modo incontrastato, su tutto il resto. D'altra parte, viene rilevato che

* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate. Contributo referato internamente a cura della Direzione.

regimi di emergenza più o meno disciplinati a monte sono fioriti pressoché ovunque, senza fare distinzioni tra democrazie consolidate, illiberali, sistemi autoritari o compiute dittature. Questo, in particolare, sembra un rilievo condivisibile, che sfida le democrazie e smentisce una *vulgata* che presume una sorta di indimostrata eccellenza dei regimi autoritari con riferimento agli stati di eccezione motivati con il virus (e anzi, si potrebbe aggiungere che proprio qualche paese autoritario si è contraddistinto per un approccio decisamente allentato rispetto alla pandemia: un orientamento che anche nei paesi liberi è stato condiviso da formazioni populiste di stampo autoritario, che si sono poste in contrapposizione alle maggioranze democratiche muovendo da una polemica libertaria). Qualunque valutazione di merito si possa dare soggettivamente delle strategie contro il COVID-19, va riconosciuto che è acuta e non convenzionale l'osservazione per cui gli indirizzi prescelti in diversi ordinamenti si somigliano tra loro e prescindono dalla considerazione se le rispettive costituzioni possiedano o meno norme sugli stati di emergenza o se i parlamenti siano stati più o meno coinvolti, in un'azione che l'Autore considera, in blocco, espressione di una biopolitica preventiva, opprimente e intrusiva.

Il saggio, che si è così sintetizzato, proprio per l'univocità della tesi sostenuta, può costituire spunto per una sua rivisitazione critica (alla quale qui si può appena accennare). L'ipotesi che si vuol formulare, che ovviamente non può essere verificata, non disponendosi di una dimensione parallela, è quella di un mondo democratico che non abbia reagito affatto alla pandemia o lo abbia fatto in modo estremamente più blando. Non si sfiorano qui neanche gli aspetti medico-sanitari, per limitarsi solo ai profili politici e giuridici di una strategia opposta a quella sopra riassunta, quella che in ipotesi avrebbe fatte salve le libertà civili del mondo democratico. A fronte di conseguenze, comunque non trascurabili in termini del sacrificio di vite umane, viene da chiedersi se la reazione delle opinioni pubbliche non sarebbe stata tale da richiamare i propri governi a forme di responsabilità per la loro inazione, e se questo non avrebbe determinato contraccolpi sulle istituzioni tali da sottoporre comunque a prova, sia pure diversamente, la credibilità e la stabilità della democrazia.

L'idea che il COVID-19 possa essere utilizzata come strumento per accelerare la tendenza verso un aperto autoritarismo, negli ordinamenti che sono già illiberali, è confermata nel seguente saggio di Tímea Drinóczi e Agnieszka Bień-Kacała, *Democracy and Human Rights in Illiberal Constitutionalism*, che si inserisce in una ormai consolidata tradizione di studi comuni alle due Autrici sull'involuzione anticostituzionale in Polonia e in Ungheria.

Sul degrado di molte democrazie contemporanee si sofferma invece Angela Di Gregorio (*The Degeneration of Contemporary Democracies as a New Phenomenology of Constitutional Transition*), che prende le mosse dal fenomeno citato nel titolo per operare un'indagine critica a tutto campo sull'apparato di strumenti teorici utilizzati dagli studiosi, che siano giuristi o scienziati politici, per comprenderne e classificarne le specifiche sfaccettature, muovendo anche dalla constatazione che gli studi nordamericani sull'argomento sono più risalenti nel tempo di quelli europei. Il proposito è quello di mettere ordine in alcuni concetti, rispetto ai quali viene notata una maggiore flessibilità, dal punto di vista lessicale, nell'interpretazione del termine *constitutionalism* da parte della dottrina di lingua inglese (Tushnet, Bellamy) rispetto a quella dell'Europa continentale. La categoria di "democrazia illiberale" viene criticata soprattutto per il fatto di restituire un'immagine statica, che non tiene conto delle differenze tra sistemi che sono

sempre stati stabilmente ibridi e altri che, partendo da (apparenti?) posizioni iniziali di stabilità democratica, hanno poi sofferto un declino di questi valori: si tratta dunque di un'immagine che, inadatta com'è a cogliere evoluzioni diacroniche anche molto diverse tra loro, rischia di creare confusione e indurre a errori di interpretazione di alcuni fenomeni che possono coesistere nel mondo contemporaneo. A proposito di questi ultimi si propongono, dunque, definizioni come quelle di democrazie “degradata” o “degenerate” come categoria intermedia. Messo in evidenza come probabilmente il più recente ciclo delle transizioni verso la democrazia vada considerato come esaurito, insieme alla *transitology* cui aveva dato luogo, il saggio si conclude con l'esortazione a non cedere a un pessimismo acritico dato che, da un lato, neanche tutti i paesi dell'area ex comunista in particolare hanno conosciuto questa degenerazione, dall'altro anche i paesi che ne sono i campioni (in quest'area soprattutto Polonia e Ungheria) non hanno ancora detto l'ultima parola circa l'irreversibilità di questo degrado.

Il denso saggio di Paul Blokker, *Populism, constituent power and constitutional imagination*, è un esempio, di tipo contrario, nel senso di una possibile compatibilità tra populismo e costituzionalismo. A prescindere da divergenze lessicali in merito al significato da dare a questa seconda espressione (che forse sono alla base di alcune incomprensioni), lo studio di quest'ultimo Autore conferma la sua propensione, molto opportuna, a mettere in rilievo un aspetto spesso trascurato dei populismi, o almeno di molte tra le espressioni concrete del fenomeno, ovvero del loro legame con il potere costituente. Il problema è considerato molto critico soprattutto nei paesi già socialisti dell'Europa centro-orientale, in cui il recente ritorno alla democrazia viene fatto coincidere con l'instaurazione di un costituzionalismo che, con qualche forzatura, viene definito privo di precedenti storici nella regione, e addirittura *alien* rispetto alle sue tradizioni. Si aderisce dunque all'idea, che Andrew Arato di recente ha veicolato meglio di tutti, per cui i populistici costruiscono la propria politica costituzionale e costituente a partire da un'idea di “popolo” che è unitaria, non pluralista ed esclusiva. Questa versione populista della costituzione può apparire in determinati contesti più attraente perché fa affidamento sul crollo nella fiducia nel diritto come tale, e nelle sue istituzioni non elettive, di risolvere i problemi, e crea l'illusione che un potere rivoluzionario illimitato possa anche portare emancipazione. Al centro di questa visione – che non può essere inquadrata come “costituzionalismo”, se per tale si intende qualsiasi forma di limitazione del potere espresso dal principio maggioritario – si colloca, secondo Blokker, una duplice sfiducia: quella nella neutralità del diritto e quella che prende di mira la collocazione internazionale e sovranazionale del paese interessato dal processo populista, che si era affermata nei processi costituenti all'indomani della Seconda guerra mondiale. Al contrario, il luogo in cui si devono affermare le prospettive di riscatto del popolo, secondo questa visione, è esclusivamente nazionale, ed è in ciò che “populismo” finisce per coincidere di norma con “nazionalismo”.

Il tema dei legami, o meglio ancora della reciproca incompatibilità, tra costituzionalismo e populismo è ulteriormente sviluppato in due saggi che si concentrano ciascuno su un caso nazionale, quello italiano e quello polacco. L'accostamento tra i due casi, anche nell'impaginazione, è pertinente perché – al di là delle diverse impostazioni degli Autori – consente di mettere a fuoco due diverse manifestazioni del populismo in tempi recentissimi, la prima delle quali, quella italiana, è stata più attenuata e meno capace di alterare la funzionalità della Costituzione in senso formale (nonostante alcuni

innegabili punti di attrito potenziale), mentre la seconda ha prodotto effetti ben più devastanti, probabilmente anche per il fatto che la qualifica di “populista” per le forze che ne sono protagoniste si dimostra oltremodo inadeguata, potendo queste essere inquadrare come forze nazionaliste e apertamente autoritarie, e avendo esse trovato nel populismo solo un momento e un pretesto iniziale per rendersi attraenti sul piano elettorale in attesa di svelare il proprio vero volto.

Monica Bonini (*Law, Revolution and Populism in Italy. The Path from Constitutional Resentment to Constitutional Renaissance*), rivolgendosi a un lettore non esperto di cose italiane, risale alle radici del costituzionalismo repubblicano del secondo dopoguerra, mettendo in relazione alcuni dei suoi principi fondamentali con le norme relative alla rappresentanza politica e ai partiti politici e fornendo un’interpretazione restrittiva del referendum abrogativo che, invece, attraverso l’uso della tecnica manipolativa, a suo avviso è stato deformato per piegarlo, specie nella materia elettorale, a uno scopo propositivo che a sua volta viene considerato corresponsabile di una complessiva degenerazione. In parallelo a ciò, si ripercorre la storia del populismo italiano nello stesso periodo, osservando come le sue tendenze plebiscitarie, insieme alla continua esaltazione del *leader* nel suo rapporto immediato con la popolazione, sia difficilmente conciliabile con gli aspetti rappresentativi, ma anche partecipativi, su cui si fonda la democrazia costituzionale italiana. La valutazione d’insieme si aggrava se si assume che il novero delle forze ritenute populiste viene considerato in senso particolarmente estensivo, non limitandosi – come molti, convenzionalmente, fanno – a quelle che hanno governato dal 2018, ma dovendo essere esteso per lo meno a tutte le formazioni di estrazione post-fascista dal 1946 al giorno d’oggi, senza differenze né soluzione di continuità.

Il contributo di Przemyslaw Tacik, *Polish Constitutionalism under Populist Rule. A Revolution without a Revolution*, è costruito su un robusto apparato teorico. Un’acuta premessa è quella per cui a una sovrabbondanza di studi (interdisciplinari) sul populismo, quasi essa fosse una moda, corrisponde una considerazione per la democrazia liberale che la dà per scontata, come se non fosse nel suo ambito che tutti i populismi sono esplosi quale risposta o reazione a problemi che invece, per definizione, le appartengono. L’emersione del populismo è interpretata come una «rivoluzione senza rivoluzione», cioè un processo politico in cui alcuni cambiamenti di sistema radicali vengono sottorappresentati sul piano simbolico. Le immagini schmittiane di dittatura commissaria e dittatura sovrana, espressioni rispettivamente di potere costituito e costituente, sono richiamate per applicarle, aggiornate, a involuzioni illiberali come quella della Polonia. In assenza di fatti simbolici come potrebbe essere l’adozione di una nuova costituzione formale o un’espressa rivoluzione nelle sue manifestazioni classiche, si ha una commistione e reciproca perturbazione (*disturbance*) di atti espressione di potere costituito e di potere costituente, i secondi più o meno dissimulati nelle forme del primo, che costituiscono quella che viene definita «rivoluzione senza rivoluzione», evidentemente considerata non meno dirompente nella sostanza ma più impalpabile nella forma. Distanziandosi da ogni formalismo giuridico, questo è il mutamento che sistemi politici stabilizzati con populistici al potere potrebbe introdurre, e la cui essenza rivoluzionaria starebbe proprio nel soppiantare con quanto sopra descritto l’idea che costantemente si ripete – e che in Polonia viene spesso espressa – di una continua violazione della costituzione formalmente in vigore. Si tratta, secondo l’analisi, di situazioni di persistente violazione strutturale della costituzione, che durano molto a

lungo fino a creare effettivamente un altro regime, nel quale – sembra potersi intuire – è inutile continuare a parlare di violazione di una norma, fosse pure fondamentale, perché essa non c'è più, essendo soppiantata da un'altra. La «rivoluzione senza rivoluzione» coincide dunque precisamente con l'uso di un *pouvoir constitué* che non vuole assumere le responsabilità di *pouvoir constituant*, anche se pretende di esercitarlo in pratica. Calando questo discorso nella situazione attuale della Polonia, si mette a confronto quanto è stato realizzato in alcuni anni di governo con il progetto di costituzione presentato dal partito *Diritto e giustizia* nel 2005, imbevuto di valori nazionali e comunitari, in aperto contrasto con quella del 1997 e mai adottato per insufficiente consenso parlamentare. Tuttavia, molte delle politiche attuate sono molto più conformi a quell'abbandonato progetto, facendo concludere all'Autore che lo stato di eccezione descritto da Agamben sia l'immagine più vicina alla «rivoluzione senza rivoluzione» attualmente vissuta dalla Polonia.

Quanto l'idea stessa di costituzionalismo si ponga in antitesi inconciliabile con il populismo, secondo la dottrina dominante in Europa, è messo in mostra dal saggio di Gianmario Demuro, *Between Law and Revolution. Is Populism Constitutional?*, in cui risulta chiara la risposta all'interrogativo retorico contenuto nel titolo. Populismo e costituzionalismo, secondo l'Autore, si stanno, infatti, fronteggiando l'un l'altro in una battaglia finale. Traendo spunto da una riflessione di Rosanvallon, si argomenta che il populismo sovrano va considerato come violazione dell'identità costituzionale di ogni Stato, mostrando fiducia in una dimensione europea della *rule of law* nazionale. Ad essere valorizzato in questo saggio è però l'elemento dei diritti sociali, la cui assenza o incapacità di affermarsi rischia di vanificare i vincoli europei che servono a sconfiggere le semplificazioni di quell'ossimoro che va sotto il nome di “democrazie illiberali”.

Simile è l'impostazione di Carlo Alberto Ciaralli, che accentua il ruolo delle tecnocrazie, soprattutto sovranazionali, nell'affermazione dei populismi, dato che esse svelano una sostanziale inutilità della politica (nazionale) democratica nel risolvere i problemi dei cittadini, che ne determina anche l'irresponsabilità. Il contributo mette i lettori a conoscenza della versione italiana del populismo, ove in realtà negli ultimi anni due formazioni populiste con distinta base elettorale, in linea di principio tra loro alternative, si sono confrontate ma anche in parte misurate insieme al governo. Il rimedio viene individuato nel rafforzamento della democrazia rappresentativa e dei corpi intermedi, insieme a una maggiore prossimità delle istituzioni sia nazionali sia sovranazionali.

Il volume contiene ancora alcuni contributi relativi a specifici profili di illiberalismo a livello costituzionale. Agnieszka Bień-Kacała, Anna Tarnowska e Wojciech Włoch si soffermano su *Representative Democracy in the Times of Populism. The Case of Parliament as a Delegated Power*, ove muovono da alcuni presupposti teorici per mettere in dubbio che il Parlamento polacco, nel suo funzionamento attuale, sia ancora un'istituzione rappresentativa. Zoltan J. Toth, in *Rule of Law vs. Democracy: With Special Regard to the Case of Hungary*, svolge un'accurata indagine teorica sui significati delle espressioni di democrazia e *rule of law* per calarli nella problematica interrelazione che la Corte costituzionale ungherese vi ha individuato. Zoltán Pozsár-Szentmiklósy, *The Invisible Separation of Powers and the Control of Central Political Power: Lessons from Hungary, Moldova and Romania*, individua l'originale categoria concettuale di «invisible separation of powers», formata da istituti giuridici costituzionali già consolidati ma che

strutturalmente non erano e non sono finalizzati alla separazione dei poteri, per osservare come – in modo forse non intenzionale, o in una sorta di eterogenesi dei fini – questi istituti possono svolgere una funzione moderatrice del potere maggioritario in alcuni ordinamenti ove la limitazione di quest’ultimo, per i più vari motivi, rischia di soffrire: gli strumenti individuati sono le modifiche costituzionali non formali o tacite, le modifiche costituzionali incostituzionali e i referendum nazionali, mentre i casi di studio per la conferma o la parziale falsificazione della tesi sono Ungheria, Moldavia e Romania.

Il volume contiene inoltre quattro saggi a vario contenuto interdisciplinare, sparsi entro diverse sue parti anche se parzialmente accomunabili tra loro. Julia Wesołowska, *Law and Emotions: Insights for the Study of Anti-Constitutional Populism*, adopera la categoria della corrente di pensiero che viene identificata con le prime parole del titolo del saggio per esaminare il contesto emotivo ed emozionale delle scelte politiche e giuridiche, spesso trascurato dai giuristi, in particolare quando queste tendono al populismo. Vi sono poi due saggi riferiti a correnti storiche di pensiero o di azione politica, quello di Eoin Daly, *The People and the Lawgiver in Political Foundings*, esamina il pensiero politico di Rousseau per metterlo in relazione con l’attività del suo allievo Robespierre. Wojciech Engelking, invece, esamina le origini del populismo russo prerivoluzionario dei *Narodniki* per mettere in rilievo quanto vi sia in comune, al di là del tempo e degli eventi trascorsi nel frattempo, con la struttura autoritaria dello Stato edificata da Putin. Infine, Marcin Kilanowski (*Radical Democracy and Revolutionary Reform: Looking for Solutions in Times of Democratic Disruption*) cerca di individuare in un maggiore solidarismo sociale, insieme a impegno civico ed educazione politica, gli strumenti adatti per fronteggiare le minacce attuali alla democrazia costituzionale.

Come la stessa introduzione del curatore Martin Belov afferma, il volume intende fornire una risposta multidisciplinare alla crisi che il costituzionalismo di derivazione liberale si trova ad affrontare negli ultimi anni, che affonda le radici in cause molteplici (non ultima quella tecnologica e quella legata alla c.d. infodemia), e riporta un discreto successo nel suo proposito originario, che era quello di offrire una chiave di lettura spassionata, libera da pregiudizi e priva di moralismi – ma non cinica – delle recenti esplosioni di radicalismo, populismo, reazioni di rigetto illiberali all’innesto di istituzioni liberali. Sempre nell’introduzione si rileva un’interessante analogia con il campo di indagine di costituzionalisti e scienziati politici nel ventennio interbellico, quando essi furono sfidati a dare rapide risposte alla crescita incontenibile di regimi autoritari e totalitari, e si aggiunge a questo l’immagine inquietante della fine di una seconda *belle époque*, quella che ha coinciso con il passaggio tra gli ultimi due secoli e il primo decennio di quello nuovo. Bisogna solo sperare che questa volta il contributo degli intellettuali impegnati abbia maggiore successo pratico di quello ottenuto quasi un secolo fa.