

La sfida populistica allo Stato costituzionale

di Cesare Pinelli

1. Qualche premessa stipulativa

Si può riscontrare una sfida populistica allo Stato costituzionale? Se la si può riscontrare, quali sono le sue caratteristiche? Ed è lo Stato costituzionale attrezzato a fronteggiarla senza cambiare i suoi connotati di fondo? Prima di affrontare questi interrogativi, si rende necessaria qualche premessa stipulativa.

Non mi impegnerò nella ricerca del “vero concetto” di populismo, su cui Isaiah Berlin ironizzava paragonandolo al tentativo di molte damigelle di calzare la scarpa di Cenerentola¹. Designerò semplicemente per populismo quell’ideologia che, contestando la classe politica per aver perso ogni legame con la “reale volontà del popolo”, promette di darle voce attraverso nuovi leader, movimenti o partiti.

Vale invece la pena di segnalare subito le più recenti opinioni sulla natura della sfida che il populismo porterebbe alla democrazia o allo Stato costituzionale². Esse variano a seconda della presunta prossimità dell’uno all’altra. Per alcuni, le radici del populismo dovrebbero ricercarsi nelle tensioni fra i due volti della politica democratica moderna, quello “della redenzione” e quello “pragmatico”³. Per altri, il populismo dovrebbe essere collocato alla «periferia interna della politica democratica», in una «regione in cui la distinzione fra esterno e interno è oggetto di disputa»⁴.

1. Su quella fase degli studi sul populismo cfr. G. Ionescu, E. Gellner (eds.), *Populism. Its meanings and national characteristics*, Weidenfeld and Nicolson, London 1969.

2. Da notare che gran parte della letteratura sul punto è in lingua inglese, dove anche i costituzionalisti adoperano il termine “democrazia costituzionale” in luogo di “Stato costituzionale”, diffuso in Europa continentale. Lo slittamento terminologico denota diverse matrici culturali, senza rendere per questo inconciliabili i rispettivi significati.

3. M. Canovan, *Trust the people! Populism and the two faces of democracy*, in “Political Studies”, 1999, pp. 2 ss.

4. B. Arditì, *Politics on the edges of liberalism*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2007, pp. 2 ss. Si vedano anche P.-A. Taguieff, *L’illusione populista*, Bruno Mondadori, Milano 2003, e E. Laclau, *La ragione populista*, Laterza, Roma-Bari 2008.

La distanza fra democrazia e populismo si accentua ulteriormente quando il populismo, visto sotto la lente schmittiana della «sostanziale omogeneità dell'identità e della volontà del popolo», va considerato «per sua natura una pericolosa minaccia per la democrazia»⁵. Sono opinioni relative a volti della politica, a percezioni collettive della democrazia, a correnti di pensiero, non a caso dovute a politologi o a filosofi della politica. Le tensioni e le composizioni fra l'elemento democratico e l'elemento liberale-garantistico dello Stato costituzionale sono esaminate in quella prospettiva, col fine talvolta esplicitato di offrire un'«analisi ideal-tipica» della questione⁶.

Il mio approccio si riferisce piuttosto allo Stato costituzionale come forma di Stato o organizzazione della convivenza che combina variamente nel corso del tempo principi e istituzioni potenzialmente confliggenti, anzitutto perché corrispondenti a diversi titoli e modalità di legittimazione, l'elezione popolare dei rappresentanti e il principio di legalità costituzionale. I continui aggiustamenti fra questi principi e istituzioni, aperti essi stessi a diverse interpretazioni giuridiche e opinioni politiche, hanno garantito allo Stato costituzionale la flessibilità necessaria e sufficiente ad assorbire tensioni anche distruttive. Ma essa non va mai data per scontata, né si può escludere che quegli aggiustamenti conducano a uno squilibrio strutturale fra l'elemento democratico e l'elemento garantistico tale da modificare i connotati dello Stato costituzionale.

In questa prospettiva, ci si può chiedere se la sfida populistica tenda a destrutturare quella forma di convivenza o al contrario a integrarsi con essa. E la questione diventa inseparabile dalle modalità di funzionamento istituzionale dello Stato costituzionale non meno che dalle percezioni collettive su cui il populismo fa leva.

2. I fattori più immediati della recente crescita del populismo in Europa

Fallimenti dei partiti, declino della partecipazione politica, strutturazione mediatica del dibattito pubblico appaiono i più potenti viatici della sfida populistica.

Un recente rapporto sullo stato della democrazia in Gran Bretagna, la democrazia europea maggiormente consolidata, rileva «la prevalenza, e l'inavvertita diffusione, di una cultura antipolitica. Riteniamo che la corrente disaffezione politica non derivi da un declino delle virtù civiche o da apatia, ma dal disincanto, e perfino dall'odio, verso la politica e i poli-

5. K. Abts, S. Rummens, *Populism versus democracy*, in “Political Studies”, 2007, pp. 407 ss.

6. Ivi, p. 420.

tici». La politica è percepita dai cittadini in quanto spettatori, attraverso gli occhi e le orecchie dei media, e il risultato è che in essi un consistente grado di cinismo convive con periodici sussulti di indignazione morale verso i fallimenti della politica⁷. La gran parte dei cittadini, si aggiunge altrove, non è coinvolta direttamente in politica, che giudica da lontano, attraverso lenti distorte⁸. Per altri ancora, il fatto che mai come oggi, nell'Europa del dopoguerra, governi e leader politici siano caduti così in discredito dipende dalla tendenza di ciascun partito ad allontanarsi dall'elettorato di riferimento nel momento stesso in cui si avvicina ai suoi avversari politici⁹.

La crescente convergenza fra i protagonisti del sistema politico, un tempo portatori di ideologie e classi sociali lungo il tradizionale asse destra/sinistra, compone di fronte agli elettori l'immagine di una "classe politica" distante dai loro interessi e valori, che rientra indubbiamente tra i fattori che innescano l'ondata populistica.

Nello stesso tempo il declino delle ideologie e delle classi sociali del secolo scorso è stato accelerato dall'avvento di sistemi di comunicazione di massa che strutturano il dibattito pubblico in termini di singole situazioni piuttosto che di principi, e che così sostituiscono la consapevolezza di un futuro comune con percezioni di cui gli stessi media tengono le fila¹⁰. Contrariamente alla stampa, essi non favoriscono un'attitudine riflessiva verso gli eventi esterni, e tendono casomai a destrutturare la percezione del tempo conosciuta, che è un prodotto della storia e della cultura suscettibile a sua volta di cambiare in ragione della meravigliosa capacità di adattamento degli esseri umani agli eventi esterni. I nostri antenati avevano una percezione del tempo molto diversa dalla nostra, che è diversa da quella delle giovani generazioni. Per il momento, ne sappiamo poco. Quello che sappiamo, o siamo ragionevolmente capaci di ricostruire, è l'impatto dei nuovi strumenti di comunicazione sulla nostra percezione del tempo come strutturata nella sfera pubblica: dove "l'eterno presente" prevale sul senso del futuro non meno che del passato.

D'altra parte, i nuovi media tendono a trasformare la politica da confronto ragionato fra programmi concernenti il futuro di un paese in com-

7. C. Hay, G. Stoker, A. Williamson, *Revitalising politics: Have we lost the plot?*, in "Hansard Society", 5-6 November 2008.

8. G. Stoker, *Why politics matters*, Palgrave Macmillan, New York 2006 (trad. it. *Perché la politica è importante*, V&P, Milano 2008). Si vedano anche N. Tenzer, *La société dépolitisée*, PUF, Paris 1990, e V. Camps, *El malestar de la vida pública*, Grijalbo, Barcelona 1996.

9. P. Mair, *Polity-scepticism, party failings, and the challenge to European democracy*, Uhlenbeck Lecture 24, Netherlands Institute for Advanced Studies, Wassenaar 2006, pp. 23 ss.

10. Cfr. ad esempio J. M. Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Flammarion, Paris 1993.

petizione fra persone. Il che, almeno in certi contesti, favorisce leader che acquisiscono e mantengono il consenso elettorale in virtù dell'impressione immediata che esercitano sugli elettori, senza badare alla corrispondenza delle politiche che hanno condotto con quanto hanno loro promesso. L'assunto che le politiche hanno bisogno di tempo per essere scelte e quindi valutate dagli elettori è così accantonato. Liberati dal peso di venire giudicati in base alle loro politiche, parlamentari ed esponenti di partito si concentrano sulla costruzione di un'immagine di successo, indipendentemente dal suo significato politico. Ossessionati dai sondaggi quotidiani, rispecchiano le preferenze correnti degli elettori piuttosto che rappresentare i loro interessi durante la legislatura. Il che favorisce, di nuovo, i leader populisti, i quali esauriscono il loro pedigree democratico nel generico richiamo alla volontà del popolo senza curarsi della fattibilità delle politiche, considerata un ingombro per tecnocrati.

I fenomeni ora riportati vanno tenuti nel conto. Ma non bastano a spiegare come l'onda populista sia in grado di sfruttare le tensioni, rispettivamente, fra rappresentanza politica e scelta popolare, e fra regola della maggioranza e costituzionalismo, che hanno accompagnato fin dall'inizio lo sviluppo della democrazia dei moderni.

3. Il divieto di mandato imperativo e la tesi del carattere aristocratico della rappresentanza politica: uno sguardo di storia costituzionale

Fino al XVIII secolo, la democrazia era associata alle adunanze dei cittadini in assemblee e luoghi pubblici, sul presupposto che essa fosse adatta esclusivamente per aggregati umani di piccole dimensioni. Per questo Rousseau vedeva in Ginevra la sua sede ideale, e perfino Montesquieu, pur favorevole a soluzioni federali, concepiva le repubbliche solo su scala ridotta.

L'invenzione della democrazia rappresentativa rovesciò questo presupposto, che era pacifico da secoli. Come sostenne uno dei suoi più noti sostenitori, l'innesto della rappresentanza politica in una democrazia crea un sistema di governo capace di abbracciare tutti i diversi interessi e qualsiasi estensione di territorio e di popolazione¹¹. Si trattava, a dire di altri, della grande scoperta dei tempi moderni, che risolverà tutte le difficoltà, sia speculative che pratiche¹².

Tanto ottimismo, si potrebbe ipotizzare, era dovuto al fatto che nel frattempo si stava formando lo Stato-nazione, con un'estensione delle co-

11. T. Paine, *The Thomas Paine Reader*, Penguin, Harmondsworth 1987, p. 281.

12. James Mill, citato in G. H. Sabine, *A history of political thought*, Harrap, London 1963, p. 695.

munità politiche alla quale solo il sistema rappresentativo poteva aderire. Eppure non era un sistema senza costi, almeno per una democrazia che fosse anche governo del popolo.

Come si spiega – osservava Edmund Burke davanti ai suoi elettori di Bristol – che coloro che prendono le decisioni si trovano magari a trecento miglia da coloro che ascoltano le argomentazioni? Esprimere un’opinione è nel diritto di ogni uomo, e quella degli elettori del collegio è una rispettabile opinione che il loro rappresentante deve sempre ascoltare e considerare con la massima serietà. Ma istruzioni *autoritative, mandati* imperativi che egli sia costretto ciecamente e implicitamente a votare e a difendere, anche se contrari al suo più netto convincimento, sono totalmente sconosciuti alle leggi di questo paese, e riflettono un fondamentale misconoscimento dell’intero ordine e tenore della nostra costituzione [...]. Voi scegliete certo un rappresentante; ma da quando lo avete scelto, egli non è più membro del collegio di Bristol; è membro del *Parlamento*. Se l’elettore dovesse avere un interesse o formarsi un’opinione evidentemente contraria al bene del resto della comunità, il rappresentante dovrebbe essere tanto lontano quanto ogni altro dall’obbligo di metterla in pratica¹³.

Nel suo discorso al popolo dello Stato di New York per la ratifica della Costituzione, James Madison considerò il sistema rappresentativo come una «necessaria difesa del popolo dai suoi temporanei errori e delusioni», che possono insorgere «quando il popolo, stimolato da qualche passione momentanea o da qualche vantaggio illecito, o ingannato da mistificazioni di uomini interessati, chiede provvedimenti che sarà poi prontissimo a condannare»¹⁴.

Indipendentemente da diversi argomenti e contesti costituzionali, incluso quello della Rivoluzione francese, la rappresentanza politica venne allora a edificarsi sulla regola che il membro del Parlamento non è revocabile durante il suo mandato, regola che distingue la democrazia rappresentativa dalla democrazia diretta, nella quale gli elettori sono al contrario autorizzati a revocare il loro rappresentante con la procedura del *recall*. Su questa regola si è sempre concentrata l’accusa al sistema rappresentativo di assicurare solo indirettamente la possibilità di un intervento popolare negli affari pubblici, e di risultare perciò inadeguato a un’autentica democrazia. L’accusa ha accomunato negli ultimi due secoli svariati approcci teorici ed è servita a differenti obiettivi politici, compresa la recente opinione che la rappresentanza è incompatibile con la libertà, dal momento

13. E. Burke, *Speech to the electors of Bristol*, 3 November 1774, in P. B. Kurland, R. Lerner (eds.), *The Founders’ Constitution*, vol. 1, The University of Chicago Press, Chicago 1987, p. 447.

14. J. Madison, *The Senate (continued)*, in “Il federalista”, 1788, 63, ora in M. D’Addio, G. Negri (a cura di), *Il federalista*, il Mulino, Bologna 1980, p. 475.

che delega la volontà politica del popolo a svantaggio di una sua genuina autodeterminazione¹⁵.

Ciononostante, la prevalenza del sistema rappresentativo su sistemi rivali nel panorama delle democrazie liberali appare fuori discussione. Non solo il divieto di mandato imperativo dei rappresentanti, previsto o meno dalle costituzioni, ha resistito agli attacchi politici e teorici che abbiamo ricordato, ma si è dimostrato capace di adattarsi alle trasformazioni storiche che hanno fatto della democrazia, percepita come un'ideologia fino a quando il suffragio era ristretto e la sua estensione era auspicata da partiti o movimenti, un sistema di governo, con l'avvento del suffragio universale e l'organizzazione di partiti volti a selezionare i candidati alle elezioni.

4. La vicenda delle istituzioni non maggioritarie in Europa continentale e il problema della responsabilità

Queste trasformazioni spazzarono via per sempre il sistema oligarchico in cui il divieto di mandato imperativo si era originariamente affermato¹⁶. Dal momento che la volontà popolare si esprimeva e si formava attraverso i partiti, quella regola appariva un relitto del passato. Gerhard Leibholz ne dedusse che i partiti politici «dovrebbero impedire ai parlamentari di adottare autonomamente decisioni nel senso del tradizionale parlamentarismo rappresentativo. Essi cessano di rappresentare la generalità del popolo, e diventano meri delegati che possono essere revocati se non ottemperano alle direttive di coloro che li hanno designati alla carica»; nello stesso tempo il Parlamento si trasformerà «da quella corporazione rappresentativa che era originariamente in un espediente plebiscitario dominato dai partiti, quale portavoce del popolo organizzato nel moderno Stato democratico dei partiti di massa»¹⁷. E Hans Kelsen si chiedeva se, anziché costringere i partiti a mandare in Parlamento un certo numero permanente di deputati in rapporto alla consistenza del relativo partito per cooperare in merito alle questioni anche più diverse, non fosse «meglio permettere ai partiti di delegarvi, secondo la natura delle leggi da discutere e da votare, gli esperti di cui dispongono, avendo questi una parte nella decisione finale corrispondente alla consistenza del partito rappresentato»¹⁸.

15. B. Barber, *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, University of California Press, Berkeley 1984, p. 145.

16. Come disse Gaetano Mosca, una volta adottato il suffragio universale, non si sarebbe mai più potuti tornare al suffragio censitario (cfr. C. Pinelli, «Un errore quasi necessario». *Il suffragio universale nel pensiero di Gaetano Mosca*, in «Quaderni costituzionali», 2001, pp. 155 ss.).

17. G. Leibholz, *Democracy, representation and the electoral issue* (1943), in Id., *Politics and law*, Sythoff, Leyden 1965, p. 56.

18. H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929), in Id., *La democrazia*, il Mulino, Bologna 1995, pp. 92-3.

Nonostante queste previsioni e questi suggerimenti, il divieto di mandato imperativo fu confermato nelle costituzioni europee del secondo dopoguerra, comprese quelle approvate nell'Europa orientale dopo il ritorno alla democrazia. Anche in Gran Bretagna, dove non vi è alcuna previsione al riguardo, i parlamentari non sono ritenuti delegati del loro collegio o dei partiti nelle cui liste sono stati eletti: il fatto che ottengano il seggio sulla base di piattaforme programmatiche di partito accettate dall'elettorato non implica che siano costretti a seguire quelle piattaforme¹⁹.

La straordinaria longevità del divieto di mandato imperativo si potrebbe spiegare proprio col mutamento di funzione che acquisì con l'avvento del «moderno Stato democratico dei partiti di massa», da garanzia dei parlamentari dalla revoca dei loro elettori a quella di garanzia dalla revoca dei partiti di provenienza. C'è inoltre da considerare che i parlamentari sono in linea di principio responsabili di fronte agli elettori nella misura in cui rimangono in carica per tutta la legislatura. In assenza del divieto di mandato imperativo, gli elettori potrebbero sì revocare liberamente i loro rappresentanti, ma al tempo stesso sarebbero privati dell'opportunità di valutare come costoro hanno convertito in certe politiche la loro interpretazione dell'interesse generale. Finalizzando il mandato parlamentare alla responsabilità per l'esercizio del potere politico, l'istituto convertirebbe un limite in un'opportunità per gli elettori, in corrispondenza con la prospettiva madisoniana della democrazia costituzionale recentemente riproposta da Stephen Holmes²⁰. Esso rifletterebbe una specifica nozione del tempo, il tempo della democrazia così come praticata negli Stati contemporanei.

Il populismo richiede all'opposto risposte immediate alla «volontà popolare» e nega le buone ragioni del tempo più lungo della politica democratica²¹, secondo un'accezione di rappresentanza come rispecchiamento degli elettori. Ciò che conta qui non è l'attività parlamentare e il tempo richiesto per il suo esercizio, ma la personalità del rappresentante²². Tuttavia, per queste stesse ragioni i movimenti populisti contemporanei sono ben lontani dal proporre soluzioni alternative alla rappresentanza politica, né si mostrano necessariamente favorevoli al referendum, nonostante lo si ritenga spesso uno strumento necessario a «restituire lo scettro al principe». Al contrario, essi partecipano regolarmente alle elezioni e accettano

19. P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A contextual analysis*, Hart, Oxford 2007, p. 87.

20. S. Holmes, *Passioni e vincoli. I fondamenti della democrazia liberale*, Edizioni di Comunità, Torino 1998, pp. 228 ss.

21. G. Hermet, *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique. XIX^e-XX^e siècle*, Fayard, Paris 2001, p. 50.

22. Y. Mény, Y. Surel, *Populismo e democrazia*, il Mulino, Bologna 2001, pp. 75 ss.

le regole del sistema rappresentativo. Consapevoli della sua crisi, che è alla radice del loro crescente successo, i populisti si limitano a dipingere i partiti politici legati alla tradizione dello Stato democratico dei partiti di massa come una classe aristocratica. La crisi organizzativa e di identità di tali partiti, il declino delle loro ideologie e la presa della rappresentazione mediatica della realtà fanno il resto.

Ho cercato di dimostrare che il sistema rappresentativo in quanto tale non si può considerare un sistema aristocratico, né populistico. In questo senso, il populismo gli è eterogeneo. Ma da questa premessa si deve anche desumere che nulla si oppone a considerare la rappresentanza politica come rispecchiamento, anche se nel corso dello sviluppo della democrazia dei moderni essa non ebbe affatto questo significato. E poiché le percezioni collettive contano nel modellare le relazioni fra l'elettorato e le istituzioni politiche, la sfida populistica appare più una tensione interna che una minaccia esterna alla democrazia, anche quando i suoi leader vengono paragonati agli *hyksos*, e addirittura i loro elettori appaiono antropologicamente degli estranei.

Riferita al sistema rappresentativo, quella sfida consiste dunque nello sfruttare la crisi di quanti l'hanno fin qui impersonato attraverso il loro ulteriore discredito davanti all'elettorato. Ma la legittimazione democratica dei partiti populisti dipende piuttosto da se essi intendano colpire il sistema rappresentativo in quanto tale e alimentare l'illusione dell'autogoverno popolare, o se la loro critica consenta di realizzare una democrazia più rispettosa del principio di responsabilità²³.

Per il momento l'obiettivo immediato dei populisti consiste, in modo del tutto simile ai partiti politici tradizionali, nell'ottenere la maggioranza dei seggi parlamentari. Non solo, ma quando e dove l'hanno ottenuta, hanno subito cessato di contestare il sistema rappresentativo in quanto tale. D'altra parte, le politiche di governo che mettono in campo non sembrano andare il più delle volte oltre la retorica propagandistica, il che rende inverosimile l'ipotesi di un loro virtuoso contributo a una rinnovata legittimazione del sistema rappresentativo.

5. Tensioni interne allo Stato costituzionale e l'ambivalenza del populismo

Fino a questo punto abbiamo esaminato l'ambiguità dei partiti populisti rispetto alla rappresentanza politica. Come vedremo, il loro approccio alla costante tensione fra democrazia come regola della maggioranza e garanzie costituzionali si presta a considerazioni molto differenti. Ma occorre-

23. Abts, Rummens, *Populism versus democracy*, cit., p. 420.

rà premettere qualche accenno agli aspetti istituzionali di tale tensione, e in particolare all'accresciuta funzione delle istituzioni non-maggioritarie nell'ambito dello Stato costituzionale del nostro tempo.

È appena necessario ricordare che, sotto l'influenza della Rivoluzione francese, il ruolo delle istituzioni di garanzia divenne quasi irrilevante nei paesi dell'Europa continentale, sia per il risalente sospetto per le corti di *ancien régime*, sia per il nuovo presupposto che la legge, in quanto espressione della volontà generale, avrebbe assicurato di per sé ogni garanzia dei diritti dei cittadini. I giudici vennero allora considerati, e soprattutto strutturati, come funzionari dello Stato.

I successivi fallimenti dei regimi parlamentari di fronte ai totalitari, e la stessa esperienza totalitaria, segnarono in quei paesi uno spartiacque col passato. Pur restando al centro della vita democratica, il Parlamento non venne più concepito come la sua unica sede, e tantomeno come una sede capace di garantire di per sé i diritti fondamentali. Una sofisticata versione del principio di legalità venne in proposito introdotta con la giustizia costituzionale, finalizzata a garantire l'effettiva protezione di quei diritti. Nello stesso tempo la separazione dei poteri acquisì ulteriori dimensioni a livello verticale e orizzontale, impedendo la formazione di un potere monolitico ma anche diffondendo, in positivo, una versione pluralistica della democrazia. Questi principi e istituti furono scritti in costituzioni intese a durare indipendentemente dalle contingenti espressioni del potere pubblico, incluse le decisioni politiche delle maggioranze delle singole legislature. La politica fu così concepita come costituzionalmente limitata dagli interventi dei giudici e delle corti costituzionali.

Nei decenni successivi il ruolo del potere giudiziario crebbe da vari punti di vista, l'indipendenza delle banche centrali dalle istituzioni politiche fu assicurata o ulteriormente rafforzata, e nuove istituzioni non-maggioritarie, le autorità indipendenti, vennero istituite a livello nazionale. Nello stesso tempo, la legittimazione dell'Unione Europea venne a basarsi sull'efficacia del livello sovranazionale di decisione piuttosto che sul consenso popolare.

La vicenda accomuna istituzioni caratterizzate da diversi modi e titoli di legittimazione. L'espansione del potere giudiziario risale all'abbandono da parte delle corti della deferenza verso i legislatori, i cui sintomi erano già discernibili quarant'anni fa, la novità dell'ultimo decennio consistendo, casomai, nell'intensificazione di mutue interazioni e dialoghi fra corti nazionali ed europee, che comportano una loro ulteriore emancipazione dalla sfera politica. E, data la sua legittimazione costituzionale, l'esercizio della funzione giurisdizionale è destinata a restare inalterata fino a quando le istituzioni politiche, che pure recriminano periodicamente contro le

modalità più evidenti di attivismo giudiziale, si asterranno dall'attentare seriamente all'indipendenza delle corti.

Il discredito per la politica è anche alla base della recente creazione delle altre istituzioni non-maggioritarie. Quando i problemi che una società deve fronteggiare richiedono soluzioni a lungo termine, questo è l'argomento a loro favore, i politici sono poco incentivati a prendere misure il cui successo si potrà verificare solo dopo il prossimo turno elettorale. Il conferimento di quelle attribuzioni alle banche centrali o alle autorità indipendenti è quindi avvertito come necessario proprio in quanto si tratta di autorità che non prendono decisioni sulla base del tornaconto elettorale, e nello stesso tempo attrezzate, a differenza delle istituzioni politiche, ad agire secondo criteri tecnico-professionali²⁴. Il discredito per la politica deriva qui dalla sua presunta incapacità di adottare misure di lungo periodo, anziché dal presupposto, che è alla base del principio di legalità modernamente inteso, che maggioranze prive di vincoli tendano a violare i diritti delle minoranze e dei cittadini. Contrariamente a quella delle corti, la legittimazione delle autorità indipendenti appare così fondata su ragioni di ordine funzionale, come conferma l'assunto che, basandosi sui risultati, la loro responsabilità è adatta a politiche orientate all'efficienza²⁵.

A parte la questione se ragioni di ordine funzionale bastino a legittimare le autorità indipendenti sul piano costituzionale, rimane il fatto che esse sono di solito rese responsabili, almeno informalmente, di fronte ai gruppi economici e/o sociali direttamente implicati dalle loro decisioni, non di fronte alla generalità dei cittadini. Questo equivale ad alimentare gli attacchi dei populisti all'*establishment*, comprese l'Unione Europea, le tecnocrazie finanziarie, e le altre istituzioni della celebrata *multi-level governance*.

6. Conclusioni

L'attitudine dei populisti verso le istituzioni si differenzia a seconda dei loro titoli di legittimazione. Essi non rimettono in questione il sistema rappresentativo come tale, e sfidano la "classe politica" per aver perso il contatto col popolo e appartenere ormai all'*establishment*, mentre il loro attacco alle istituzioni non-maggioritarie è concentrato proprio sulla loro legittimazione. Se l'accusa ai politici è soltanto di aver tradito la loro missione, quella rivolta alle istituzioni che non sono legittimate dal voto popolare è di usurpare poteri che ad esse non dovrebbero spettare in una

24. D. Majone, *Europe's "democratic deficit": The question of standards*, in "European Law Journal", 1998, pp. 10 ss.

25. Ivi, p. 28.

democrazia. Come dimostra l'esperienza dei paesi dove hanno ottenuto la maggioranza parlamentare, i partiti populisti insistono sul principio che in una democrazia il Parlamento è la sola autorità legittima, minacciando la ragion d'essere delle istituzioni non-maggioritarie.

A mio avviso questa avversione non può essere liquidata come frutto di mera propaganda, risultando piuttosto il sintomo del malessere delle democrazie costituzionali. Nella misura in cui l'elemento democratico di questi sistemi continua a basarsi sull'elezione popolare dei rappresentanti, a fronte della crescita impetuosa di istituzioni non-maggioritarie, se ne deduce a ragione che lo spazio riservato alla politica e al popolo si è corrispondentemente ridotto²⁶. Siamo insomma andati "troppo oltre" nel creare istituzioni non-maggioritarie²⁷.

Per rispondere, dobbiamo tornare sulla capacità delle democrazie costituzionali di assorbire tensioni attraverso continui aggiustamenti fra l'elemento democratico e l'elemento liberale-garantistico del sistema, compresa la creazione di nuove istituzioni. Secondo Shmuel Eisenstadt, essa corrisponderebbe al funzionamento di un gioco non a somma zero, possibile in società caratterizzate da processi politici aperti, nelle quali i giocatori cooperano nella consapevolezza che le loro perdite sono solo temporanee e possono essere recuperate successivamente anche attraverso l'accesso a nuove istituzioni²⁸. In questa prospettiva, la frammentazione del potere pubblico diventa un'opportunità per la stabilità del sistema, purché sia assicurato da un alto grado di fiducia reciproca fra i partecipanti al gioco²⁹. La stessa ben nota ipotesi degli effetti *spillover* delle istituzioni sovranazionali sull'integrazione europea sembra affine a questo approccio. La questione se siamo andati "troppo oltre" dovrebbe allora dipendere dal perdurare degli incentivi a proseguire un gioco cooperativo e, in stretta correlazione, della fiducia reciproca fra i giocatori.

La mia impressione è che queste risorse sono al momento pregiudicate dall'accresciuto divario fra potere e responsabilità. I detentori del potere non amano mai rispondere delle loro azioni. E la proliferazione di istituzioni non-maggioritarie fu opera di dirigenti politici animati non tanto dalla convinzione che quelle istituzioni sarebbero state meglio attrezzate ad adottare misure di lungo periodo, quanto dal timore che, se loro stessi le avessero adottate, malgrado gli effetti di lungo periodo, avrebbero rischiato in termini di consenso elettorale. In queste condizioni, il fatto

26. Mény, Surel, *Populismo e democrazia*, cit., pp. 51 ss.

27. Ivi, p. 58.

28. S. N. Eisenstadt, *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*, il Mulino, Bologna 2002, pp. 102 ss.

29. Ivi, p. 106.

che un così ampio potere sia stato assegnato a istituzioni che non devono rispondere delle loro azioni di fronte ai cittadini appare più significativo dei benefici associati a un governo diviso, o frammentato.

Dietro lo spettro del populismo, si nasconde dunque il rischio di una degenerazione oligarchica della democrazia costituzionale, derivante non tanto dallo squilibrio fra il lato popolare e il lato aristocratico del governo, quanto dal fatto che quest'ultimo è stato strutturalmente isolato da quel processo politico aperto di cui ragiona Eisenstadt. Lo stesso rischio fu al centro del dibattito fra Guicciardini e Machiavelli intorno a come conciliare la stabilità di un “governo largo”, composto di autorità fra loro in competizione, con le condizioni di un popolo libero, fosse quello dell'antica Roma o della Firenze dei loro tempi. Mentre Machiavelli, che avversava i “gentiluomini”, puntava su conflitti politici fra cittadini animati da pubbliche virtù, Guicciardini condizionava la stabilità istituzionale alla compresenza di élite aperte ai cambiamenti. Ciascuno di loro presupponeva dunque, solo in forme diverse, che la fiducia reciproca fosse determinante per salvaguardare un “governo largo”. La sfida populistica pone un dilemma simile alla democrazia costituzionale, e richiede di ritrovare una perduta fiducia.