

BRIEFING PAPER

n.1 – 25 aprile 2020

L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa

Carlo Fusaro

Testo scritto della relazione tenuta al XIV Colloquio costituzionalistico italo-britannico del Devolution Club (Londra, 3 giugno 2019). Pubblicato anche, in lingua inglese, in *Astrid-online*, *Rassegna*, n.13/2019 e, in lingua italiana, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 12 settembre 2019.

ABSTRACT – Questo articolo è diviso in cinque parti, seguite da una conclusione: in primo luogo, cerco di specificare a cosa mi riferisco quando uso il termine “populismo”; in secondo luogo, approfondisco le ragioni per cui il populismo si è diffuso in modo così spettacolare negli ultimi anni; in terzo luogo, mi soffermo brevemente sul costituzionalismo contemporaneo, e sul perché il populismo sta minando alcune delle sue caratteristiche principali; in quarto luogo, cerco di ragionare sul perché il populismo ha avuto tanto successo in Italia dove i populistici sono riusciti ad andare al governo; in quinto luogo, segnalo alcune conseguenze costituzionali dell’esperienza populista in Italia. Infine, provo ad avanzare qualche provvisoria conclusione.

L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*

di Carlo Fusaro**

SOMMARIO: 1. Cosa si deve intendere per *populismo* - 2. Il successo dei populismi. - 3. Impatto dei populismi sugli ordinamenti costituzionali. - 4. Il caso italiano oggi. - 5. La tradizione populista in Italia; 6. Il potenziale per la mentalità populista. - 7. Le sfide poste dai populistici al governo all'ordinamento costituzionale italiano. - 8. Qualche provvisoria conclusione.

1. Prima di tutto, vorrei chiarire cosa intendo per "populismo". Infatti l'elenco dei contributi accademici che analizzano il populismo e cercano di definirlo, è molto lungo, risale a qualche tempo fa ma si è recentemente trasformato in una valanga. Anticipo che a mio avviso, più che un'ideologia più o meno coerente, il populismo è un modo di pensare e di agire, uno stile, un modo di affrontare le questioni sociali, un modo di competere per il potere politico, un modo di raccogliere e consolidare il consenso; quindi il populismo è e riflette una *mentalità*.

In effetti il populismo può essere fatto risalire alla seconda metà dell'Ottocento e da allora ci sono stati vari movimenti politici di massa considerati populistici o che hanno scelto espressamente di chiamarsi populistici: mi riferisco alla versione originale russa del populismo [i Narodniks, un movimento politico della classe media negli anni '60 e '70 dell'Ottocento: la loro ideologia era conosciuta come *Narodnichestvo*, dal russo *narod*, che significa "popolo"]; mi riferisco alla nascita del Partito popolare agrario nel Middle-West americano, fondato a Saint Louis,

* Questo articolo costituisce la traduzione e l'adattamento di un intervento pronunciato a Londra, presso l'Istituto italiano di cultura in occasione della *XIV Conversazione costituzionale italo-britannica* organizzata dal Devolution Club, dalla UK Constitutional Law Association e dall'Istituto italiano di cultura, tenutasi il 3 giugno 2019: occasione per la quale ringrazio il collega Alessandro Torre. Titolo della versione originale, in inglese, era: *The Rise of Populism in Europe. Italy the Promised Land*, testo pubblicato su *Astrid-on-line Rassegna*, n. 13/2019. Una prima versione in italiano, lievemente diversa da questa, è pubblicata in www.forumcostituzionale.it, il sito internet dei *Quaderni Costituzionali*.

** Carlo Fusaro, già professore di diritto costituzionale italiano e comparato; carlo.fusaro@unifi.it

nel 1892; e circa nello stesso periodo penso al generale George Ernest Boulanger in Francia [*boulangisme* fu chiamato il suo movimento].

Alcuni autori considerano il fascismo italiano un movimento populista (non mi soffermerò su questo punto); ma da decenni la maggior parte degli autori concorda sul fatto che gli esempi più significativi di populismo politico sono state le sue versioni latinoamericane, interpretate da Getulio Vargas (in Brasile) e ancor più da Juan Domingo Perón e più tardi da sua moglie (in Argentina). Gli esperimenti populistici latinoamericani sono interessanti anche per il loro carattere *nazionalistico* e diremmo oggi caratterizzato da una torsione *sovranista* (anche come reazione alla dottrina americana Monroe del 1823).

Più tardi, negli anni Sessanta e Settanta e persino negli anni Ottanta del XX secolo si è registrato un significativo calo dell'interesse accademico per il populismo. Ma negli anni Novanta gli sviluppi politici di alcuni paesi, a partire dall'Italia (mi riferisco ai successi politici di Silvio Berlusconi) hanno rinnovato l'interesse per il populismo come oggetto di ricerca: e i contributi accademici sono diventati numerosissimi nell'ultimo decennio, grazie ai successi politici ed elettorali di una varietà di partiti anti-establishment di tipo assai diverso in molte, se non tutte le democrazie consolidate; basti dire che nel 2017, il *Cambridge Dictionary* ha incoronato il "populismo" come "parola dell'anno"; mentre alcuni mesi fa lo scienziato politico olandese Cas MUDDE in un commento pubblicato da "The Guardian" (22 novembre 2018) ha addirittura definito di populismo come "il concetto che definisce la nostra epoca" (egli è anche l'autore di un saggio accademico dal titolo *The Populist Zeitgeist*, in *Government and Opposition*, 39/4, 541-563).

Non è entrerà nei dettagli a proposito dei vari movimenti, partiti, governi, singoli leader che negli ultimi 150 anni sono stati chiamati "populisti". Mi sembra chiaro che essi non condividono un'ideologia comune, intesa come *un unico* sistema di credenze politiche basato su un insieme condiviso di valori normativi. Ciò è talmente vero che nell'attuale discorso pubblico sui partiti populistici, sulle politiche, ecc. c'è un costante riferimento ai *populisti di destra* rispetto ai *populisti di sinistra*. Esistono infatti diversi tipi di populismi, allineati anche in direzioni opposte secondo la tradizionale contrapposizione destra/sinistra, con alcuni che semplicemente la rifiutano del tutto (si pensi in Italia al M5S). Che cosa hanno in comune, allora? A mio avviso, condividono tutti un insieme di presupposti molto limitato, ma decisivo: l'approccio alla politica. E' questo che li contraddistingue come populistici; allo stesso tempo tendono ad utilizzare gli stessi strumenti per trattare sia con i loro seguaci sia con i propri concorrenti.

Sottoscrivo ciò che alcuni autori hanno già scritto: il populismo non è un'ideologia comune, ma una mentalità, una strategia comune per realizzare diverse ideologie distinte, uno "stile politico che può plasmare una varietà di simboli" (WILES in IONESCU & GELLNER EDS. 1969; KAZIN 1995, che studiò George Wallace e Ronald Reagan; TARCHI 2015, ma 2003 prima ed.; DIAMANTI & LAZAR 2018; FOURNIER 2019).

Che cos'è allora ciò che tutti i movimenti populistici condividono in una misura o nell'altra? Primo, l'idea che la società è separata in due gruppi relativamente

omogenei e antagonisti: da un lato il "popolo puro", dall'altro "l'élite corrotta", considerata come una *casta*. Ne consegue che "il popolo" è pienamente giustificato nel rivoltarsi contro le élite considerate alla stregua di minoranze ingiustamente privilegiate che li privano dei suoi diritti, lo dominano e lo sfruttano economicamente. Questo comporta un approccio amico-nemico e l'uso di tutti i mezzi a disposizione per prevalere. Secondo, l'idea che questo "popolo puro" è un unico soggetto unitario e indifferenziato che si suppone agisca come tale: questo spiega il rifiuto della tradizionale scissione di destra/sinistra e la conseguente pretesa di unanimità; si afferma anche che il popolo ha il diritto di prevalere per la sua integrità, le sue qualità etiche naturali, il suo senso comune e, naturalmente, il suo numero. Terzo, l'idea che a questo "popolo" deve essere concesso il primato perché ha una legittimazione superiore. Quarto, il conseguente rifiuto del pluralismo (i partiti politici in particolare non dovrebbero dividere i popoli come soggetto unitario), insieme all'esaltazione di una presunta identità territoriale (per lo più nazionale) condivisa (basata su lingua, religione, etnia, ecc.). Quinto, la tendenza a rifiutare tutte le istituzioni, gli organismi e le entità intermedie e allo stesso tempo la propensione ad acclamare un *leader* come (unico) legittimo interprete del popolo e protettore della propria identità. Sesto, la tendenza a considerare come nemici tutti coloro che non fanno parte del "popolo", che, unita all'esaltazione delle qualità del "popolo", porta spesso al nazionalismo (a volte anche radicale) e all'esaltazione della sovranità nazionale.

Altre caratteristiche comuni della mentalità populista e della pratica populista sono: il costante ricorso a capri espiatori quali tutti coloro che sono considerati appartenenti alle odiate élite, le potenze straniere, le banche, i mercati finanziari, l'Unione Europea, altre organizzazioni sovranazionali; o semplicemente chiunque sia percepito come nemico potenziale o reale del popolo e soprattutto della sua identità (immigrati, musulmani, ebrei, rom e così via).

Come abbiamo visto, il populismo esiste da molto tempo. Dopo la seconda guerra mondiale, tuttavia, è stato presente solo marginalmente nelle cosiddette democrazie consolidate, con alcune limitate eccezioni (una delle quali è l'Italia), ed è stato confinato all'America Latina. Invece i movimenti populistici e i leader populistici risultano in fortissima crescita nell'ultimo decennio (per un aggiornamento si veda TARCHI 2015, 95-169).

Perché? Fondamentalmente vedo due tendenze interpretative (anche se alcuni autori sono ascrivibili a entrambe): seguendo la prima, la crescita del populismo è una conseguenza più o meno diretta della globalizzazione e in particolare della crisi finanziaria ed economica del 2007-2014 (la reazione di tutti quelli che sarebbero "rimasti indietro"); seguendo la seconda, questa crescita ha a che fare con una trasformazione più generale della società contemporanea, probabilmente in relazione alla globalizzazione, ma in modo molto meno immediato. Secondo Francis Fukuyama, ad esempio, la politica dell'identità, un elemento importante della mentalità populista, è una conseguenza della modernizzazione in generale: «modernizzazione», dice, «significa cambiamento e trasformazioni continue, e anche l'aprirsi di nuove opportunità e scelte... Questa fluidità è nel complesso una buona cosa... Ma la libertà e il grado di scelta...

possono rendere le persone infelici e scollegate dal prossimo. Molti divengono così nostalgici dei valori comunitari di un tempo e della vita strutturata che pensano di aver perso... Possono così essere sedotti da leader che spiegano loro che sono stati traditi e non rispettati nella loro dignità dalle strutture di potere esistenti, e che appartengono a importanti comunità, la cui grandezza dovrà un giorno essere di nuovo riconosciuta...» (FUKUYAMA 2018, 165).

Secondo altri studiosi, il populismo è il «disordine senile della democrazia», dovuto essenzialmente ad un pesante deficit di rappresentanza che ha portato ad un deficit di legittimazione, dovuto soprattutto alla trasformazione dei partiti politici tradizionali e ancor più alla trasformazione dei partiti socialisti e socialdemocratici che hanno abbandonato il ruolo che avevano nella società e nel sistema politico (REVELLI 2019 e 2017). Diversi autori ritengono che molti si siano rivolti ai leader populistici a causa degli errori delle classi dirigenti: l'eccesso di fiducia nel libero mercato, la diffusione di valori individualistici, l'errata assunzione che i confini nazionali non abbiano più significato (GALLI DELLA LOGGIA, 2019). Analogamente, Wolfgang MÜNCHAU sul *Financial Times* (15 febbraio 2019) afferma che «la democrazia liberale è riuscita ad abbattere barriere, a proteggere i diritti umani e a promuovere società aperte...», ma non è stata in grado di gestire le conseguenze sociali ed economiche di tali politiche: questo è ciò che ha reso i regimi liberali intrinsecamente instabili... a causa di immigrazione, insicurezza, ricorso all'intelligenza artificiale, cambiamenti climatici, trasferimenti di imprese attraverso i confini.

2. La mia opinione personale è che l'attuale diffusione del populismo e il successo dei movimenti guidati dai leader populistici, che si appellano alla mentalità populista e usano tattiche populiste, siano dovuti a elementi contestuali di lungo termine. Esse certamente sono state innescate dalla crisi ma altrettanto sicuramente sono state rafforzate e rese possibili oltre che da alcune trasformazioni sociali, soprattutto da un insieme di sviluppi tecnologici (internet e i social media al di sopra di tutto). Questi si sono dimostrati decisivi per favorire la diffusione capillare della politica populista.

Non entrerò nei dettagli. Molti sottolineano - giustamente - che la propaganda è sempre esistita, e così anche la disinformazione, l'abitudine di calunniare gli avversari, e via dicendo. Si potrebbe citare Gustave LE BON e il suo celebre libro del 1895 intitolato *Psychologie des foules* (pubblicato un anno dopo nel Regno Unito con il titolo *The Crowd: A Study of the Popular Mind*), uno dei libri fondamentali sulla psicologia della folla, e concludere che non c'è nulla di veramente nuovo sotto il sole.

Ma non sono d'accordo: i successi populistici dipendono in larga misura dalla capacità dei leader populistici di attuare una strategia che combina radicalismo verbale e simbolismo con i più moderni strumenti di marketing politico. E il marketing politico contemporaneo utilizza in gran parte mezzi di comunicazione digitale che permettono la propagazione geometrica dei loro messaggi. Di più: non si tratta solo della velocità nella diffusione delle informazioni; è la qualità stessa dell'informazione, sono la qualità e le specificità di tecniche di

comunicazione che fanno uso spregiudicato di espressioni di odio, di false identità, del furto di dati personali, della profilazione non autorizzata di singoli individui, della sistematica *character assassination* di alcuni oppositori (basti pensare a come è stata trattata Hillary Clinton nel 2015-2016). Suppongo di non dover dire di più su questo parlando nel paese di Brexit e di *Cambridge Analytica* (o nel paese della piattaforma Rousseau): mi limiterò a fare riferimento perciò alla *Relazione finale del Digital, Culture, Media and Sport Committee* della Camera dei Comuni, pubblicata il 18 febbraio 2019, col titolo: *Disinformation and fake news*, nonché all'appassionata ed efficace presentazione TED di Carole CADWALLADR, la giornalista dell'*Observer* (15 aprile 2019). Tutto questo avviene nell'era della c.d. disintermediazione, elemento contestuale decisivo (BASSANINI, CERNIGLIA, PIZZOLATO E QUADRIO CURZIO, a cura di, 2019).

3. Se il populismo è ciò che ho descritto, se alcune delle ragioni del suo attuale successo sono quelle di cui ho parlato, in che modo la diffusione della mentalità populista e in che modo il populismo in azione hanno avuto un impatto sulle nostre costituzioni? Come influiscono sul costituzionalismo? In primo luogo, vorrei parlare in termini generali; in secondo luogo, cercherò di indagare il caso italiano in particolare. Permettetemi di premettere alcune stipulazioni aggiuntive.

Considero il costituzionalismo una teoria generale prescrittiva di come un ordinamento costituzionale dovrebbe essere costruito sulla base di una specifica selezione di valori e principi. Quella che noi chiamiamo semplicemente "democrazia costituzionale", in realtà è una democrazia basata sulle prescrizioni del *costituzionalismo contemporaneo*: si tratta infatti di un tipo specifico di democrazia, che potremmo anche chiamare liberal-democrazia, quella che è stata attuata con successo e ampiamente estesa dopo la seconda guerra mondiale, al punto che alla fine del secolo scorso alcuni autori non hanno resistito alla tentazione di teorizzare che questi erano destinati a diventare "gli" schemi costituzionali standard da applicare prima o poi ovunque.

Le caratteristiche di *quel* costituzionalismo contemporaneo possono essere riassunte come segue: la tutela e la promozione dei diritti umani, compresi i diritti sociali e di cittadinanza, come priorità indiscussa (da tutelare anche a livello internazionale); l'uguaglianza tra tutti gli esseri umani e il divieto di ogni discriminazione per motivi di razza, colore, sesso, stato sociale, etnia; l'istituzione di una magistratura completamente indipendente; il riconoscimento del principio della sovranità popolare e della regola della maggioranza, insieme alla garanzia di sottrarre da questa regola maggioritaria le questioni la cui regolamentazione può violare la protezione dei diritti umani e di alcuni diritti, anche politici, delle minoranze; la piena autonomia della sfera civile e politica dalla sfera religiosa; un insieme di accordi istituzionali che garantisca un minimo inviolabile di controlli ed equilibri incrociati: in altre parole, rigide limitazioni all'esercizio del potere politico ancorché pienamente legittimo; il fatto che tutti gli elementi precedentemente elencati devono essere radicati in una fonte del diritto riconosciuta come superiore a qualsiasi legge ordinaria (in altre parole:

tali caratteristiche non sono in balia della maggioranza politica pro-tempore, ed anzi talune di esse non possono essere in alcuna circostanza limitate o ridotte, c.d. *eternity clause*).

Come ha scritto recentemente Samuel ISSACHAROFF: «Dall'inizio dell'esperimento madisoniano, la sfida è stata quella di far prevalere chi ha vinto le elezioni, ma non troppo» (ISSACHAROFF in GRABER, LEVINSON E TUSHNET 2018, 458). E' proprio questo il punto: il costituzionalismo liberale consiste nel limitare il potere politico e nel garantire i diritti umani.

Ebbene: il populismo mette a repentaglio proprio i pilastri della liberal-democrazia, cioè del costituzionalismo così come noi lo interpretiamo in Europa: mette in gioco le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Unione europea, a partire dalla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*.

Il populismo in quei paesi in cui è stato in grado di condividere o controllare il potere o anche solo di esercitare un'influenza decisiva suffraga, credo, la mia affermazione. Mi riferisco alle esperienze passate del XX secolo, ma anche a quelle più recenti in Europa (Ungheria, Polonia, Italia, Regno Unito) e oltre (USA).

Faccio alcuni esempi. Il populismo in azione mette in pericolo, direttamente o indirettamente, l'indipendenza della magistratura; il populismo in azione tende espressamente o implicitamente a limitare o limitare la tutela dei diritti umani (Ungheria, Italia, USA). In questo senso ci sono Autori che considerano il populismo «una reazione a tutto ciò che il costituzionalismo globale implica...»: più accesso e condivisione di informazioni, più mobilità, più apertura dello Stato, aumento dei diritti umani. Secondo BELOV 2018, il populismo può essere considerato come un tentativo di riaffermare quello che egli chiama costituzionalismo westfaliano, opposto al costituzionalismo globale, che a mio avviso è, a ben vedere, una forma di costituzionalismo liberale; analogamente DESMOND & ROGERS in GRABER, LEVINSON E TUSHNET 2018, suggeriscono che il populismo si sia sviluppato come reazione contro quello che chiamano *costituzionalismo trasformativo* (KLARE 1998), quello che altri chiamano *costituzionalismo globale*, CASSESE 2017); secondo altri ancora... «le prevalenti teorie giudiziarie della CEDU e della CGUE e le Corti europee sovranazionali sono parzialmente responsabili del malessere sovranazionale e della crescita del populismo nel Vecchio Continente...» a causa di «...un'idea di progresso che, come una profezia che si autoavvera, invita allo sviluppo giuridico attraverso decisioni giudiziarie a scapito della deliberazione politica, e rischiando feroci opposizioni...» (PIN 2019); il populismo tende inoltre a rifiutare ogni tipo di costrizione in nome della volontà del popolo concepito, come abbiamo visto, come un tutt'uno omogeneo (questo è il germe dell'antipluralismo); il populismo rifiuta i vincoli istituzionali e temporali (considera ad esempio i parlamenti troppo lenti; l'idea che lo sorregge, è: «questa è la volontà del popolo e deve essere attuata ora, senza indugio»). Ciò spiega perché i populistici tendono a resistere a qualsiasi tipo di controllo e bilanciamento sia da parte di istituzioni politiche sia di autorità indipendenti; perché tendono inoltre a rifiutare qualsiasi

intermediazione, e attaccano le istituzioni rappresentative in generale, in particolare i Parlamenti; e perché, infine, promuovono coerentemente strumenti di democrazia diretta in grado di aggirare partiti politici e assemblee, attraverso iniziative popolari, referendum e plebisciti. Non basta: il populismo in azione, a causa dell'uso del tutto spregiudicato di *internet* e dei *social media*, attenta ai presupposti stessi della democrazia liberale, minando alla base il funzionamento delle leggi sulle campagne elettorali volte a garantire parità di condizioni e minima trasparenza e, in ultima analisi, elezioni eque.

In questo senso, le vicende della Brexit, le elezioni presidenziali USA del 2016, e prima ancora le vicende italiane, corroborano il grido appassionato di Carole CADWALLADR: «... quello che il voto sulla Brexit dimostra è che la democrazia liberale si è rotta... Questa non è democrazia.... è sovversione...» (*Facebook's Role in Brexit – and the Threat to Democracy*, TED 2019). Con parole più sobrie lo stesso è stato scritto più volte da *The Economist*, tradizionale roccaforte del pensiero liberale. In proposito, a conferma del fenomeno che stiamo indagando, e per un'analisi approfondita delle rinnovate difficoltà del costituzionalismo liberale, si vedere la corposa, completa ricerca condotta da GRABER, LEVINSON E TUSHNET pubblicata da Oxford U. Press lo scorso anno (*Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford U. Press, Oxford 2018).

Ma vorrei evitare un possibile malinteso. Insisto nel parlare di democrazia liberale e costituzionalismo *liberale*, dove l'aggettivo è cruciale perché di fatto il populismo non può essere facilmente liquidato come "antidemocratico" o semplicemente "non democratico". Questi aggettivi possono applicarsi (talvolta) a quello che noi chiamiamo populismo di destra, ma non si applicano al populismo in generale. Al contrario, è importante riconoscere che il populismo minaccia alcune delle condizioni preliminari della democrazia liberale e del costituzionalismo liberale, ma allo stesso tempo fa continuo, direi ossessivo riferimento alla sovranità popolare; esso pretende, anzi, di essere l'epitome della democrazia.

Il punto è che i populistici possono essere considerati democratici, ma solo secondo una concezione limitata, *minima* di cosa è la democrazia: mentre invece il populismo è incompatibile con la democrazia per coloro che condividono di essa una concezione più completa. Non si tratta di un'osservazione marginale. Sulla base di essa si comprende perché il populismo tende a rifiutare i vincoli temporali nei processi decisionali politici in nome della volontà popolare, perché non lascia tempo perché le decisioni maturino: per i populistici il voto definisce l'ordine del giorno e la tempistica, punto. Citando ancora ISSACHAROF: «il populismo non tollera alcun ostacolo a che si dia seguito immediato al successo elettorale conseguito, per cui qualsiasi separazione dei poteri diventa illegittima a fronte del mandato conseguito dal leader nazionale. Ciò che James Madison ha salutato come i virtuosi vantaggi della 'filtrazione' dei sentimenti popolare grazie all'intermediazione istituzionale diventa causa di frustrazione della volontà popolare» (ancora in GRABER ET AL. 2018, 449). In definitiva è per questo che il populismo sfida il costituzionalismo e la democrazia liberale, quali abbiamo avuti nella maggior parte dei paesi occidentali; e per questo esso è incompatibile

con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'UE e con i loro valori fondamentali: la tolleranza, il rispetto per l'avversario, il rispetto per il pluralismo, il rispetto dei vincoli sociali e istituzionali al potere politico, la protezione dei diritti umani, la consapevolezza dei limiti della sovranità, il rifiuto degli eccessi di un nazionalismo mal concepito.

4. Vengo al caso italiano. Non è certo per un malriposto senso di orgoglio (se mai, al contrario, con un senso di avvilitamento!), che devo sottolineare che l'Italia è stata ed è all'avanguardia del populismo contemporaneo. Ciò a molti, fuori d'Italia, è sfuggito. L'Italia è un paese di medie dimensioni; la sua rilevanza è limitata e la sua lingua non è compresa dai più; le sue vicende suscitano spesso scarso interesse da parte dei media internazionali. Per questo le sfide alla democrazia liberale sollevate dalle più recenti forme di populismo aggressivo e dall'uso astuto e senza scrupoli delle tecnologie digitali sono esplose come una questione importante, forse "la" questione più importante per la salute delle nostre democrazie, solo *dopo* il referendum su Brexit e *dopo* l'elezione di Donald Trump.

All'epoca, però, in Italia un movimento populista anti-establishment aveva già ottenuto il 25% dei voti alle elezioni parlamentari del 2013 e "l'esperimento M5S" era in corso da quasi un decennio (vedi IACOBONI 2018). E ad oggi, l'Italia è l'unico paese in cui un'azienda informatica è riuscita a costruire un movimento sociale da zero mescolando teoria delle reti, psicologia cognitiva e competenze digitali, utilizzando esclusivamente la rete; capace di trasformare questo movimento in un concorrente elettorale abbastanza forte da diventare il partito più votato in meno di dieci anni: nonostante il "movimento" sia un'entità totalmente opaca, organizzata attorno ad una piattaforma internet (quella non a caso chiamata *Rousseau*), strettamente controllata dal proprietario di quella stessa azienda privata.

L'Italia è anche l'unico grande paese europeo in cui una combinazione di populistici di destra e di populistici che ci tengono a dipingersi né di sinistra né di destra sono riusciti a formare una maggioranza parlamentare che ha guidato il paese dal giugno 2018 all'agosto 2019 e che tutt'ora ne influenza le scelte, sia pure in misura più contenuta. Come è stato scritto, l'Italia si è trasformata in una *disrupted democracy*, e il principale motore di questo sviluppo è stato Internet (vedi SILBERFELD 2018): «la storia del populismo in Italia non è solo una questione di disillusione verso la classe politica... E' la storia di come una confluenza di persone, tecnologia ed eventi globali si sono combinati per dare una svolta alla politica italiana...», e aggiunge: «...analizzando le elezioni italiane... [del 2018 NdA], possiamo cominciare a comprendere gli effetti positivi e negativi della tecnologia sui nostri sistemi democratici di governo». Ma quali sono state le premesse dell'enorme successo del populismo nell'Italia del terzo millennio? Ce ne sono diverse, e alcune risalgono al passato.

5. In primo luogo esiste una significativa - direi pionieristica - tradizione populista in Italia. Non mi riferisco, come fanno alcuni autori, al massimalismo

socialista né al fascismo (primi decenni del XX secolo). Sia i socialisti sia Mussolini hanno ovviamente fatto largo uso della demagogia, ma non sono stati nemmeno "populisti" secondo le ipotesi interpretative proposte nella prima parte di questo articolo. Mi riferisco piuttosto al successo improvviso quanto breve del *Fronte dell'Uomo Qualunque*, movimento lanciato da un giornalista, Guglielmo Giannini, direttore di un settimanale politico satirico che ebbe un seguito straordinario. Il suo era populismo al cento per cento: contro tutti i partiti, contro i politici di professione, in nome della "folla" e della sua "nobiltà", perfino a favore della scelta dei parlamentari non attraverso il voto e la competizione fra partiti ma ricorrendo a una lotteria, fiducia nella magistratura considerata l'unica opposizione qualificata (GIANNINI, 1945). Questo primo movimento populista durò ben poco; le elezioni del 1948 fondarono il primo sistema partitico italiano costruito intorno alla Democrazia Cristiana e ai suoi alleati da una parte e al Partito Comunista dall'altra, indotto e consolidato dalla Guerra Fredda: fu, al contrario di quel che volevano i populistici dell'epoca, proprio il trionfo della politica di partito e del professionismo politico.

Quando la cortina di ferro finalmente cadde e l'Unione Sovietica scomparve, anche quel sistema partitico crollò: soprattutto per le sue molteplici debolezze e la sua incapacità di evolvere e riformare le istituzioni politiche, combattendo efficacemente la corruzione. La maggior parte dei partiti "tradizionali" si sciolsero in un anno o due, alcuni subirono trasformazioni considerevoli, mentre ne furono istituiti di nuovi, capaci di raccogliere un ampio sostegno: anche grazie alle sue reti televisive, cominciò l'era di Silvio Berlusconi. Non c'è dubbio che ci sono stati tratti populistici significativi nel modo in cui Berlusconi ha fatto campagna elettorale, nel modo in cui si è posto in rapporto con i suoi elettori e nel modo come ha agito politicamente; senza dubbio ci sono anche alcune somiglianze tra Berlusconi e Donald Trump. Ma ci sono anche differenze che non devono essere ignorate: Berlusconi è un demagogo, ha spesso invocato la legittimazione popolare diretta, rivendicato grazie ai voti ottenuti, potendo contare, per qualche tempo, su parte rilevante del sistema dei media; ma fondamentalmente ha giocato secondo le regole del gioco liberale democratico, ha inserito saldamente il suo partito nella famiglia del Partito Popolare Europeo (base politica, insieme ai socialisti e ai liberali delle istituzioni UE), ha rispettato i suoi avversari e non li ha mai sistematicamente calunniati, non ha mai contestato sostanzialmente le regole e le direttive dell'UE. I numerosi processi cui è stato sottoposto con esito variabile documentano che il suo tentativo di giocare la sua legittimazione elettorale contro i tribunali e, in particolare, contro i pubblici ministeri è stato infruttuoso. Per riassumere: da un lato non credo che Berlusconi possa essere considerato *tout court* un populista, dall'altro non dubito che abbia concorso alla rilancio di alcuni tratti populistici della politica italiana.

Vi sono autori i quali arruolano diverse altre personalità della politica italiana del secondo dopoguerra tra coloro che hanno contribuito a radicare lo stile populista nella politica italiana: dopo Giannini, Marco TARCHI, ad esempio, cita Marco Pannella, il defunto presidente Francesco Cossiga, Mario Segni, Leoluca Orlando, Umberto Bossi, l'ex procuratore e politico Antonio Di Pietro, alcuni dei

magistrati di *Mani Pulite*. Non concordo perché una cosa è condividere alcune caratteristiche populiste, altra cosa è essere populista fino in fondo (TARCHI 2015, 218 ss.). Se mai una sottolineatura di Tarchi deve essere richiamata: in relazione al populismo, una specificità del caso italiano sta nel fatto che non sono stati solo *outsiders* a muovere contro la democrazia rappresentativa e il sistema politico consolidato, ma anche personalità, giornalisti, editori, accademici, imprenditori, cioè gran parte dell'*establishment* (TARCHI 2015, 227). Questo fenomeno, causa ed effetto della particolare diffusione della mentalità populista nel nostro paese, ha contribuito molto ad aprire la strada ai successivi trionfi dei partiti apertamente e programmaticamente populistici, orgogliosi di essere populistici.

6. Il fatto è che il potenziale latente del populismo nella società italiana esiste da sempre: a mio avviso dipende dal livello di istruzione particolarmente basso e dallo sconcertante alto livello di analfabetismo funzionale. Non mi dilungherò in dettagli: i dati dicono che l'Italia è superata solo da un paio di altri paesi europei. Non basta: più della maggior parte degli altri europei (e più della maggior parte dei cittadini gli altri paesi anche al di fuori dell'Europa, tra quelli dove sono stati raccolti i dati) gli italiani mostrano una terribile propensione a percezioni errate: queste sono state documentate in una ricerca internazionale annuale iniziata nel 2014, chiamata *Perils of Perceptions* di IPSOS-Mori, la nota agenzia di ricerche di mercato con sede a Londra, che mostra l'umiliante posizionamento dell'Italia (e degli Stati Uniti tra l'altro) in una classifica di "distorsione percettiva" tra 40 paesi di tutti i continenti. Il presidente dell'Ipsos Nando Pagnoncelli ha appena pubblicato un libro basato sui dati relativi al nostro paese (PAGNONCELLI 2019). Gli italiani ritengono che la popolazione immigrata sia il 26% (è inferiore al 10%); pensano che i diabetici siano il 35% della popolazione (sono il 5%); pensano che il 48% della popolazione non abbia un lavoro (è il 10%); di conseguenza, pensano che il 50% della popolazione non sia attiva (è il 25%, ancora molto, ma la metà); infine, gli italiani sono convinti che la criminalità sia in aumento, mentre gli omicidi in Italia sono la metà di 20 anni fa e quasi la metà di quelli commessi nella sola Chicago in un anno...

Così stando così le cose, non sorprende che i populistici siano riusciti a "creare" un'emergenza immigrazione e rifugiati che semplicemente non esiste; ed è anche possibile rispondere alla domanda: come mai l'Italia è l'unico paese sviluppato in cui le opinioni totalmente screditate sui vaccini si sono diffuse al punto da essere condivise da circa il 40% della popolazione, una circoscrizione elettorale attentamente coltivata dai partiti populistici. In questo modo, si può capire come Internet e i social media abbiano esercitato un ruolo più decisivo nell'influenzare l'opinione pubblica rispetto alla maggior parte degli altri paesi. Infatti, la pluriennale sfiducia nelle istituzioni politiche, le incessanti campagne contro i partiti politici, l'influenza attribuita alla criminalità organizzata e il livello di corruzione (di corruzione percepita, per la precisione), le difficoltà originate dalla crisi finanziaria mondiale aggravata dal debito cumulato italiano: tutti questi possono essere considerati fattori contestuali e circostanziali che spiegano il

trionfo dei partiti populistici. Ma non c'è dubbio, a mio avviso, che i social media sono stati gli strumenti che hanno permesso di ottenere questi trionfi.

7. Due parole, ora, sulle molteplici sfide che i partiti populistici al potere hanno posto alla Costituzione italiana e, più in generale, al costituzionalismo.

Una prima sfida è stata alla stessa forma di governo parlamentare: il governo di M5S-Lega è stato il primo dal 1948 formato da partiti che erano concorrenti nell'ambito di proposte politiche contrapposte (la Lega faceva parte della coalizione di centro-destra, il M5S era da solo, e aveva sempre respinto ogni ipotesi di coalizione); il loro governo congiunto si è basato, almeno formalmente, non su una coalizione politica ma su un semplice *contratto privato* firmato davanti a un notaio, un contratto che conteneva un insieme di punti che non erano il frutto di una linea politica comune, ma di una sorta di scambio fondato sulla sistematica spartizione delle principali politiche in base alle promesse elettorali di ciascun partito (con pensioni e immigrazione lasciate alla Lega; con reddito di cittadinanza, giustizia, modifiche costituzionali lasciate al M5S, e così via).

Una seconda sfida è consistita negli attacchi sistematici contro autorità indipendenti: il Presidente della Repubblica è stato minacciato di *impeachment* per non aver fatto quello che la nuova maggioranza si aspettava da lui al momento della formazione del governo; la Banca d'Italia è stata attaccata e il Gabinetto ha brutalmente interferito nella scelta dei componenti del suo Direttorio (essi, a differenza del Governatore, sono sempre stati scelti nel rispetto delle proposte del Governatore stesso); lo stesso si può dire di altre autorità e agenzie (le diverse coalizioni hanno sempre influenzato la selezione delle personalità al timone di quelle autorità, ma in 70 anni non c'era mai stata un'occupazione così diretta e strettamente partigiana, quasi militare di tutte le posizioni disponibili). Con effetti immediati: basti pensare che il nuovo presidente dell'Autorità garante della concorrenza... si è messo subito a pontificare... contro la concorrenza!

Una terza minaccia deriva dal comportamento in Parlamento della Lega e dell'M5S: hanno eletto i presidenti e i vicepresidenti senza coinvolgere i partiti dell'opposizione; hanno approvato il bilancio 2019 senza concedere un'unica ora di discussione sul testo (una prima volta nella storia parlamentare italiana: il caso è stato portato davanti alla Corte costituzionale, cfr. decisione 17/2019); inoltre i due presidenti hanno sistematicamente dato interpretazioni dei regolamenti limitanti l'ammissione degli emendamenti presentati dall'opposizione al punto da minarne gravemente il ruolo. La cosa più preoccupante è che ciò è accaduto anche in relazione a due disegni di legge volti a modificare la Costituzione. Si tratta di una questione significativa perché rivela il nucleo centrale dell'approccio populista alle istituzioni politiche: entrambe le Camere hanno approvato due distinti progetti di legge che modificano la Costituzione, uno per ridurre a 600 il numero totale dei membri eletti del Parlamento (ora sono 945) e il secondo per introdurre un'iniziativa popolare rafforzata che permette di aggirare il Parlamento nell'approvazione delle leggi: se le Camere non approvano un progetto di legge presentato da 500.000 cittadini senza modifiche significative, seguirà automaticamente un referendum. Si tratta evidentemente di una

strategia coordinata volta a minare la democrazia rappresentativa. Questi non sono i timori di un costituzionalista: è l'obiettivo dichiarato dei populistici italiani degli M5S. In un'intervista riportata dal *Corriere della Sera* (23 luglio 2018), Davide Casaleggio (l'imprenditore che controlla il M5S: su questo fra un attimo) ha dichiarato che «oggi, grazie alla rete e alla tecnologia, esistono mezzi di partecipazione più democratici e più efficaci di qualsiasi sistema di governo del Ventesimo secolo. Il superamento della democrazia rappresentativa è ineluttabile...»; ha aggiunto, poi, che in un decennio o due il Parlamento «potrebbe non essere più necessario nella forma attuale»; appena il 24 maggio 2019 il Ministro per i rapporti col Parlamento e la democrazia diretta (un ossimoro!), Riccardo Fraccaro, ha postato il seguente messaggio: «...con la democrazia diretta i politici non sono più necessari. E se non sono più necessari, si metteranno al servizio dei cittadini. Questa è la nostra idea di politica, questo è l'M5S» (testo verificato dall'Autore).

Ulteriori sfide sono poste da altre politiche, iniziative, decisioni e comportamenti dei due partiti populistici: per quanto riguarda le politiche giudiziarie, la demonizzazione degli immigrati, i tentativi teatrali di respingere i rifugiati salvati in mare, la trasformazione retroattiva dello status legale di 117.000 persone divenute illegali da un giorno all'altro, il tentativo di infliggere multe di migliaia di euro per ogni persona salvata in mare (poi respinta informalmente dal presidente della Repubblica e per il momento accantonata: ma sono rimasti sequestri e multe per le navi), continui attacchi contro le ONG accusate di essere complici della tratta di esseri umani, la tendenza a tollerare discorsi di odio e insegne fasciste, l'inadeguata repressione degli attacchi contro i Rom, forme sottili o aperte di limitazioni contro la stampa (si veda la vicenda del finanziamento di RadioRadicale), la prassi sistematica di infliggere forme di *character assassination* contro avversari, l'uso di *internet* e dei social media per influenzare l'opinione pubblica e determinare l'agenda politica ricorrendo a mezzi illegali (la piattaforma del M5S chiamata *Rousseau* è stata multata per violazione delle norme a tutela della privacy; Facebook ha recentemente cancellato ben 2,5 milioni di falsi *account*, tutti relativi ai due partiti populistici al potere: 12 maggio 2019).

In sintesi, due sono le violazioni più preoccupanti contro il costituzionalismo, credo, che hanno trasformato l'Italia in una *disrupted democracy* (democrazia perturbata): una è il già citato uso senza restrizioni e senza scrupoli dei media digitali, che tuttora mina la possibilità di elezioni libere ed eque; l'altra è la natura stessa dell'M5S, un movimento politico interamente sottomesso ad un'unica società privata, controllata da un unico individuo (Davide Casaleggio), la cui opinione è decisiva per la selezione dei candidati del movimento, per determinare chi deve rappresentarlo nel governo, capace addirittura di costringere tutti i deputati M5S a contribuire con 300 euro mensili alla piattaforma Rousseau, nonché di costringere tutti i personaggi pubblici del movimento ad utilizzare la stessa piattaforma per condividere i loro video e garantire i ricavi generati alla Fondazione Rousseau guidata dallo stesso Casaleggio. In confronto, Forza Italia, il partito personale di Berlusconi, è un

modello di trasparenza. In altre parole: le politiche sia della Lega che del M5S sono difficilmente conciliabili con alcuni dei principi che fanno parte dell'identità stessa della costituzione italiana: la dignità umana (artt. 2 e 3.1), l'internazionalismo e le limitazioni alla sovranità (artt. 10 e 11), la solidarietà (art. 2), laicità (artt. 7 e 8 e la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale), il sostegno alla libera ricerca scientifica (art. 9: vedi le campagne anti-vaccini); e più in generale, la buona educazione e I rapporti civili fra le persone.

Infine, l'Italia è una vetrina di come possono operare due tipi piuttosto diversi di partiti populistici, capaci di cooperare l'uno con l'altro: un esempio che sembra rafforzare l'idea che ciò che conta non è la sfumatura ideologica dei populistici, ma il loro metodo condiviso e il comune disprezzo per i valori, i principi e le istituzioni della democrazia liberale. La civiltà è considerata da loro un'ipocrisia: il grido di battaglia di Salvini è "no a banchieri, burocrati, barche e *buonisti*", slogan che penso sia il massimo del degrado politico. Salvini è anche l'uomo che finisce i suoi comizi brandendo rosari e crocifissi, ed invocando la protezione di Maria, e lascia che la folla fischi Papa Francesco (un impenitente promotore del bene, forse il *buonista in capo*), nell'indignazione della maggior parte delle autorità ecclesiastiche cattoliche: un modo per cercar consensi fra i tradizionalisti cattolici che si oppongono alle scelte e al magistero dell'attuale pontefice e pare siano più di quelli che si possano immaginare.

8. Qualche parola per concludere. Il caso italiano (ma non solo quello italiano) dimostra quanto siano importanti la cultura e l'educazione; quanto sia difficile garantire un approccio sufficientemente razionale alle scelte politiche; quanto sia necessario difendere o ripristinare un sufficiente livello di fiducia nella funzione di corpi ed organismi intermedi e nelle istituzioni; quanto possa essere pericolosa oggi la cosiddetta democrazia diretta, sia in sé stessa sia come mezzo per minare la democrazia rappresentativa; come le nostre comuni tradizioni costituzionali siano strettamente legate alla democrazia rappresentativa (e quanto questa sia preziosa: si vedano le vicende politiche italiane e inglesi fra agosto e settembre 2019).

Non molto diversamente da oltre due secoli fa, la questione è come garantire la limitazione del potere, nelle nuove condizioni. Una delle principali lezioni da imparare è che certi valori e i principi di base (principi costituzionali) non sono mai "interiorizzati" una volta per tutte. Dopo la Seconda guerra mondiale, e soprattutto dopo la caduta del comunismo in Russia, abbiamo dato per scontato che l'ideologia costituzionale dei diritti umani aveva prevalso. Non è così: siamo stati troppo ottimisti, forse ingenui (FUKUYAMA 1992). Anche qui in Europa, proprio nel continente in cui il costituzionalismo liberale ha raggiunto il massimo livello di tutela dei diritti umani (anche grazie al sistema multilivello di corti indipendenti), il rispetto dei diritti umani resta sempre in gioco e non può essere dato per scontato; al contrario, non solo è in pericolo, ma spesso apertamente contestato da leader, movimenti politici e singoli individui che rivendicano apertamente il loro diritto di rifiutarsi apertamente di proteggerli e persino di ridicolizzarli. James WILSON, il cappellaio scozzese che fondò *The Economist* 176

anni fa nella ricerca del libero scambio, del libero mercato, di un governo limitato, una volta disse che nulla serve meglio del liberalismo che "la dura lotta tra l'intelligenza, che avanza, e un'indegna, timida ignoranza che ostacola il nostro progresso" (un'anticipazione del libero mercato delle idee teorizzata da Oliver W. Holmes nel 1919). Il problema è che l'ignoranza oggi non è affatto timida; al contrario, è arrogante, aggressiva e audace, è senza scrupoli, è capace di utilizzare gli strumenti potenti e non regolamentati della tecnologia digitale e ormai dell'intelligenza artificiale: come affrontare questa realtà è una sfida e una grande questione costituzionale del nostro tempo. Speriamo di non essere troppo in ritardo.

Riferimenti bibliografici

Bassanini F., Cerniglia, F., Pizzolato F., Quadrio Curzio A. e Vandelli L. (a c.) (2019), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, Il Mulino

Banfield, E. C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe Ill., The Free Press

Basso, R. e Pesole, D. (2019), *L'economia percepita. Dati, comunicazione e consenso nell'era digitale*, Roma, Donzelli

Belov, M. (ed.) (2018), *Global Constitutionalism and Its Challenges to Westphalian Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing

Blokker, P. (2019), *Varieties of populist constitutionalism: the transnational dimension*, in *German Law Journal*, n. 20, pp. 332-350

Bugaric, B. (2019), *The two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism*, in *German Law Journal*, n. 20, pp. 390-400

Cassese, S. (2017), *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori

Da Empoli, G. (2019), *Gli ingegneri del caos*, Venezia, Marsilio

Diamanti, I. e Lazar, M. (2018), *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Bari-Roma, Editori Laterza

Doyle, O. (2019), *Populist constitutionalism and constituent power*, in *German Law Journal*, n. 20, pp. 161-180.

Fournier, T. (2019), *From rhetoric to action, a constitutional analysis of populism*, in *German Law Journal*, n. 20, pp. 362-380

Fukuyama, F. (1992), *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli

Fukuyama, F. (2018), *Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition*, London, Profile Books

Galli della Loggia, E. (2019), *Che cosa hanno sbagliato le elite della globalizzazione*, in *Corriere della Sera*, 10 gennaio 2019

Giannini, G. (1945), *La folla*, Roma, Editrice Faro

- Graber, Levinson and Tushnet (eds.) (2018), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford, OUP
- Iacoboni, J. (2018), *L'esperimento*, Roma-Bari, Laterza
- Ionescu, G. e Gellner, E. (1969), *Populism: Its Meaning and National characteristics*, New York, Macmillan
- Kazin M. (1995), *The Populist Persuasion: an American History*, Cornell, CUP
- Klare, K. (1998), *Legal culture and Transformative Constitutionalism*, in *South African Journal of Human Rights*, 146-188
- Le Bon, G. (1895), *Psychologie des foules*, ed. 2013, Brussels, Ultraletters
- Lorusso, A. M. (2018), *The Strange Case of Pope Francis: Between Populism, Celebrity and Divinity*, in *Mediascapes Journal*, n. 11
- Manin, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, CUP
- Molinari, M. (2018), *Perché è successo qui*, Milano, La nave di Teseo
- Mudde, C. (2018), *How Populism became the concept that defines our age*, in *The Guardian*, 22 novembre
- Occhetta, F. (2019), *Ricostruiamo la politica. Orientarsi nel tempo dei populismi*, Cinisello Balsamo, San Paolo
- Oklopčic, Z. (2019), *Imagined ideologies: Populist figures, liberalist projectionism and the horizons of constitutionalism*, in *German Law Journal*, n. 20, pp. 201-224
- Pagnoncelli, N. (2019), *La penisola che non c'è. La realtà su misura degli italiani*, Milano, Mondadori
- Pin, A. (2019), *The transnational drivers of populist backlash in Europe: the role of courts*, in *German Law Journal*, n. 20, pp. 225-244
- Prendergast, D. (2019), *The judicial role in protecting democracy from populism*, in *German Law Journal*, n. 20, pp. 245-262
- Revelli, M. (2019), *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Torino, Einaudi
- Salvadori, M. (2019), *Le ingannevoli sirene. La sinistra tra populismi, sovranismi e partiti liquidi*, Roma, Donzelli
- Silberfeld, A. (2018), *When Stars Align: the Digital Era and the Rise of Italy's Third Republic*, in Bertelsmann Foundation, *Disrupting Democracy: Italy*, Washington
- Scheppele, K. L. (2019), *The opportunism of populists and the defense of constitutional liberalism*, in *German Law Journal*, n. 20, pp. 314-331
- Tarchi, M. (2015), *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, Mulino
- Young Alison L. (2018), *Populism and the UK Constitution*, in *Current Legal Problems*, vol. 71, issue 1, 2018, 17-52