



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali**

*Angela Di Gregorio\**

### *Abstract*

The paper focuses on the main conceptual issues (classifications, terminology, methodology) relating to the phenomenon of the degeneration of contemporary democracies that have attracted the attention of different social sciences in recent years. It begins with a reconstruction of the main cultural trends of democracy (classical, liberal, socialist, social, radical, and so on) then continues by exploring the current debate. The debate focuses on some leading categorizations: illiberal democracies, authoritarian constitutionalism and populist constitutionalism.

*Keywords:* constitutional regression – illiberal democracies – authoritarian constitutionalism – populist constitutionalism – democracy.

**SOMMARIO:** 1. Una questione di termini. 2. I diversi filoni culturali della democrazia. 2.1 La democrazia (di derivazione) liberale. 3. Il decadimento o degenerazione costituzionale come nuovo paradigma di studio. 3.1 La dottrina su costituzionalismo autoritario, costituzionalismo populista e democrazie illiberali. 4. Il cambio di impostazione: dalle democrazie incerte o imperfette alle democrazie illiberali? 5. Conclusioni (molto) provvisorie.

---

\* Professore ordinario di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Milano. Citazione consigliata: A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie (NAD)*, n. 2/2019, pp. 1-29. Testo consegnato alla redazione in data 30 novembre 2019 e rivisto in data 18 dicembre 2019.

## 1. Una questione di termini

Nel presente saggio si intendono fare alcune riflessioni sui fenomeni contemporanei di crisi delle democrazie e sulle relative implicazioni costituzionali. Si tratta di un tema metodologicamente complesso, sia sotto il profilo delle definizioni sia sotto quello dell'inter-disciplinarietà<sup>1</sup>. Il dibattito sull'argomento è talmente ricco e vivace che si percepisce persino un senso di disorientamento dalle innumerevoli pubblicazioni sull'argomento e dall'uso di etichette le più disparate, alcune di immediata presa mediatica. Ciò è un sintomo della difficoltà di utilizzare definizioni strettamente ancorate al lessico costituzionalistico: si fa ricorso ai termini tradizionali aggettivati in modo creativo ("costituzionalismo autoritario", "costituzionalismo populista", etc.)<sup>2</sup> o si mutuano definizioni da altre discipline che si dimostrano più duttili ("democrazie illiberali" è la più diffusa ma si usa anche il termine "democrazie")<sup>3</sup>. I modi di esprimere questo disagio contemporaneo delle democrazie in lingua inglese sono ancora più numerosi, al punto che T. G. Daly ha ritenuto di inserire nel sito dedicato a *democratic decay* un vero e proprio vocabolario del decadimento delle democrazie che comprende circa 80 termini<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ricco di riferimenti alla dottrina di diverse scienze sociali è il contributo di L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *DPCE*, numero speciale, 2019, pp. 421-445.

<sup>2</sup> C. Fusaro, *L'ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 8/2019, [www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/09/fusaro.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/09/fusaro.pdf); A. Sterpa, *Il teorema di Pitagora: come si rapportano Costituzione, populismo e sovranismo?*, in G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019. Si vedano anche i numeri speciali delle riviste: *International Journal of Constitutional Law* (Vol. 17, no. 2, 2019, *Symposium: Public Law and the New Populism*); *European Constitutional Law Review* (Vol. 15, issue 3, special section on *Populism and Constitutionalism*); *German Law Journal* (Vol. 20, nn. 2-3, *Double Special Issue on Populism and Constitutionalism*); *Pouvoirs* (n. 2/2019, *Les démocraties*); *Annuaire International de Justice Constitutionnelle* (XXXIV, 2018, *Peuple, populisme et démocratie—Regards croisés*).

<sup>3</sup> Il primo ad introdurre il termine "democrazie illiberali" nel dibattito politologico è stato nel 1997 Fared Zakaria (*The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 76, no. 6, 1997, pp. 22-43) tuttavia in un contesto diverso da quello in cui il termine è stato "recuperato" negli ultimi anni, che risale al noto discorso di Orbán del 2014 (vedi A. Di Gregorio, *L'Ungheria e i valori europei: un matrimonio impossibile*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2018, pp. 445-451). Vedi anche Y. Mounk, *The People Versus Democracy: The Rise of Undemocratic Liberalism and the Threat of Illiberal Democracy*, Harvard University Press, Harvard, 2018. Per la dottrina italiana: J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, FrancoAngeli, Milano, 2018; A. D'Atena, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019; M.A. Orlandi, *La democrazia illiberale. Ungheria e Polonia a confronto*, in *DPCE*, I, 2019.

<sup>4</sup> [www.democratic-decay.org/index](http://www.democratic-decay.org/index). Oltre all'utile raccolta di dottrina internazionale sul tema egli giustifica la nascita del nuovo oggetto di studio: T. G. Daly, *Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 11, No. 1, 2019, pp. 9-36.

Pur trattandosi di un argomento di moda in diverse discipline, si evidenzia la difficoltà di una rigorosa impostazione concettuale. Contaminazioni tra diverse forme di ordinamenti politici vengono in maniera indifferenziata riportate alla categoria del decadimento o crisi delle democrazie senza distinguere in maniera chiara le caratteristiche del percorso degenerativo, a cominciare dalla individuazione del punto di partenza<sup>5</sup>. Ciò fa sì che vengano trattati congiuntamente sistemi come quello cinese, russo, turco, statunitense, ungherese, polacco, venezuelano, etc.<sup>6</sup>... Questa ingiustificata generalizzazione, insieme alla confusione in merito alla terminologia, rivelano la difficoltà di individuazione di nuove ipotesi concettuali.

Nell'ambito degli studi di diritto costituzionale il decadimento delle democrazie viene declinato principalmente con riferimento ad alcuni profili e contenuti della forma di Stato democratico-liberale come lo stato di diritto e conseguentemente la separazione dei poteri<sup>7</sup>, in particolare l'indebolimento dei contro-poteri maggioritari (a cominciare dalle corti), ma anche la tutela delle principali libertà civili e politiche<sup>8</sup>. Si tratta dei contenuti essenziali del

---

<sup>5</sup> Tenta di farlo Daly che distingue tra tre tipologie di degenerazioni: *stable, long-established illiberal democracies* (es. Singapore); *liberal democracies turning into illiberal democracies* (Ungheria e Polonia); *transition between different forms of illiberal democracy* (es. Turchia). T.G. Daly, *Illiberal Democracy: Pinning Down a Problematic Term*, paper presentato all'International Association of Constitutional Law (IACL) World Congress, Seoul, June 2018.

<sup>6</sup> La tendenza è diffusa nella letteratura internazionale. Solo per citare alcuni esempi: T. G. Daly menziona i casi di Ungheria, Polonia, India, Sudafrica, Brasile, Turchia, Romania, Botswana, Bolivia (*The Democratic Recession and the 'New' Public Law: Toward Systematic Analysis*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 22 aprile 2016); D. Landau, *Populist Constitutions*, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 85, 2018, parla delle trasformazioni costituzionali di Venezuela, Ecuador, Perù, Bolivia, Polonia, Ungheria, Turchia; K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 85, 2018, inserisce nel trend Ungheria, Russia, Turchia, Polonia, alcuni paesi dell'America latina come Venezuela ed Ecuador; T. Fournier, *From rhetoric to action, a constitutional analysis of populism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, 2019, confronta le dinamiche costituzionali ungheresi con il progetto di revisione costituzionale elaborato dal *Front National* in vista delle presidenziali francesi del 2017; G. Frankenberg, *Authoritarian Constitutionalism- Coming to Terms with Modernity's Dreams and Demons*, Faculty of law Research Paper No. 3/2018 e poi in G. Frankenberg, *Authoritarian Constitutionalism- Coming to Terms with modernity's nightmares*, in H.A. García and G. Frankenberg (Eds.), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019, mette insieme diversi regimi come quello bolscevico della RSFSR, la Russia di Putin, gli USA di Trump, la Cina, l'Ungheria, l'Italia di Berlusconi.

<sup>7</sup> Enfatizzano in particolare la violazione del principio della divisione dei poteri nei paesi dell'Europa centrale D. Kosař, J. Baroš, P. Dufek, *The Twin Challenges to Separation of Powers in Central Europe: Technocratic Governance and Populism*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 15, No. 3, 2019.

<sup>8</sup> Viceversa non si presta sempre attenzione al fatto che nelle democrazie "degenerate" vi è un forte recupero di politiche sociali ed assistenzialiste la cui crisi, dovuta agli eccessi di liberismo nelle democrazie consolidate, costituisce una concausa di certe degenerazioni. Vedi A. Somma, *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, DeriveApprodi, Roma, 2018. Oltre agli eccessi di liberismo o neo-liberismo si individuano le cause delle degenerazioni populiste nella globalizzazione, inclusa la posizione delle istituzioni europee. Vedi C. Fusaro, *L'ascesa del populismo in Europa*, cit. che riporta il pensiero di Fukuyama ed altri (crisi economico-finanziaria

costituzionalismo, come dimostrano le variazioni sul tema della dottrina che ragiona indifferentemente di diverse varianti di democrazia o di diverse varianti di costituzionalismo facendo implicitamente coincidere, pur nelle diverse impostazioni e conclusioni, il costituzionalismo classico o liberale con la forma di Stato democratica *tout court*<sup>9</sup>. Sotto una diversa prospettiva si potrebbe arrivare al paradosso di negare natura democratica alle democrazie costituzionali per i limiti che queste pongono all'esercizio del potere del popolo<sup>10</sup>.

Si parla di “rule of law backsliding” con riferimento ai percorsi preventivi e/o sanzionatori delle istituzioni europee (in particolare della Commissione) che fronteggiano simili pericoli interni all'Unione<sup>11</sup>. A giustificare ancor più la relazione tra la dimensione interna e quella europea si ravvisa nel condizionamento delle organizzazioni internazionali, ed in particolare dell'Unione

---

del 2007-2014, deficit di rappresentanza e legittimazione delle democrazie contemporanee, errori delle forze di sinistra cui si aggiungono gli eccessi degli sviluppi tecnologici). Molto critici sulle democrazie “neo-liberali” seppure da prospettive diverse anche M.G. Rodomonte, *Il “populismo sovranista” e l'Europa. A proposito di crisi della democrazia e del processo di integrazione europea*, in *Nomos*, n. 2/2019 e C.M. Herrera, *Le populisme constitutionnel*, in *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, XXXIV, 2018, quest'ultimo con riferimento al populismo sociale latino-americano soprattutto nella sua versione peronista.

<sup>9</sup> Come riporta S. Bartole, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 1124-1125, nel distinguere tra Stato democratico sociale e Stato costituzionale, non si tratta soltanto di possedere una costituzione ma questa deve avere «determinati contenuti ed anzitutto esprime le garanzie atte a reggere una democrazia pluralista». Si tratta di garanzie che da un lato consistono nell'introduzione di «principi materiali che vincolano lo stesso legislatore, impegnandolo al conseguimento di determinati fini ed obiettivi» e dall'altro sottopongono la legge al sindacato di costituzionalità. Lo Stato costituzionale, infatti, è quello che meglio di altri tipi «legittima l'esistenza di una classificazione degli Stati in chiave teleologica» enunciando fini ed obiettivi che si traducono nei principi contenuti nelle costituzioni contemporanee. Per P. Ridola, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2010, l'espressione *stato costituzionale* «sintetizza l'insieme delle trasformazioni offerte dal costituzionalismo nelle democrazie pluralistiche... Con essa si indica pertanto, in un'accezione molto generale, il modello delle costituzioni delle democrazie pluralistiche». Vedi anche L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2006. Opposta la visione di D. Castellano, *Costituzione e costituzionalismo*, ESI, Napoli, 2013, che nell'esaminare l'evoluzione storica del costituzionalismo ne evidenzia il carattere di regola “per il potere” e non “contro il potere”.

<sup>10</sup> Così L. Ferrajoli *Le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, n. 1, 2007, per distinguere tra democrazia in senso politico o formale e democrazia costituzionale. L'Autore inoltre ritiene che le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali siano anche garanzie della democrazia e distingue di conseguenza quattro nozioni di democrazia costituzionale in riferimento alle quattro classi di diritti fondamentali (democrazia politica, civile, liberale, sociale): «le prime due “formali”, perché relative alla forma democratica delle decisioni, [...] le altre due “sostanziali” perché relative alla sostanza delle decisioni [...] quale è assicurata dai diritti sostanziali di libertà e sociali».

<sup>11</sup> Secondo L. Pech, D. Kochenov, *Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid*, Policy Brief, June 2019, p. 1, per “rule of law backsliding” si intende «the process through which elected public authorities deliberately implement governmental blueprints which aim to systematically weaken, annihilate or capture internal checks on power with the view of dismantling the liberal democratic state and entrenching the long-term rule of the dominant party».

europea, laddove tutti i contrappesi interni siano stati distrutti o indeboliti, l'ultimo rimedio possibile per fronteggiare il decadimento delle democrazie<sup>12</sup>.

Come diremo meglio più avanti, uno dei punti di discussione della dottrina odierna, sollecitata dalle suggestioni derivanti dall'uso dell'etichetta "democrazie illiberali", risiede nella considerazione congiunta o separata del contenuto liberale e di quello democratico delle odierne democrazie costituzionali. Queste sono il portato di un'evoluzione storica continua che contempera, in maniera chiara a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, le diverse componenti (liberale, democratica e sociale, riflesse in una specifica cornice costituzionale) per produrre un risultato che ha consentito per oltre 70 anni alle democrazie "occidentali" di costituire un modello vincente da esportare in altre aree d'Europa e del globo al termine dei regimi autoritari o socialisti e che è solo parzialmente riflesso nei requisiti della condizionalità democratica europea.

## **2. I diversi filoni culturali della democrazia**

Prima di ragionare in termini di degenerazioni della democrazia è indispensabile una ricostruzione preliminare del significato (o meglio dei significati) di democrazia.

Pur nella sua generica accezione di "governo del popolo", democrazia è un termine polisemico usato in diverse scienze sociali per indicare fenomeni solo parzialmente sovrapponibili e spesso connotati da giudizi di valore e chiare matrici ideologiche, nonostante la pretesa di confinare il concetto di democrazia a mere considerazioni procedurali connotate da relativismo in riferimento ai valori. Da questo punto di vista non esiste la "democrazia" *tout court* ma diverse varianti del fenomeno, in un *continuum* di sfumature tra i due poli estremi della democrazia "perfetta" e dell'autocrazia che può arrivare persino al totalitarismo<sup>13</sup>.

La distinzione tra differenti tipologie di "democrazia" rientra prevalentemente nella sensibilità delle discipline politologiche (solo per ricordarne alcune: la concezione procedurale di Bobbio e Sartori<sup>14</sup>, elitista di Schumpeter<sup>15</sup>, la post-

---

<sup>12</sup> Così A. Voßkuhle, *Populismo e democrazia*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2018, p. 803 e A. Von Bogdandy, L.D. Spieker, *Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, pp. 1-36.

<sup>13</sup> Mussolini descrisse il fascismo come una «democrazia organizzata, centralizzata, autoritaria». B. Mussolini, *Fascismo (Dottrina)*, in *Enciclopedia italiana*, XIV, Treccani, Roma, 1932, p. 847. La concezione schmittiana della democrazia, di tipo plebiscitario, basata sul principio di identità tra governanti e governati, e preferita a quella rappresentativo-parlamentare, potrebbe portare a concezioni totalitarie in cui la volontà popolare è intesa in senso unitario. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984. Per Ferrajoli un sistema "democratico" in cui la sovranità popolare non è soggetta alla legge corrisponderebbe pienamente alla nozione di Stato assoluto di Hobbes. L. Ferrajoli *Le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali*, cit.

<sup>14</sup> La concezione procedurale della democrazia prevale nella teoria politica occidentale. Tuttavia N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 6, ritiene che anche accogliendo una nozione minima di democrazia si richiede oltre al suffragio universale e al principio di maggioranza una terza condizione ossia la possibilità reale di scelta dei cittadini che presuppone la

democrazia di Crouch<sup>16</sup>, la poliarchia di Dahl<sup>17</sup>) mentre l'impostazione in uso negli studi giuspubblicistici (in cui ci si riferisce prevalentemente alla forma di Stato, per indicare l'assetto istituzionale dell'ideale politico)<sup>18</sup>, indica nella forma

---

garanzia dei diritti di libertà di opinione, di espressione, di riunione, associazione, etc.: «Le norme costituzionali che attribuiscono questi diritti non sono propriamente regole del gioco: sono regole preliminari che permettono lo svolgimento del gioco». Va anche rilevato che Sartori già nel 1957 (G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957) parlava sia di democrazia populista che illiberale (vedi *infra*).

<sup>15</sup> Oltre a J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper & Brothers, New York, 1947, si ricordano una serie di altri esponenti del pensiero elitista e neo-elitista per i quali si rinvia a N. Bobbio, *Élites, Teoria delle*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (dir.), *Dizionario di politica*, Tea, Torino, 1990, pp. 350-356.

<sup>16</sup> C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Bari, 2005.

<sup>17</sup> Con diverse sfumature: sia Schumpeter che Dahl hanno un approccio procedurale ma con una versione rispettivamente "ristretta" (Schumpeter), essendo limitata alle elezioni, ed estesa (Dahl) in cui la democrazia implica anche garanzie e controlli costituzionali sull'esercizio del potere esecutivo. Si tratta di una distinzione che Dahl già operava nel 1956 confrontando la democrazia populista o ristretta e quella madisoniana o estesa. Vedi J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, cit.; R.A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956. Ricordiamo anche la distinzione tra democrazia popolare (con riferimento ai diritti politici) e democrazia costituzionale (garanzie dei diritti individuali e collettivi, pesi e contrappesi, limiti all'esecutivo) di Y. Mény, Y. Surel (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke, 2002.

<sup>18</sup> Solo a titolo esemplificativo: C. Mortati, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, distingue tra Stato di polizia, liberale, socialista, sociale; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988, tra Stati di democrazia classica o occidentale, socialista, autoritario, in via di sviluppo; G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999, tra Stato di derivazione liberale, autoritario, socialista e Stati modernizzatori; M. Volpi, *Libertà e autorità*, Giappichelli, Torino, 2010, tra Stato assoluto, liberale, democratico, autoritario, socialista, in via di sviluppo. L. Pegoraro e A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 50 ss., pur ammettendo che «ricorrere tutte le esperienze diverse da quelle forgiate dal costituzionalismo occidentale a un unicum è frutto di una visione eurocentrica e assolutistica», distinguono tra forma di Stato liberale evolutasi in democratico-pluralista o liberal-democratica con la variante del *caring state*, autocratica/autoritaria o dittatura, totalitaria, autocrazie nazionaliste, forma socialista classica e cinese, teocrazia. Secondo G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989, che ricorda le classificazioni dei regimi politici della dottrina francese, inglese e tedesca, la classificazione italiana delle forme di Stato conterrebbe troppi elementi extra-giuridici. Egli pertanto propone un inquadramento diverso basato sui concetti di formazioni economico-sociali, sistemi politici e forme di governo. Le forme di Stato coinciderebbero più o meno con le formazioni economico-sociali. F. Cuocolo, voce *Forme di Stato e di governo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Utet, Torino, 1991, distingue le classificazioni strutturali (monarchie/repubbliche, Stato federale/regionale) da quelle teleologiche (Stato democratico, autoritario, sociale, socialista). Entrambe si fondano sui rapporti tra gli elementi costitutivi dello Stato. Non parla di Stato liberale ma di Stato moderno o Stato di diritto fondato sulla separazione dei poteri e sull'affermazione delle libertà civili e politiche, cui segue lo Stato democratico inteso come evoluzione verso una concezione sostanziale dello Stato di diritto e il principio di eguaglianza. A sua volta lo Stato sociale – espressione con prevalente contenuto politico – viene considerato un'evoluzione e non una revisione dello Stato democratico. Vedi anche F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, che ritiene preferibile

di Stato democratica pluralista o di derivazione liberale (o di democrazia sociale) la categoria predominante nel mondo occidentale a partire dagli anni '30 del Novecento (con i primi timidi esperimenti in alcune costituzioni del periodo tra le due guerre mondiali, non limitati al caso di Weimar), poi stabilizzatasi ed estesi in varie ondate di democratizzazione a partire dalla fine della seconda guerra mondiale.

Tuttavia nella storia del pensiero politico e delle istituzioni si ricordano anche la democrazia radicale/diretta rousseauiana e giacobina, la democrazia popolare<sup>19</sup> e socialista (entro certi limiti derivate dalla prima), i concetti correlati di democrazia sostanziale<sup>20</sup> e democrazia progressiva<sup>21</sup>. De Vergottini parla della concezione socialista della democrazia nella versione marxista-leninista come una delle tre concezioni principali di democrazia, che senza negare il valore delle libertà borghesi ne contesta l'utilità se non sono accompagnate da strumenti (tra i quali le risorse economiche) che consentano alla maggioranza del popolo di agire politicamente<sup>22</sup>. Ricorda poi le altre concezioni della democrazia: quella europea «di ispirazione liberale» insiste «sugli istituti delle libertà individuali, dei diritti

---

ridurre a due le classificazioni contrapponendo «ordinamenti pluralistici e pluripartitici a potere ripartito ad ordinamenti monolitici e monopartitici a potere concentrato».

<sup>19</sup> Le democrazie popolari rappresentano uno stadio preciso di evoluzione dello Stato socialista nei paesi c.d. satelliti dell'URSS che non avevano ancora raggiunto la totale socializzazione dei mezzi di produzione e che non avevano il partito unico. Vedi P. Biscaretti Di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 77-78. Parlando dello Stato socialista marxista C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., p. 354 ritiene che le cosiddette "democrazie popolari" offrano un modello di Stato che si differenzia da quello sovietico perché pur ispirandosi ai principi del marxismo-leninismo «non accolgono integralmente i criteri organizzativi dello Stato sovietico» e realizzano invece una "specie" di contaminazione tra le nuove strutture "socialiste" e quelle tradizionali proprie delle "democrazie occidentali". G. Sartori, *Democrazie e definizioni*, cit., p. 284, invece ritiene il termine "democrazia popolare" pleonastico perché ripete lo stesso concetto due volte (democrazia già vuol dire governo del popolo, dunque sarebbe "governo popolare popolare").

<sup>20</sup> N. Bobbio, *Democrazia*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (dir.), *Dizionario di politica*, cit., p. 293 ss., ricorda le varianti "sostanziali" di democrazia (dei paesi socialisti o africani) che enfatizzano l'egualitarismo, ideale rientrante nella tradizione del pensiero democratico. Democrazia formale e democrazia sostanziale sottolineerebbero per Bobbio due cose diverse: la prima i mezzi, la seconda i fini e soprattutto il fine dell'eguaglianza giuridica, sociale ed economica, indipendentemente dai mezzi usati per raggiungerlo. Di democrazia "sostanziale", per distinguersi dalla democrazia "borghese", parlavano i teorici del comunismo.

<sup>21</sup> Vedi P. Biscaretti di Ruffia, *Democrazia*, in *Enciclopedia del Diritto*, XII, Giuffrè, Milano, 1964.

<sup>22</sup> G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 132. Per N. Bobbio, *Democrazia*, cit., p. 293, muta nella dottrina socialista rispetto a quella liberale il modo di intendere la democratizzazione dello Stato: il suffragio universale, che è punto di partenza e non arrivo della democratizzazione dello Stato, viene integrato dalla critica della democrazia solo rappresentativa, dalla ripresa di alcuni temi della democrazia diretta e dalla richiesta che la partecipazione popolare si estenda dagli organi di decisione politica a quelli economici. Secondo C.B. MacPherson, *The Real World of Democracy*, Clarendon Press, Oxford, 1966, il concetto di democrazia riferito agli Stati socialisti ed agli Stati del terzo mondo rispecchierebbe meglio il significato antico o aristotelico del termine (governo dei poveri contro i ricchi), il governo della classe più numerosa o della maggioranza.

delle minoranze politiche, della dialettica fra maggioranza e minoranza ma del governo della maggioranza, e infine predisporre un'ampia serie di istituti garantisti per il funzionamento degli organi costituzionali arrivando, tra l'altro, ad autorizzare forme di contestazione legale del potere costituito tramite il riconoscimento della opposizione parlamentare»<sup>23</sup>. La terza concezione è quella della «democrazia sociale o pluralistica» che non rinnega la tradizionale concezione liberale e tiene conto di quella socialista «ponendo l'accento sull'importanza delle libertà economiche e sociali» e sostituisce i gruppi agli individui come soggetti interessati a fruire della libera competizione politica<sup>24</sup>.

Per Biscaretti di Ruffia due erano le varianti di democrazia che si fronteggiavano negli ordinamenti statuali a lui contemporanei (scrivendo nel 1964), la democrazia classica (che origina nello Stato liberale per poi perfezionarsi nell'evoluzione successiva) e la democrazia marxista. Pur nella diversità di metodi egli riteneva che le due forme avessero un sostrato comune, rappresentato da «la ricerca della libertà dei singoli, in armonia colla libertà della collettività»<sup>25</sup>. Ma mentre per la democrazia classica la libertà sarebbe un valore già esistente che bisogna solo perfezionare, la democrazia marxista vede la libertà come un valore da ricercare attraverso una profonda rivoluzione sociale al fine di realizzare un'assoluta eguaglianza tra tutte le componenti del popolo. Pur ammettendo che le realizzazioni pratiche della democrazia marxista producessero di fatto oppressione (prima di arrivare alla liberazione comunista, che noi sappiamo mai raggiunta) tuttavia Biscaretti ritiene (come anche Mortati<sup>26</sup>) che l'esistenza di questo modello alternativo in termini di perseguimento dell'eguaglianza abbia la conseguenza di spingere al miglioramento la democrazia classica «accentuando sempre maggiormente l'intervento statale per conseguire, nel medesimo insieme, anche una più estesa e adeguata uguaglianza».

La democrazia liberale, che secondo la dottrina prevalente di matrice occidentale sarebbe l'unica forma di democrazia possibile, è dunque una variante della classe «democrazia» o «Stato democratico» nella sua evoluzione storica<sup>27</sup>. Va inoltre sottolineato che negli studi di diritto pubblico non si usa il termine

---

<sup>23</sup> Ivi, pp. 126 ss.

<sup>24</sup> Ivi, p. 133.

<sup>25</sup> P. Biscaretti di Ruffia, *Democrazia*, cit.

<sup>26</sup> Anche per lo spauracchio della Rivoluzione bolscevica lo Stato liberale si sarebbe gradualmente trasformato in Stato sociale riprendendo dal modello sovietico i diritti sociali nella loro declinazione più moderna. C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., pp. 61 ss. Lo stesso Autore, tra l'altro, non considera geneticamente diversi lo Stato liberale e lo Stato socialista. Vedi anche A. Di Gregorio, *Uno Stato "nuovo" e un diritto "nuovo": la Rivoluzione Bolscevica e la sua eredità giuridica a cent'anni dall'"Ottobre"*, in *DPCE*, n. 4, 2017.

<sup>27</sup> Vedi L. Pegoraro, *Costituzioni e democrazia: riflessioni critiche su definizioni e classificazioni nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Rassegna parlamentare*, aprile-giugno 2014, pp. 262-263, che critica l'uso eurocentrico di democrazia e gli approcci totalizzanti nell'uso delle parole: «si registra insomma una ipostatizzazione del concetto, che identifica in un certo modello di democrazia l'unico modo corretto di usare la parola, e in quel modello l'unica soluzione possibile per organizzare qualsiasi ordinamento». Già G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 7 ss., avvertiva sull'uso soggettivo della parola democrazia.



democrazia in maniera autonoma bensì con riferimento ad alcune specifiche manifestazioni della stessa: dalle più tradizionali democrazia rappresentativa e democrazia diretta alla democrazia partecipativa e deliberativa o di prossimità, etc.<sup>28</sup> Altro aspetto da rimarcare nell'ambito di tale tipo di studi è la stretta correlazione tra la classificazione delle forme di Stato (tendenzialmente dicotomica) e l'abbinamento costituzioni-costituzionalismo-forma di Stato liberal-democratica, intendendo la costituzione nel significato del costituzionalismo<sup>29</sup> come la manifestazione concreta dei contenuti stessi della forma di Stato liberale e della sua evoluzione democratico-pluralista<sup>30</sup>. Le discussioni sui diversi tipi o varianti di democrazia si intrecciano dunque strettamente con quelle sui diversi tipi di costituzione come si vede nel dibattito sulle costituzioni senza costituzionalismo e sulle costituzioni autoritarie (o del costituzionalismo autoritario).

### **2.1. La democrazia (di derivazione) liberale**

Nell'ambito degli studi di diritto pubblico comparato si ragiona dunque ancora in termini di forma di Stato democratico-pluralista, o democratico-sociale o di derivazione liberale o in alcuni casi di democrazie "stabilizzate"<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Altre distinzioni tipiche della scienza politica sono quelle di democrazia elettorale, delegativa, deliberativa, riflessiva, etc. D. Caramani (a cura di), *Scienza politica*, Egea, Milano, 2015.

<sup>29</sup> Sul punto, tra i tanti, P. Ridola, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2014; M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorso della storia e tendenze attuali*, Laterza, Bari, 2015; A. Buratti, *Western Constitutionalism. An Introduction*, Giappichelli, Torino, 2016; C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2016.

<sup>30</sup> Tuttavia F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 38 ss., che sembra non identificare strettamente costituzione con costituzionalismo (sarebbe un concetto "derivato"), con riferimento anche all'assetto politico di contesto, rileva che il concetto assoluto di costituzione si connette a quello di regime mentre dal concetto positivo di costituzione si può estrarre il tipo di forma di Stato «evidenziando la decisione fondamentale che si pone alla base dell'ordinamento e l'interpretazione che della stessa viene fatta dalle forze che si pongono alla sua base», facendo riferimento alla distinzione mortatiana tra Costituzione formale e materiale. Tuttavia anche per Lanchester «limiti al potere e democratizzazione costituiscono i due elementi che caratterizzano il costituzionalismo contemporaneo».

<sup>31</sup> Richiamandosi alle classificazioni di P. Biscaretti di Ruffia, il manuale a cura di T. Frosini, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, il Mulino, Bologna, 2019, espressamente indica nella sua *Presentazione*, l'obiettivo di analizzare i paesi che «si fondano sulle ragioni del costituzionalismo, che hanno mostrato e dimostrano ferma e convinta difesa dei diritti di libertà e delle garanzie costituzionali. Il cui sistema di governo ha privilegiato il criterio della separazione dei poteri, quale baluardo dell'effettività della democrazia liberale». Ciò al fine proprio di «fronteggiare, dalla parte del costituzionalismo, quella pericolosa tendenza di alcuni regimi politici, che stanno subendo un'inquietante *constitutional retrogression*». Il riferimento è a P. Biscaretti di Ruffia, *Le Costituzioni di dieci Stati di democrazia stabilizzata*. Volume primo delle Costituzioni straniere contemporanee, Giuffrè, Milano, 1994 (i paesi erano: Stati Uniti, Belgio, Svizzera, Francia, Giappone, Germania, Danimarca, Svezia, Grecia e Spagna), in una versione precedente del 1990 dello stesso volume definiti come "Stati di democrazia classica". Il volume secondo del 1996 (redatto in collaborazione con M. Ganino) era invece dedicato a *Le Costituzioni*

Come la varietà di etichette dimostra, pur nella condivisione di fondo delle caratteristiche ascrivibili a tale forma di Stato, si sottolineano alcuni profili rispetto ad altri, attribuendo un diverso peso agli elementi liberali o democratici o sociali pur sempre nell'ottica di una loro fusione indistinguibile a partire dal secondo dopoguerra. In alcuni casi lo Stato sociale è considerato una forma diversa rispetto a quello democratico<sup>32</sup> pur essendo evidente che nell'evoluzione storica dei sistemi politici le due qualità principali (allargamento del suffragio e interventismo statale per assicurare i diritti sociali e per eliminare le diseguaglianze tramite la leva fiscale) sono strettamente legate.

Biscaretti di Ruffia parla di «Stato di democrazia classica o occidentale» in cui «il valore politico fondamentale è rappresentato dall'eminente dignità di ogni persona umana». In esso si realizza il «governo della maggioranza nel rispetto dei diritti delle minoranze», che ne è il principio giuridico fondamentale<sup>33</sup>. Più articolata la prospettazione di de Vergottini che, dopo aver ricordato che democrazia ed autocrazia sono due forme ideali, per indicare lo Stato democratico parla proprio di «Stato di derivazione liberale» (dove si pone l'accento soprattutto sulle modalità dell'uso del potere politico e nei fini si privilegiano le libertà politiche rispetto a quelle economiche e sociali). Il processo di democratizzazione negli Stati definiti di democrazia liberale consisterebbe in una trasformazione più quantitativa che qualitativa del regime rappresentativo<sup>34</sup>.

---

*di sette Stati di recente ristrutturazione* (Sudafrica, Belgio, Cina, Russia, Polonia, Ungheria, Romania: nelle precedenti edizioni il volume della stessa collana era dedicato agli «Stati socialisti»). Come si diceva nella premessa del volume del 1994, dopo il crollo del comunismo la democrazia appariva sostanzialmente unica «nei suoi principi informatori» spingendo Biscaretti a rivedere la precedente partizione dell'opera distinguendo tra democrazie stabilizzate (quelle in precedenza definite «classiche») e democrazie «di recente instaurazione» nel volume che sarebbe uscito nel 1996. Quest'ultimo però ha poi assunto un contenuto parzialmente differente, focalizzandosi su sette Stati «di recente ristrutturazione», affiancando alcune nuove democrazie dell'Europa centro-orientale a Belgio, Sudafrica e Cina, con riferimento all'adozione di nuove costituzioni o profonde revisioni costituzionali.

<sup>32</sup> Tra i tanti, S. Bartole, *Stato (forme di)*, cit. Per M.S. Giannini addirittura una categoria inutile: M.S. Giannini, *Stato sociale: una nozione inutile*, in AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di C. Mortati*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1977.

<sup>33</sup> P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 65 e 67. Già nella voce *Democrazia* del 1964 Biscaretti elencava le caratteristiche di questa forma di Stato (distinguendo tra democrazia classica e evoluzione verso la democrazia sociale) nella sovranità popolare, in una serie estesa di strumenti di tutela delle minoranze soprattutto politiche (che sono tanti al punto da far rischiare la distruzione della volontà della maggioranza, ma sarebbe un rischio necessario). Per G. Zagrebelsky, *Democrazia. L'unico regime legittimo e il pericolo delle oligarchie*, in *la Repubblica*, 17 giugno 2010, nessuna istituzione da sola può difendere la democrazia se la società non la vuole. Ma le istituzioni (legalità, trasparenza, sovranità della legge, libertà delle opinioni, magistrature, informazione) sono importanti. Senza di esse «nemmeno il diritto di voto, il diritto primordiale di ogni forma di democrazia, sarebbe dotato di senso democratico, perché non sarebbe permessa l'onesta misurazione del consenso e del dissenso». La democrazia dunque non è possibile in società non democratiche «ancorché adottino forme esteriori della democrazia».

<sup>34</sup> Ivi, p. 131 (citando Bobbio).

Con riferimento alla creazione di un ordinamento giuridico ed all'esistenza della libertà politica Kelsen distingue due forme ideali: nella democrazia l'individuo partecipa attivamente alla creazione dell'ordinamento, nell'autocrazia subisce. I due principi differenti sarebbero dunque partecipazione e soggezione. La democrazia sarebbe una sintesi dei principi di libertà e uguaglianza sia in senso formale che sostanziale. Ma nella realtà esisterebbero solo regimi intermedi<sup>35</sup>.

Mortati ritiene la democrazia sia una forma di governo che una forma di Stato. Anche se non necessariamente legata ad una particolare e determinata struttura sociale, «la democrazia è una forma di Stato di natura tale da poter fondarsi soltanto su una società contraddistinta da una sostanziale unità ed omogeneità». Nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato democratico si potrebbe dubitare che «si verifichi un'effettiva modificazione della forma di Stato perché lo Stato democratico in senso proprio conserva sia il presupposto individualistico che il metodo dialettico, i quali contraddistinguono l'ordinamento liberale» anche se l'atteggiamento dello Stato cambia in maniera sostanziale, non potendo più essere neutrale e non interventista<sup>36</sup>.

Bobbio ritiene che negli Stati chiamati di democrazia liberale il processo di democratizzazione costituisca una trasformazione più quantitativa che qualitativa del regime rappresentativo<sup>37</sup>. Nella concezione liberale della democrazia la partecipazione al potere politico, «che è sempre stata considerata l'elemento caratterizzante del regime democratico», diventa una delle tante libertà individuali che il cittadino ha rivendicato e conquistato contro lo Stato assoluto. Dunque si enfatizza più il mero fatto della partecipazione (tipica della concezione pura della democrazia, detta anche "partecipazionistica"), che la necessità che questa partecipazione sia libera, «cioè sia una espressione e un risultato di tutte le altre libertà». Se dunque non può chiamarsi liberale uno Stato che non riconosca il principio democratico della sovranità popolare, se pure limitatamente al diritto di una parte anche ristretta dei cittadini a dar vita a un corpo rappresentativo, è ancor più vero che «secondo la concezione liberale dello Stato non vi può essere democrazia se non là dove sono riconosciuti alcuni diritti fondamentali di libertà che rendano possibile una partecipazione politica guidata da un'autonoma determinazione della volontà di ciascun individuo»<sup>38</sup>.

Pegoraro e Rinella ricordano che la nuova forma di Stato democratico-pluralista che si va affermando a partire dal '900 «affonda le sue radici nella tradizione dello Stato liberale»: si attenua la separazione tra l'apparato pubblico e la società civile e si affermano diversi principi (pluralistico, personalistico,

---

<sup>35</sup> H. Kelsen, *Teoria del diritto e dello Stato*, Etas, Milano, 1952, p. 289 ss.; Id., *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>36</sup> C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., pp. 65-68, ult. cit. p. 66.

<sup>37</sup> «In questo contesto storico, la democrazia non si presenta come un'alternativa (come sarebbe stato nel progetto rousseauiano respinto da Constant) al regime rappresentativo, ma è un suo complemento; non ne è un capovolgimento ma una correzione». N. Bobbio, *Democrazia*, cit., p. 292.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

solidaristico, egualitario, partecipativo, etc.)<sup>39</sup>. Tali caratteri sono esemplificati dal testo costituzionale ossia dalla «costituzione nel senso del costituzionalismo»<sup>40</sup>.

Sartori chiarisce bene la diversa origine dell'ideale liberale e di quello democratico che nella seconda metà del XIX secolo si sarebbero "fusi e confusi", riconoscendo dunque che «i rapporti tra liberalismo e democrazia non sono affatto chiari alla mente dei più, sono storicamente assai complessi e avviluppati, e sono controversi anche in dottrina»<sup>41</sup>. Gli equivoci deriverebbero dal fatto che per indicare la democrazia a volte si usa il termine "liberal-democrazia" (riversando nella democrazia tutti gli attributi del liberalismo) ed altre solo "democrazia" (divaricando i due contenuti). Nel primo caso si lega il concetto di democrazia a quello di "governo costituzionale". È interessante notare che, con una intuizione molto moderna, già negli anni '50 Sartori avvertiva che dopo la felice convergenza del secolo scorso (riferendosi alla seconda metà dell'Ottocento) liberalismo e democrazia sembravano tornare a divergere per cui «diventa essenziale tornare a delimitare esattamente la rispettiva orbita di competenza e di apporti, a scampo di lavorare inavvertitamente per una democrazia illiberale e di erodere il liberalismo illudendosi di incrementare la democrazia»<sup>42</sup>. Tuttavia solo la sintesi delle due componenti (e dei principi di libertà ed eguaglianza geneticamente collegati alle due forme), che sono in una relazione però dinamica e dall'equilibrio difficile, è in grado di esprimere «il faticoso travaglio delle liberaldemocrazie contemporanee». Importante è anche indicare il percorso storico che collega le due forme: la democrazia è completa solo se si basa sul suo progresso liberale (e dunque se l'eguaglianza nasce dalla libertà e non viceversa)<sup>43</sup>. Infatti, per definire le forme marxiste Sartori usa il termine "altra democrazia" o "democrazia orientale" (considerata diretta, dittatoriale, monopartitica).

I requisiti minimi affinché un paese possa essere considerato democratico per Dahl sono: amministratori eletti, libere eque e frequenti elezioni, libertà di espressione, accesso a fonti alternative di informazione, autonomia associativa, cittadinanza allargata<sup>44</sup>. Un sistema politico in cui vigono queste sei istituzioni

---

<sup>39</sup> L. Pegoraro, A. Rinella, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Cedam, Padova, 2007, pp. 53-54. Ma «se vigorosa è l'espansione dei principi del costituzionalismo liberal-democratico, altrettanto lo è la reazione di quanti, a livello statale o sociale o culturale, rivendicano autonomi modelli di sviluppo [...]», p.131.

<sup>40</sup> Che deve avere un preciso ordine di valori costituzionali: diritti dell'uomo e loro primato, tutela dei diritti anche nei confronti del potere pubblico ad opera di giudici indipendenti, controllo di costituzionalità delle leggi, separazione dei poteri e strumenti e tecniche di limitazione del potere politico, soggezione di tutti compresi i pubblici poteri alla legge, legittimazione nazionale o popolare dei poteri sovrani, principio di maggioranza nell'adozione delle decisioni politiche, autonomia della sfera della politica dalla sfera religiosa. Così A. Rinella, *Le costituzioni dei regimi autoritari*, in S. Bagni, G.A. Figueroa Mejía, G. Pavani (coords.), *La ciencia del derecho Constitucional comparado Libro homenaje a Lucio Pegoraro*, Tomo III, Tirant Lo Blanch, México, 2017, p. 1266.

<sup>41</sup> G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 226.

<sup>42</sup> Ivi, p. 228.

<sup>43</sup> «La formula della liberaldemocrazia è l'eguaglianza attraverso la libertà, mediante la libertà, e non la libertà a mezzo dell'eguaglianza». Ivi, p. 243.

<sup>44</sup> R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, Laterza, Bari, 2000, p. 91.

democratiche è una democrazia poliarchica che è diversa dalla democrazia rappresentativa a suffragio ristretto tipica del XIX secolo<sup>45</sup>. Nella tradizione democratico-liberale si converge dunque su di una serie di universali procedurali ossia regole che stabiliscono come si debba arrivare ad una decisione politica senza occuparsi dei contenuti, anche se è implicito che sono escluse decisioni che potrebbero rendere vane una o più regole del gioco. Tuttavia non c'è accordo su quante di queste regole debbano essere osservate perché un regime possa dirsi democratico. Le corti costituzionali hanno in genere contribuito alla più puntuale identificazione degli attributi delle democrazie contemporanee con riferimento alle specificità di ciascun ordinamento costituzionale<sup>46</sup>.

### ***3. Il decadimento o degenerazione costituzionale come nuovo paradigma di studio***

Mentre fino a qualche anno fa il tema della transizione alla democrazia predominava, con riferimento ad esempio ai contesti ex comunisti, oggi viene sostituito da quello del decadimento, regressione o degenerazione costituzionale o degenerazione democratica, che non riguarda solo tali paesi ma si estende a macchia d'olio anche alle democrazie cosiddette "consolidate". Il cambio di impostazione, pur essendo necessitato dallo sviluppo degli eventi, rischia tuttavia di semplificare troppo il quadro e di accorpare i paesi in maniera acritica senza sfumature o applicando indici puramente quantitativi<sup>47</sup>.

Il dibattito si svolge in particolare intorno alle forme spurie o ibride di democrazia portandoci a chiederci se possa esistere una democrazia non-costituzionale (o illiberale) ossia una forma di Stato democratica che non eredita, arricchendoli, i contenuti dello Stato liberale (in termini di divisione dei poteri,

---

<sup>45</sup> Ivi, p. 96.

<sup>46</sup> Per quanto riguarda la Germania, il presidente del TC riporta alcuni passaggi in cui il Tribunale costituzionale federale, fin dall'inizio della sua attività, ha specificato cosa si intende per democrazia liberale: «la democrazia liberale è qualificata da un sistema multipartitico, dal diritto a formare un'opposizione organizzata e da elezioni libere e regolari, nelle quali da una precedente posizione di minoranza si può acquisire la maggioranza» (BVerfGE 5, 85, pp. 198 ss.); la democrazia rappresentativa è preferibile a quella diretta che è meno democratica e meno trasparente (BVerfGE 83, 60, pp. 71 ss.); «la democrazia e la sovranità popolare presuppongono la sussistenza di un ordinamento liberale, perchè solamente in una democrazia durevole il potere di governo può essere conferito per un tempo limitato. Per questo motivo tutte quelle limitazioni che promanano dallo stato di diritto a carico del Governo e del Parlamento, e che sono d'ostacolo a ogni idea di "governo forte", sono in realtà espressione di un'autolimitazione dello stesso principio democratico» (ivi, p. 800). A. Voßkuhle, *Populismo e democrazia*, cit., pp. 792-793.

<sup>47</sup> Come fanno ad esempio Freedom House, V-Dem (Varieties of democracy), Democracy Reporting international, etc. Il progetto V-Dem distingue le seguenti ipotesi: "Liberal Democracy"; "Electoral Democracy"; "Electoral Autocracy"; "Closed Autocracy". Freedom House distingue sette categorie in una scala decrescente che va da 1 a 7. I tipi di "regime" sarebbero dunque i seguenti: "Consolidated Democracies" (range da 1.00 a 2.99); "Semi-Consolidated Democracies" (3.00-3.99); "Transitional or Hybrid Regimes" (4.00-4.99); "Semi-Consolidated Authoritarian Regimes" (5.00-5.99); "Consolidated Authoritarian Regimes" (6.00-7.00). I dettagli in <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-methodology>.

tutela delle libertà fondamentali, democrazia rappresentativa) ma intende l'aggettivo democratico nella sua forma più estrema/radicale (privilegiando l'espressione diretta della decisione popolare: democrazia maggioritaria senza limiti, democrazia diretta o plebiscitaria) o immediata (negando ogni forma di intermediazione e di contrappeso compresa la rigidità costituzionale)<sup>48</sup>.

Addentrarsi in queste narrative rischia di essere auto-referenziale in assenza di una condivisione minima dei requisiti che, dal punto di vista costituzionale, facciano parlare di una democrazia degenerata, non liberale o piuttosto imperfetta<sup>49</sup>. In linea teorica la confutazione della categoria della democrazia illiberale è piuttosto agevole. Come scriveva Biscaretti Di Ruffia già nel 1964 con riferimento agli strumenti di tecnica costituzionale congeniati per tutelare i diritti delle minoranze, questi servono allo scopo solo se nel paese «si riscontri un'estesa tutela dei diritti pubblici soggettivi dei cittadini (e specie dei diritti di libertà civile), affidata ad una magistratura imparziale ed indipendente»<sup>50</sup>. Infatti solo se i cittadini non temono per la loro libertà possono manifestare liberamente il proprio pensiero, riunirsi ed associarsi. Se tale sicurezza manca, se c'è un «martellamento di una propaganda unidirezionale» che rende oscuri ai cittadini le opinioni dissidenti e contrastanti, non c'è libertà di aderire a partiti, allora le votazioni non sono espressione della reale volontà popolare. In termini analoghi Cassese spiega perchè la democrazia muore se diventa illiberale<sup>51</sup>.

Dopo avere elencato i requisiti che consentono di parlare dell'effettività delle costituzioni democratiche de Vergottini rilevava nel 2008 come in assenza di uno o più di tali requisiti «può assistersi ad uno slittamento delle democrazie liberali verso la categoria delle democrazie meramente “elettorali” o anche ad un'involuzione delle democrazie elettorali in senso pseudo democratico o finanche autoritario» con la conseguente «stagnazione del tasso qualitativo e

---

<sup>48</sup> Sull'uso strumentale della costituzione da parte dei politici populistici si vedano P. Blokker, *Populist Constitutionalism*, in C. de la Torre (Ed.), *Routledge Handbook of Global Populism*, Routledge, London, 2018; D. Landau, *Populist Constitutions*, cit; T. Fournier, *From Rhetoric to Action, a Constitutional Analysis of Populism*, cit.

<sup>49</sup> Per usare la posizione di A. Di Giovine, voce *Forme di Stato*, in L. Pegoraro (ed.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, p. 147, che distingue tra Stati a democrazia matura, Stati a democrazia imperfetta e Stati non democratici. Le democrazie imperfette includono paesi che «sono stati definiti come democrazie illiberali (Zakaria) o regimi ibridi (Diamond), paesi nei quali si assiste alla nascita di un nuovo tipo di regime autoritario, che combina pratiche elettorali (spesso non limpide) e un limitato pluralismo – c.d. democrazia di facciata – a una continua violazione dei diritti umani e a un monopolio del potere politico nelle mani di ristrette oligarchie o addirittura di un uomo solo».

<sup>50</sup> P. Biscaretti Di Ruffia, *Democrazia*, cit.

<sup>51</sup> S. Cassese, *La democrazia svanisce se diventa illiberale*, in *Corriere della sera*, 28 agosto 2018: «tutto il patrimonio del liberalismo è parte essenziale della democrazia, così come oggi lo è quello del socialismo. Queste tre grandi istanze che si sono succedute negli ultimi due secoli in Europa e nel mondo, fanno ormai corpo. Il liberalismo con le libertà degli uomini e l'indipendenza dei giudici. L'ideale democratico, con l'eguaglianza e il diritto di tutti di partecipare alla vita collettiva (suffragio universale). Il socialismo con lo Stato del benessere e la libertà dal bisogno (sanità, istruzione, lavoro, protezione sociale)».

quantitativo della democrazia» o addirittura «in un regresso verso forme non democratiche»<sup>52</sup>. Tale degenerazione sarebbe ascrivibile a diversi fattori tra cui l'assetto costituzionale, i sistemi elettorali e partitici, il ruolo dei militari, delle concezioni religiose o filosofiche, il contesto economico e la società civile e gli stessi processi di transizione costituzionale. Più di recente Mezzetti individua sei fattori che contribuirebbero al declino delle democrazie: limitazione e violazione dei diritti fondamentali, riduzione del funzionamento della separazione dei poteri, influenza di fattori religiosi sulle istituzioni politiche e giuridiche, riduzione del potere di critica attraverso le libertà di pensiero, riunione, associazione, informazione, manipolazione dei sistemi elettorali, disaffezione di vari attori politici (compresi ong e gruppi di interesse) nei confronti degli istituti democratici<sup>53</sup>.

### **3.1. La dottrina su costituzionalismo autoritario, costituzionalismo populista e democrazie illiberali**

Il disagio per il ricorso al termine, più in voga tra i politologi, di “democrazie illiberali”, ha spinto i costituzionalisti a riferirsi al “costituzionalismo populista” e al “costituzionalismo autoritario”, in parte riagganciandosi al dibattito statunitense sulla contrapposizione tra *political/popular constitutionalism* e *legal o judicial constitutionalism*<sup>54</sup>, il primo visto come la versione “democratica” ed originaria

---

<sup>52</sup> G. de Vergottini, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 5. De Vergottini parla anche di democrazie “di facciata” in *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 472.

<sup>53</sup> Ivi, pp. 425-426.

<sup>54</sup> La variante “popular” predomina nella dottrina statunitense mentre quella “political” in quella britannica/del Commonwealth, con leggere sfumature di significato (tra l'altro gli esponenti della seconda variante, Bellamy, Gee, Weber, Graber, sono politologi). Vedi R. Bellamy, *Political Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007; P. Bellamy, *Constitutionalism*, in *Encyclopaedia Britannica*, 30 luglio 2019, [www.britannica.com/topic/constitutionalism](http://www.britannica.com/topic/constitutionalism); L. Kramer, *Popular Constitutionalism*, in *California Law Review*, Vol. 92, No. 4, 2004; M. Tushnet, *Popular Constitutionalism as political law*, in *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 81, 2006.

del costituzionalismo in contrapposizione al “legal constitutionalism” caratterizzato dal predominio delle corti a scapito della partecipazione popolare<sup>55</sup>.

Tra i principali contributi sul costituzionalismo autoritario vi è proprio quello di uno dei sostenitori del *popular constitutionalism*<sup>56</sup>, il giurista di Harvard Mark Tushnet, che ha introdotto l’ipotesi di forme diverse di costituzionalismo rispetto al costituzionalismo liberale<sup>57</sup>. Si tratterebbe di situazioni intermedie tra autoritarismo e democrazia in cui i meccanismi costituzionali della forma di Stato liberal-democratica sono formalmente inseriti in un contesto di attenuato pluralismo e di forte controllo sociale. Secondo Tushnet la categoria del costituzionalismo autoritario, e più in generale, l’introduzione di più varianti del costituzionalismo, potrebbe contribuire ad una chiarezza analitica nell’ambito del diritto costituzionale simile a quella esistente nella scienza politica<sup>58</sup>. Egli dunque distingue tre varianti di costituzionalismo non liberale: l’*absolutist constitutionalism* (corrisponde al sovrano illuminato<sup>59</sup>), il *rule-of-law constitutionalism* (una forma intermedia, imperfetta, di costituzionalismo in cui ci sarebbe la *rule of law* – intesa tuttavia in senso formale – ma non il contenuto

---

<sup>55</sup> Il dibattito è iniziato negli anni ‘90 del Novecento con l’utilizzo proprio del termine “populist constitutionalism” (J.M. Balkin, *Populism and Progressivism as Constitutional Categories*, in *Yale Law Journal*, Vol. 104, 1991; R.D. Parker, “Here, the people rule”: *A constitutional populist manifesto*, in *Valparaiso University Law Review*, Vol. 27(3), 1993) ed è poi proseguito nella prima decade del Duemila con l’utilizzo del termine *popular/political constitutionalism* nell’ambito di una critica ampia del costituzionalismo *liberal/legal* che finisce col proporre nuove forme alternative di costituzionalismo. Per una sintesi del dibattito vedi A. Kaidatzis, *Populist Constitutionalism as a Critique on Liberal (or Legal) Constitutionalism*, Paper submitted to the Workshop “New constitutionalism? New forms of democracy and rule of law beyond liberalism”, International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 12-13 luglio 2018. Tale Autore, pur distinguendo due macro-categorie di costituzionalismo populista (quella costituzionalista di impronta anglosassone che nella sua versione più tarda diventa *political/popular constitutionalism* e che intende rimediare allo strapotere dei giudici per riproporre una lettura della costituzione più ancorata agli organi della rappresentanza popolare – e dunque profondamente *liberal* nell’accezione statunitense – e quella europea dell’ultimo decennio, definita *populist constitutionalism*, tipica di politici populistici che intendono modificare il testo costituzionale per riversarvi la propria visione nazionalista e per rafforzare la propria permanenza al potere) dalla matrice culturale divergente, finisce con il ravvisare un rapporto di influenza positiva della prima tipologia sulla seconda: «populist (or popular or political) constitutionalism as a discourse and practice of constitutional law may be seen as a way to mitigate the perils of populist constitutionalism as a discourse and practice of populist political forces».

<sup>56</sup> Vedi M. Tushnet, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Princeton University Press, 1999; M. Tushnet, *Against judicial review*, Harvard Public Law Working Paper No. 09-20, 26 March 2006.

<sup>57</sup> M. Tushnet, *Authoritarian Constitutionalism*, in *Cornell Law Review*, Vol. 100 No. 2, January 2015. Dello stesso autore anche *Authoritarian Constitutionalism*, in T. Ginsburg, A. Simpsen (Eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, New York, 2014.

<sup>58</sup> In cui diverse categorie si riferiscono in vario modo ai regimi ibridi: autoritarismo elettorale, autoritarismo competitivo, semi-autoritarismo.

<sup>59</sup> «A single decisionmaker motivated by an interest in the nation’s well-being consults widely and protects civil liberties generally, but in the end, decides on a course of action in the decisionmaker’s sole discretion, unchecked by any other institutions».



liberale dei diritti; qui rientrano paesi come Ungheria e Venezuela<sup>60</sup>) e l'*authoritarian constitutionalism* (in cui le libertà di origine liberale sarebbero protette «at an intermediate level» e le elezioni sarebbero ragionevolmente libere e competitive; l'esempio principale è quello di Singapore<sup>61</sup>).

Nella concezione di Tushnet il *rule of law constitutionalism* potrebbe in alcuni casi coincidere con le “democrazie illiberali”<sup>62</sup>. Si tratta di un'impostazione diversa da quella delle istituzioni europee che insistono al contrario nel ravvisare in Ungheria e Polonia proprio una crisi della *rule of law*, intendendo tuttavia questo principio in maniera così ampia da identificarlo con la forma di Stato democratico-liberale<sup>63</sup>. Va anche considerato il limite culturale di una comparazione tra diverse dottrine costituzionali: nel contesto statunitense, basato ancora oggi sul mito dell'*American exceptionalism*<sup>64</sup>, permane l'enfasi sui profili individualista e liberista dell'impianto costituzionale, oltre che mancare un approccio di tipo comparato.

Anche il giurista tedesco Frankenberg sdogana la categoria del costituzionalismo autoritario, considerandolo un fenomeno a se stante non identificabile semplicemente con una forma deviata del costituzionalismo liberale e con delle finalità politiche ben individuabili<sup>65</sup>. Non viene tuttavia effettuata una netta distinzione tra autoritarismo e costituzionalismo autoritario considerando quest'ultimo come una forma moderna di autoritarismo, dotata di connotazioni

---

<sup>60</sup> «The decisionmaker conforms to some general procedural requirements and implements decisions through, among other things, independent courts, but the decisionmaker is not constrained by any substantive rules regarding, for example, civil liberties». Come meglio spiegato da Tushnet in *Authoritarian Constitutionalism*, in T. Ginsburg, A. Simpser (Eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, cit., si rispettano formalmente i criteri di generalità, pubblicità ed astrattezza della legge ma non la sostanza del costituzionalismo (es: la legge penale viene adottata o modificata *ad hoc* per i dissidenti con efficacia retroattiva).

<sup>61</sup> Distinguendo il costituzionalismo autoritario dall'autoritarismo con costituzione (come nell'URSS). A Singapore vi è un partito dominante ma non si arrestano gli oppositori politici arbitrariamente, c'è la *rule of law* formale, le corti sono viste come fonte di legittimazione per il potere e non sono del tutto silenziate, le elezioni sono una forma di cooptazione o di irreggimentazione delle voci critiche, il regime è sensibile all'opinione pubblica. Nel mero *rule of law constitutionalism* invece il costituzionalismo non sarebbe concepito come limite al potere ma come un modo per veicolare i fini incostituzionali del partito dominante.

<sup>62</sup> Ungheria e Venezuela sono anche casi di *abusive constitutionalism*. Nel più recente *Varieties of populism*, in *German Law Journal*, Vol. 20, 2019, pp. 382-389, Tushnet sembra considerare l'Ungheria meno autoritaria di Singapore per via della mobilitazione civica da parte dell'opposizione.

<sup>63</sup> Vedi ad esempio la *Rule of Law Check-list* della Commissione di Venezia, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

<sup>64</sup> Vedi R. Gargarella (che però è vicino alla posizione di critica al potere elitario delle corti di Tushnet), *Review of Tom Ginsburg and Aziz Huq, How to Save a Constitutional Democracy*, *The University Chicago Press*, 2018, in *Revista Derecho del Estado*, n. 44, 2019, pp. 397-406.

<sup>65</sup> G. Frankenberg, *Authoritarian Constitutionalism. Coming to Terms with Modernity's Dreams and Demons*, cit. L'Autore prende anche in considerazione gli elementi autoritari presenti nel modello liberal-democratico, tra cui la concentrazione dei poteri nelle mani dell'esecutivo in caso di stati di crisi o di emergenza, che verrebbero poi esasperati nel costituzionalismo autoritario.

precise<sup>66</sup> ed inoltre attribuendo alcune caratteristiche del costituzionalismo autoritario<sup>67</sup> anche a paesi di consolidata tradizione democratica.

Con riferimento al contesto europeo, per contestare gli eccessi neo-liberisti delle democrazie occidentali, si parla di costituzionalismo autoritario anche con riferimento alle risposte dell'Unione europea alle crisi economiche degli ultimi anni ed al conseguente sacrificio di una delle componenti fondamentali del modello di Stato democratico-pluralista ossia quella sociale. In tal caso si parla addirittura di "liberalismo autoritario" come variante del costituzionalismo autoritario<sup>68</sup>.

L'ipotesi concettuale del costituzionalismo autoritario ha avuto diverse confutazioni. Secondo Rinella, i paesi autoritari potrebbero benissimo fare a meno della costituzione visto che il potere non è limitato ed è gestito in maniera arbitraria<sup>69</sup>, anche se in questi casi le costituzioni rivestirebbero funzioni diverse. Di conseguenza il "costituzionalismo autoritario" sarebbe un orientamento dottrinale «che fa leva sui tratti empirici piuttosto che sui connotati giuridici», non parrebbe essere un regime intermedio con tratti originali ma più verosimilmente una ipotesi di regime autoritario che per una serie di circostanze politiche sia propenso a tenere occasionalmente condotte assomiglianti a quelle di un regime democratico<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Elezioni con esito predeterminato, arresti arbitrari, scarsa o nessuna protezione delle minoranze, discriminazioni di genere, patriarcato, estensione della durata costituzionale dei mandati elettorali (principio dinastico), manipolazione dell'opinione pubblica, assenza di responsabilità politica, appello al popolo, stati di emergenza, legami di coesione comunitaria quasi tribale, potere come proprietà da lasciare in eredità (mette insieme le dinastie dei dittatori turkmeni Nijazov a quelle dei Kennedy e dei Ghandi). Tra i tratti moderni: tecnologia politica, uso dei *social media*, neo-patrimonialismo, culto dell'immediatezza.

<sup>67</sup> Le costituzioni autoritarie avrebbero diverse finalità: manifesto politico (Cina; ma cita anche la Dichiarazione di indipendenza americana), contratto, programma, documento codificato. Tali costituzioni servirebbero anche a procurarsi una legittimazione internazionale (costituzionalismo "dimostrativo") per favorire gli investimenti esteri.

<sup>68</sup> M.A. Wilkinson, *Authoritarian liberalism as authoritarian constitutionalism*, in E.A. García, G. Frankenberg (Eds.), *Authoritarian Constitutionalism*, cit., pp. 317 ss. Un esempio di "mentalità" autoritaria del costituzionalismo post-bellico è rinvenuto nel timore della sovranità popolare e del potere costituente democratico (tecnocrazia, giurisdizionalizzazione, etc.). Analogamente critica dell'atteggiamento anti-sociale delle politiche dell'Unione europea è M.G. Rodomonte, *Il "populismo sovranista" e l'Europa. A proposito di crisi della democrazia e del processo di integrazione europea*, cit.

<sup>69</sup> Secondo A. Rinella, *Le costituzioni dei regimi autoritari*, cit., p. 1271, «l'adozione di una costituzione non muta il carattere autoritario del regime, sicché resta nelle mani dell'autorità politica l'effettiva applicazione delle norme costituzionali o la loro disapplicazione». Formalmente tali regimi non contestano il contenuto del costituzionalismo, non sono portatori di un'idea originale di costituzione ma si appropriano della nozione occidentale per accreditarsi formalmente agli occhi "indulgenti" della comunità internazionale.

<sup>70</sup> Dunque «la costruzione di una categoria concettuale quale quella del "costituzionalismo autoritario" fondata su atteggiamenti politici di quei regimi autoritari che imitano talune espressioni delle democrazie occidentali, non appare per nulla convincente», ivi, p. 1272. Per un commento critico della teoria di Tushnet si rinvia anche a V. Fabbri, *Constitutional Democracy in the Age of Populism: A Commentary to Mark Tushnet's Populist Constitutional Law*, in *Res Publica*, 10 aprile 2019, dove però sembra esserci confusione tra le categorie del "popular constitutionalism",

Per quanto riguarda la dottrina sul costituzionalismo populista, i contributi sono numerosi ma combinano elementi disomogenei, con riferimento o soltanto all'atteggiamento politico populista (sul quale la letteratura è amplissima in particolare con riferimento all'America latina)<sup>71</sup>, oppure considerando anche i profili costituzionali, non necessariamente presenti nei diversi casi. Inoltre il costituzionalismo populista non è considerato sempre in maniera negativa, soprattutto con riferimento a certe varianti che non negano il pluralismo e non assolutizzano la propria parte ma si fanno portavoce di una maggiore partecipazione popolare e di politiche di inclusione dei ceti disagiati (questi sarebbero i casi delle trasformazioni costituzionali iniziali in Venezuela, Ecuador e Bolivia). Non è dunque valida per tutte le circostanze la definizione di Jan-Wermer Müller per il quale il populismo sarebbe un'idea politica in cui «ad un popolo moralmente puro ed omogeneo si contrappongono sistematicamente élites immorali, corrotte e parassitarie, le quali non fanno in alcun modo parte del popolo»<sup>72</sup>. Tale atteggiamento è presente soprattutto nella versione europea, dove i politici populistici pretendono di avere il monopolio della rappresentanza con una retorica antipluralistica (Ungheria). Il costituzionalismo populista dunque diventa, a seconda delle diverse sensibilità della dottrina, strumento di trasformazione ordinamentale una volta consolidato il potere per mantenersi più stabili<sup>73</sup> oppure una sfida al costituzionalismo liberale per correggerne le storture neo-liberiste ed elitiste<sup>74</sup>. Tuttavia anche chi sostiene la valenza positiva delle pressioni populiste

---

come variante più recente della scuola statunitense, e del “populist constitutionalism” di matrice ideologica, nella sua versione odierna (europea) o in quella più risalente latinoamericana.

<sup>71</sup> Come ricorda C. M. Herrera, *Le populisme constitutionnel*, cit., p. 702, il populismo costituzionale è una modalità “antica” di contestazione della narrazione liberale che ha le sue radici nel periodo tra le due guerre mondiali in America latina. In particolare, si evoca l'opera del filosofo argentino Ernesto Laclau, che fin dagli anni '70 del Novecento ha elaborato un'analisi tipologica dei populismi (statale, regionale, etnico, etc.) in funzione anche anti-istituzionale. E. Laclau, *La raison populiste*, Seuil, Paris, 2008.

<sup>72</sup> J.-W. Müller, *Cos'è il populismo?*, Università Bocconi Editore, Milano, 2017. L'Autore usa anche il termine “new populism” per indicare un movimento transnazionale caratterizzato da tre aspetti: critica radicale alle élites, atteggiamento anti-pluralista, convinzione di possedere una legittimità “morale” per rappresentare il popolo “reale”. Le nuove forme di populismo sarebbero favorite dalla crisi economica e finanziaria che ha impoverito la classe media ed ha acuito le disuguaglianze sociali, dalla crisi mondiale delle sinistre nel rappresentare gli interessi popolari (abbracciando forme elitarie di fare politica e politiche di tipo neoliberista). Sul punto A. Bilgrami, *Reflections on three populism*, in *Philosophy and Social Criticism*, Vol. 44 No. 4, 2018.

<sup>73</sup> Vedi T. Fournier, *From Rhetoric to Action, a Constitutional Analysis of Populism*, cit.; P. Blokker, *Populist Constitutionalism*, cit. La posizione di quest'ultimo è tuttavia ambigua: pur impostando un'analisi ad ampio spettro sulle ragioni dei populistici, alla fine condanna la degenerazione autoritaria dei populistici al potere (anche qui, l'analisi è prevalentemente rivolta ai casi europei). Landau (D. Landau, *Populist constitutions*, cit.) parla di tre funzioni del costituzionalismo populista: destrutturazione del sistema politico esistente, critica ideologica dei difetti del precedente sistema costituzionale, consolidamento del potere dei nuovi leader populistici.

<sup>74</sup> Tra questi C. M. Herrera, *Le populisme constitutionnel*, cit., con riferimento soprattutto al caso argentino dove il populismo costituzionale avrebbe storicamente condotto ad una espansione della cittadinanza, ovvero dei diritti sociali (non in via giurisdizionale ma politica).

sull'evoluzione costituzionale, non può non ravvisare un conflitto con il profilo garantista della limitazione del potere, dal momento che il populismo ha generato, non solo in America latina, una tendenza alla personalizzazione della *leadership*<sup>75</sup>.

Riguardo alla divaricazione tra componente liberale e democratica del costituzionalismo, questa è particolarmente evidenziata nella dottrina francofona. Ad esempio il costituzionalista di origine serba Slobodan Milacic ritiene che anche se nello Stato costituzionale contemporaneo le due componenti coesistono, si manifesterebbero tensioni col prevalere, a seconda dei periodi storici, dell'una o dell'altra componente. Dunque il regresso nel "puramente democratico" avverrebbe come reazione all'eccesso di "puramente liberale": lo squilibrio verso la democrazia politica provocherebbe la reazione della componente liberale contro i rischi dell'arbitrio maggioritario e le minacce a minoranze e libertà<sup>76</sup>. Secondo Bertrand Mathieu<sup>77</sup>, l'abuso odierno dell'aggettivo "democratico" rischierebbe di offuscare la distinzione originaria tra componente liberale e democratica del costituzionalismo occidentale, nascondendo i conflitti e le contraddizioni che possono opporre la democrazia al liberalismo. La denuncia del populismo, che mette in evidenza un certo disprezzo delle *élites* nei confronti del popolo, sarebbe dunque di facile comprensione, rendendo impossibile il funzionamento di una democrazia basata sulla "volontà generale"<sup>78</sup>. In questo contesto il ruolo del giudice, che supplisce alle carenze del potere politico, priverebbe ulteriormente il popolo della sua voce.

Seppure da una diversa prospettiva che è prevalentemente sociologica, Blokker distingue il costituzionalismo liberale di natura rivoluzionaria (quello delle origini, con l'attribuzione al popolo del potere costituente) e quello "evolutivo" successivo come lenta evoluzione priva di fratture del modellino settecentesco, basato sulla paura del popolo, una rigida gabbia costituzionale, il potere costituente assorbito in quello costituito. I populistici contemporanei vorrebbero recuperare quell'ethos originario rendendo il testo costituzionale facilmente e frequentemente emendabile (vedi Ungheria, ad esempio)<sup>79</sup>. In questi aspetti le ipotesi di Blokker ricordano quelle della scuola americana del *popular constitutionalism*.

---

<sup>75</sup> C. M. Herrera, *Le populisme constitutionnel*, cit., pp. 710-711.

<sup>76</sup> La componente liberale essendo rinvenuta nello stato di diritto e nelle libertà e quella democratica nel "politico" e nell'eguaglianza S. Milacic, *Avant-propos. De l'âge idéologique à l'âge politique*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp. VII ss.

<sup>77</sup> B. Mathieu, *Crise des Démocraties Européennes: Comprendre avant de Dénoncer*, IAACL-AIDC Blog, 15 October 2018, <https://blog-iacl-aidc.org/blog/2018/10/15/crise-des-dmocraties-europennesnbsp-comprendre-avant-de-dnoncer>.

<sup>78</sup> Le cause di questa disconnessione tra élites e popolo sarebbero molteplici. Tra queste, la perdita di centralità dello Stato (la democrazia è nata e si è sviluppata in un quadro statale) a favore non solo dei livelli sovranazionali ma anche di diversi attori sociali interni come le ong, le regioni; l'eccesso di individualismo dei diritti fondamentali a svantaggio del sociale che favorirebbe lo sviluppo di sentimenti comunitaristi e identitari e genera nuove solidarietà comunitarie frammentate.

<sup>79</sup> P. Blokker, *Populist Constitutionalism*, cit.

Con specifico riferimento all'etichetta "democrazia illiberale", come categoria intermedia che divarica le due componenti della democrazia costituzionale post-bellica<sup>80</sup>, l'approccio concettuale dipende anche dal punto di partenza prescelto per l'osservazione. Il termine genera confusione perché viene usato per indicare indifferentemente regimi che hanno subito un decadimento del proprio tessuto democratico partendo da posizioni di stabilità democratica (come Ungheria e Polonia) e regimi da tempo stabilizzati che combinano elementi democratici ed autoritari (Russia, Turchia, Singapore). Quindi ci si può riferire ad uno Stato autoritario che si sta democratizzando o ad una democrazia liberale che si sta deteriorando oppure ad un sistema misto che è stabilizzato da tempo. Proprio per il fatto di applicarsi a contesti molto diversi il termine "democrazia illiberale" perde di credibilità scientifica perché può conferire dignità di democrazia a regimi che non sono definibili neppure come mere democrazie elettorali<sup>81</sup>.

Tom Gerald Daly parla di "regimi ibridi", riprendendo una impostazione tradizionale degli studi politologici<sup>82</sup>. Pinelli ritiene che la formula "democrazia illiberale" sia errata e si tratterebbe pertanto di un puro regime illiberale di intensità differente da quello totalitario<sup>83</sup>. Xavier Philippe usa il termine "democrazia"<sup>84</sup>, visto tuttavia come un pericoloso ossimoro di impronta più giornalistica che scientifica e che vuole indicare «la direzione attraverso la quale una democrazia si trasforma progressivamente attraverso le sue caratteristiche identitarie in un regime autoritario pur mantenendo la sua apparenza iniziale»<sup>85</sup>. Una democrazia "illiberale" non sarebbe altro che «un regime autoritario in fase di emersione o consolidamento»<sup>86</sup>.

---

<sup>80</sup> Non coincidenti con i sistemi autoritari *tout court*: esiste ancora una contrapposizione interna tra potere politico e società civile e tra seppur ridimensionati organi di garanzia e potere politico.

<sup>81</sup> T.G. Daly, *Illiberal Democracy: Pinning Down a Problematic Term*, cit.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> C. Pinelli, *Illiberal regimes in the perspective of comparative constitutionalism*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1/2017, pp. 7-9. Dello stesso Autore anche *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 7 No. 1, 2011, pp. 5-16.

<sup>84</sup> X. Philippe, *La légitimation constitutionnelle des démocraties*, in *Pouvoirs*, n. 2/2019, pp. 33-45.

<sup>85</sup> *Ivi*, p. 33.

<sup>86</sup> Pp. 35-37. Dunque è una fase transitoria. Philippe parla anche di regimi "a-democratici" (menziona i casi di Ungheria, Polonia, Turchia, Brasile, Venezuela, Filippine, Congo, Camerun ma parla di "tendenza mondiale"). Non sarebbe poi tanto importante chiarire come le forze anti democratiche pervengono al potere ma come si legittimino alla luce della costituzione vigente, che diventa un veicolo per facilitare il potere autoritario. Ciò avviene per il fatto che le costituzioni delle democrazie non sarebbero attrezzate adeguatamente per respingere gli attacchi dei populistici, sono testi neutri, «di istituzioni e procedure», privi degli elementi necessari alla protezione materiale della democrazia. La neutralità costituzionale offrirebbe ai regimi che virano verso la *democrazia* una facile legittimazione: «Dissociando la difesa dello Stato di diritto (nel senso del rispetto formale del sistema giuridico) dal contenuto materiale delle disposizioni della Costituzione, questa permette ai dirigenti di utilizzarla come un "cavallo di Troia"». Vedi anche B. Mathieu, *Le Droit contre la démocratie?*, LGDJ, Paris, 2017.

Altri autori o organizzazioni di monitoraggio della democrazia pure criticano il termine democrazie illiberali preferendo definizioni differenti<sup>87</sup>. Resta il fatto che le soluzioni proposte, compresa quella di regimi “ibridi” (altro termine politologico come quello di democrazie elettorali o guidate, controllate, sovrane, etc.) mettono insieme casi difficilmente paragonabili (Turchia e Polonia, Russia e Ungheria, Venezuela, Filippine, Thailandia, etc. ).

#### **4. Il cambio di impostazione: dalle democrazie incerte o imperfette alle democrazie illiberali?**

Nonostante i numerosi *distinguo*, le reticenze e persino idiosincrasie<sup>88</sup> anche la dottrina giuspubblicistica, compresa quella italiana, discute da alcuni anni<sup>89</sup> dei fenomeni non perfettamente ascrivibili alla rigida bipartizione tradizionale delle forme di Stato. Si prende così atto di alcuni elementi di evoluzione del costituzionalismo contemporaneo: l'esistenza di un dibattito internazionale estremamente vivace sull'argomento che non può essere ignorato, l'allerta europea provocata dai casi di Ungheria e Polonia, il deterioramento “populista” delle democrazie stabilizzate e il rischio di contagio, la continua attenzione mediatica per questi fenomeni, la fine o il fallimento del paradigma della transizione (felice) alla democrazia (insieme alla “felice” integrazione ed europeizzazione). La ricerca di anticorpi alimenta la discussione e la presa in

---

<sup>87</sup> Per Pech e Scheppele i casi di Ungheria e Polonia dovrebbero essere qualificati come “majoritarian autocracies” (L. Pech, K.L. Scheppele, *Poland and the European Commission, Part I: A Dialogue of the Deaf?*, in *Verfassungsblog*, 3 January 2017); A. Puddington parla di “modern authoritarianism” (A. Puddington, *Breaking Down Democracy: Goals, Strategies, and Methods of Modern Authoritarians*, in Freedom House, June 2017 [https://freedomhouse.org/sites/default/files/June2017\\_FH\\_Report\\_Breaking\\_Down\\_Democracy.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/June2017_FH_Report_Breaking_Down_Democracy.pdf)); pur non avanzando proprie proposte originali M. Meyer-Resende, F. Heinrich, N. Meyer-Ohlendorf, *False Frames: How We Undermine Democracy with Careless Language*, Democracy Reporting International Briefing Paper 89, November 2017, ritengono che le etichette usate dalla dottrina o dai media andrebbero ripensate perché usare il termine democrazia con aggettivi peggiorativi è dannoso per l'idea stessa di democrazia. Con riferimento ai paesi dell'Europa centro-orientale B. Bugarić, *Central Europe's descent into autocracy: a constitutional analysis of authoritarian populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 17(2), 2019, parla di una forma “diminuita” di democrazia pervasa da forti elementi autoritari e dunque potenzialmente una forma a se stante di costituzionalismo mentre G. Halmai, *Is there such thing as 'populist constitutionalism'? The case of Hungary*, in *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 11 No. 3, 2018, dubita che il costituzionalismo populista sia realmente una forma di costituzionalismo.

<sup>88</sup> Vedi ad esempio la forte posizione critica degli studiosi ungheresi K. Kovács, G.A. Tóth, *The Age of Constitutional Barbarism*, in *VerfBlog*, 7 settembre 2019, circa la legittimazione che di questi ibridi farebbero autori come Tushnet (che da dignità concettuale al costituzionalismo autoritario) e von Bogdandy (che temendo una tirannia dei valori europei esorta al dialogo con le autorità ungheresi e polacche).

<sup>89</sup> Ma già Bobbio, *Democrazia*, cit., p. 296, tra le varie tipologie esistenti di regimi democratici annoverava anche la democrazia “populistica” «il cui principio fondamentale è la sovranità della maggioranza».

considerazione di nuove ipotesi classificatorie (è una nuova forma di Stato? è una forma transitoria? È una forma ricorrente ciclicamente nella storia sotto aspetti differenti?), anche per contrastare l'uso di parametri ed indicatori puramente quantitativi.

Anche se la dottrina occidentale ha tradizionalmente scarso interesse per «sub-classificazioni che non si ancorino solo o quasi solo alla distinzione tra gli ordinamenti liberali e quelli liberal-democratici, e alle tipologie delle forme di Stato che ne derivano»<sup>90</sup>, tuttavia è evidente che, per usare le parole di Pegoraro, identificare il contenuto della costituzione nel senso del costituzionalismo con la divisione dei poteri e la garanzia dei diritti non ci dice molto sulle diversità all'interno delle parole costituzione e democrazia<sup>91</sup>. Poi c'è il problema delle auto qualificazioni ossia di quelle costituzioni che pur non rispondendo ai valori del costituzionalismo democratico definiscono democratica la relativa forma di Stato<sup>92</sup>.

Sia con riferimento alle dottrine più risalenti che alle tendenze contemporanee si possono dunque identificare delle contaminazioni tra differenti forme di Stato. Riguardo alla terminologia più adatta per definire certi fenomeni, va in primo luogo precisato che il riferimento alle democrazie “imperfette”, nella prima decade degli anni 2000<sup>93</sup>, aveva una prospettiva differente dall'odierno riferimento alle democrazie illiberali o populiste, e simile a ciò che intendeva nel 1997 Zakaria<sup>94</sup>. Quest'ultimo si riferiva infatti a quei casi in cui la democrazia era il frutto recente di un processo di democratizzazione in cui i due pilastri sui cui si fonda la democrazia liberale (partecipazione politica e rispetto dei diritti civili) si erano manifestati simultaneamente con problemi di radicamento relativamente ai profili liberali. L'ipotesi di Zakaria era che una democrazia sarebbe più solida nei casi in cui ha vissuto una precedente fase liberale e dunque sono stati introdotti prima le garanzie dei diritti individuali e i freni costituzionali e poi si è avuto l'allargamento del suffragio<sup>95</sup>. All'epoca della redazione del saggio, le democrazie

---

<sup>90</sup> L. Pegoraro, *Costituzioni e democrazia: riflessioni critiche su definizioni e classificazioni nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. 289.

<sup>91</sup> Si considerano democratiche sia costituzioni che hanno un contenuto minimo dal punto di vista dei diritti sia quelle che estendono i diritti a tutti (anche agli stranieri, anche a coloro che dissentono con riferimento ai valori della democrazia stessa). Sono considerate democratiche anche costituzioni etero dirette o addirittura imposte.

<sup>92</sup> Dunque L. Pegoraro, *Costituzioni e democrazia: riflessioni critiche su definizioni e classificazioni nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., p. 301, ritiene che non si possa insistere nell'identificare i termini democrazia e costituzione come nel '700 e bisognerebbe affinare le tecniche di sub-classificazione spogliando il concetto di costituzione dai nessi col costituzionalismo.

<sup>93</sup> Vedi A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Giappichelli, Torino, 2005.

<sup>94</sup> F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, cit. Vedi anche F. Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, Norton, New York, 2003.

<sup>95</sup> Sulle democrazie illiberali nella fase successiva alle transizioni alla democrazia della fine del XX secolo, per indicare una divaricazione tra i due elementi e la mancata maturazione della tutela dei diritti, si veda anche L. Diamond, *Developing Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

illiberali erano considerate in crescita, tuttavia erano descritte come regimi deboli, di durata transitoria, e dunque col passare del tempo sarebbero approdate o al consolidamento democratico o all'autoritarismo<sup>96</sup>.

Nel 2005 Mauro Volpi prefigurava una possibile degradazione di alcune democrazie allora definite “imperfette” (perché giovani, di recente democratizzazione, senza *background* culturali e in contesti non favorevoli) verso sistemi deteriori di stampo semi-autoritario<sup>97</sup>. Se allora il riferimento a queste forme costituiva una etichetta utile per uscire dal paradigma della transizione democratica che avrebbe dovuto avere un orizzonte temporale limitato, pur tuttavia si avevano ben presenti i fenomeni di crisi all'interno delle stesse democrazie consolidate, che avevano costituito il modello di riferimento per le “giovani” democrazie. I due tipi di democrazia, matura e imperfetta, sono dunque correlati, per cui la degenerazione può riguardare anche le prime (in termini di qualità della democrazia) col rischio di far diventare il termine “democrazia imperfetta” la regola e non l'eccezione<sup>98</sup>. Anche per Florida «è certo più facile dire quando la democrazia è imperfetta che non quando è perfetta, ammesso che mai possa esserlo»<sup>99</sup>. Nello stesso volume Sicardi distingueva alcune categorie di democrazie imperfette a seconda del contesto culturale<sup>100</sup>. Per riferirsi agli stessi casi Mezzetti nel 2000 parlava di democrazie “incerte”<sup>101</sup>. Sono tutti concetti simili a quelli usati oggi ma con presupposti e punti di partenza differenti. Più vicino al significato che la dottrina odierna dà delle democrazie illiberali è forse quello enucleato da Sartori che, nel discutere dei rapporti tra democrazia e liberalismo, già nel 1957 si chiedeva se fosse legittimo l'uso del termine “democrazie illiberali”<sup>102</sup>.

---

<sup>96</sup> Le due componenti liberale e democratica col tempo finirebbero col convergere: le democrazie tendono a essere o liberali e democratiche oppure non liberali e non democratiche, essendo altre combinazioni difficili da trovare. Così J. Møller, *The Gap between Electoral and Liberal Democracy Revisited: Some Conceptual and Empirical Qualifications*, in *Acta Politica*, Vol. 42 No. 4, 2007.

<sup>97</sup> M. Volpi, *La diffusione della democrazia e i suoi limiti*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, cit., pp. 113-126.

<sup>98</sup> Ivi, p. 126. Parlando di democrazie imperfette Volpi ritiene che si tratti di quelle forme che si ancorano ad una visione formale di democrazia molto vicina alle concezioni procedurali ed elitiste/direttiste (ruolo di ristrette élites, capo carismatico plebiscitato dal corpo elettorale, apatia dei cittadini e debolezza dei partiti politici: p. 118).

<sup>99</sup> G.G. Florida, *Le “democrazie imperfette”. Un approccio definitorio in prospettiva storica*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, cit., p. 83. Florida inoltre critica la piazza virtuale che il progresso tecnologico consente, ritenendo il ritorno alla democrazia degli antichi pericolosa.

<sup>100</sup> E dunque tra democrazie illiberali riconducibili in qualche modo alla cultura occidentale (Europa orientale, America latina, Turchia) oppure ad altre culture come quelle dell'Islam e dell'Estremo oriente. Vedi S. Sicardi, *Le “democrazie imperfette”: un approccio problematico ed articolato*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, cit., pp. 1 ss.

<sup>101</sup> L. Mezzetti, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2000.

<sup>102</sup> G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 228.



Le degenerazioni costituzionali o degenerazioni della democrazia rappresentano dunque il paradigma di indagine speculare e contrario a quello precedentemente centrato sulle transizioni democratiche o costituzionali pur non essendo chiaro (come del resto era anche allora, nonostante le ottimistiche previsioni) l'approdo finale. A ciò va aggiunto il fatto che, se i paesi che subiscono questo percorso involutivo sono anche giovani democrazie bisognerebbe inevitabilmente constatare il fallimento della democratizzazione o, come alcuni sostengono, dubitare della sua presenza fin dall'inizio<sup>103</sup>.

Come sopra argomentato, il termine democrazia è usato con diverse accezioni. La grande dicotomia nell'odierno dibattito sulla qualità delle democrazie e sui tipi di democrazie vede una sostanziale contrapposizione tra chi rimane ancorato ad un contenuto che non può non integrare i valori del liberalismo politico e del liberismo economico, seppure attenuati, e che dunque considera la forma di Stato democratica una evoluzione di quella liberale, da coloro che ammettono una valenza semantica del termine democrazia diversa, che regredisce ad una visione puramente maggioritario-elettoralistica della stessa. Vi rientra in un certo senso anche quella dottrina anglosassone che parla di *popular* o *political constitutionalism*, inteso come valorizzazione dell'interpretazione popolare della costituzione a scapito dei contrappesi liberali (sostanzialmente delle corti)<sup>104</sup> e che in altre varianti considera certe versioni del *populist constitutionalism* (quelle latino-americane, ad esempio o il populismo di sinistra come opposto a quello di destra) come accettabili per l'incoraggiamento della partecipazione popolare degli esclusi. Come vediamo, non è agevole mettere ordine in questo dibattito anche a causa del sovrapporsi di orientamenti dottrinali di matrice culturale differente, con riferimento non solo alla sinergia indispensabile tra diverse discipline delle scienze sociali quanto soprattutto al differente approccio culturale della dottrina giuridica europea rispetto a quella statunitense. Va anche ricordato che per studiare certi paesi (o certe regressioni) le analisi puramente giuridiche possono rivelarsi insufficienti essendo necessario un approccio storico-politico, o un'indagine di tipo "istituzionalista"<sup>105</sup>. Inoltre, la sensibilità verso classificazioni più diversificate delle forme di Stato caratterizza chi studia ordinamenti di aree culturali non occidentali.

---

<sup>103</sup> Si ritiene probabile che perlomeno per certi paesi l'entusiasmo per la democratizzazione sia stato eccessivo e questo potrebbe giustificare un apparente regressione in una fase successiva o uno stallo che in realtà sarebbe dovuto appunto alla sopravvalutazione precedente. Così L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, cit., p. 441, citando S. Levitsky, L. Way, *The Myth of Democratic Recession*, in *Journal of Democracy*, Vol. 26(1), 2015. Di conseguenza, per usare le parole di Mezzetti, cit., pp. 442-443, «l'evocazione di una erosione della democrazia con riferimento ai primi quindici anni del nuovo millennio appare dunque legittima solo ove si abbia cura di considerare che tale fenomeno ha avuto prevalentemente luogo in contesti ordinamentali in cui la democrazia non aveva mai affondato radici profonde».

<sup>104</sup> Va anche ricordato che i giuristi di Yale (Balkin, Amar), Harvard (Parker) e Stanford (Tushnet) intervenivano in un momento storico preciso, dopo gli anni '80, per contrapporsi all'attivismo di una Corte suprema conservatrice.

<sup>105</sup> Così J. Sawicki, *Democrazie illiberali*, cit., p. 13.

## 5. Conclusioni (molto) provvisorie

Democrazia ed autocrazia sono tipi ideali mentre i sistemi politici reali si pongono in un *continuum* tra un estremo e l'altro. Pertanto tra i principali quesiti scientifici da porsi non vi è tanto quello di individuare una categoria intermedia tra democrazia ed autoritarismo quanto piuttosto un "percorso" di deterioramento della qualità delle democrazie (inclusa la determinazione del punto di partenza), che si riferisca a casi circoscritti<sup>106</sup>, ed accertare la natura transitoria o consolidata dei fenomeni derivati. Strettamente connesso ai quesiti precedenti, e fortemente incidente sull'approccio metodologico, è il problema terminologico, laddove la dottrina che insiste su questi temi si riferisce a categorie differenti, tutte in qualche modo imparentate, come quelle di democrazia illiberale, di costituzionalismo autoritario, o di costituzionalismo populista. Si tratta di categorie utilizzate sia in funzione descrittiva che critico-confutativa.

Anche se l'etichetta di "democrazie illiberali" è particolarmente attraente persino per la dottrina costituzionalistica, è preferibile parlare di "regressione" o "involuzione" costituzionale, indicando una modifica (emendamento e sostituzione) della costituzione, o lo svuotamento o deroga della costituzione, al fine di neutralizzazione il sistema di *checks and balances* da essa previsto. Se parliamo di regressioni assumiamo come punto di partenza una condizione di consolidamento democratico. Si tratta di un aspetto importante al fine di circoscrivere il novero dei casi studio, in maniera da evitare banalizzazioni eccessive del fenomeno: i casi di regressione costituzionale<sup>107</sup> si riferiscono a quei paesi nei quali si era raggiunta una certa maturazione, seppure recente, delle istituzioni della democrazia liberale e non a quelli in cui vi è stato un approfondimento di sistemi di gestione del potere già semi-autoritari o ibridi<sup>108</sup>.

Dunque, se proprio vogliamo individuare una tipologia intermedia (ma non è detto che sia necessario farlo, potendosi limitare all'osservazione empirica), bisogna che questa tipologia si riferisca a casi molto precisi che rispondano ad almeno tre criteri di base: condizione iniziale di stabilità democratica, deterioramento di alcuni requisiti del costituzionalismo liberal-democratico,

---

<sup>106</sup> Tra i quali storicamente si pone anche l'esempio weimariano.

<sup>107</sup> Vedi A. Di Gregorio, *Regressioni costituzionali e corti apicali: i casi di Venezuela, Turchia, Russia, Ungheria e Polonia*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, in corso di pubblicazione.

<sup>108</sup> A. Huq, T. Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, in *University of Chicago Law Review*, Vol. 78, 2018, distinguono tra l'*authoritarian reversion*, intesa come passaggio rapido ad un sistema autoritario (colpo di Stato, proclamazione stato di emergenza, etc.), che era più diffusa in passato (Weimar, Tailandia, Mali, Mauritania, etc.), e la *constitutional retrogression*, come deterioramento incrementale della democrazia liberale attraverso il contemporaneo peggioramento dei tre predicati essenziali della democrazia (elezioni competitive, diritto di parola e associazione, *rule of law*), percorso molto più diffuso nell'epoca contemporanea (Ungheria, Polonia, Venezuela, Turchia, Ucraina, Russia, etc.). Si individuano anche le tappe del percorso degenerativo: revisioni costituzionali, eliminazione dei contrappesi istituzionali, centralizzazione e politicizzazione del potere esecutivo, degradazione della sfera pubblica, eliminazione della competizione politica.

stabilizzazione di un sistema ibrido. L'analisi inoltre deve essere di medio o lungo periodo per verificare l'esistenza delle fattispecie individuate e deve altresì includere, come elemento di contesto, la presenza del condizionamento democratico delle principali organizzazioni sovranazionali<sup>109</sup>.

Per concludere, più che dare delle risposte, è possibile porre degli interrogativi considerando che le discussioni sulla qualità, l'evoluzione e le degenerazioni delle democrazie contemporanee coinvolgono inevitabilmente più ambiti disciplinari. Si tratta di una categoria intermedia o di un fenomeno transitorio? Quali sono i paesi che possiamo includere nella categoria delle degenerazioni democratiche o costituzionali? Basandoci su due aspetti fondamentali di queste nuove forme, ossia il punto di partenza e la durata, quali sono le caratteristiche del processo degenerativo? c'è un approdo finale? Infine: che conseguenze può avere per la salute delle democrazie consolidate l'esistenza di questi fenomeni?

Come ricorda Zagrebelsky, «democrazia è parola mimetica e promiscua. Con un manto di nobiltà avvolge i governanti, ma questo manto può nascondere le cose più diverse. Con l'ideologia democratica si possono nobilitare le più diverse realtà del potere [...] per secoli, democrazia è stata la parola d'ordine degli esclusi dal potere, ora sembra divenire l'ostentazione degli inclusi [...]»<sup>110</sup>. La democrazia diventa così il regime dell'illusione: «il principio maggioritario, che è l'essenza della democrazia, si rovescia nel principio minoritario, che è l'essenza dell'autocrazia». Dunque, logica conseguenza: «nessun tecnica d'organizzazione democratica può funzionare se non si appoggia su società che sono esse stesse, e prima di tutto, democratiche». La democrazia non è il regime dell'uomo così com'è, non è un regime naturale<sup>111</sup> per questo bisogna insegnarlo e promuoverlo<sup>112</sup>. Insomma, un elemento fondamentale che si aggiunge alla previsione di ampi cataloghi dei diritti e sistemi di garanzia degli stessi è la cultura politica democratica, che sostenga le idee e la pratica democratica e che i cittadini devono creare e mantenere<sup>113</sup>.

A prescindere dal tipo di analisi e dalla categorizzazione dei fenomeni contemporanei di degenerazione democratica, l'esistenza di tali degenerazioni ha messo in crisi l'ottimismo sull'espansione inarrestabile del costituzionalismo liberal-democratico. Si arriva a teorizzare l'esistenza di forme diverse di costituzionalismo e i regimi populistici o illiberali finiscono per assumere un'attrazione ed una forza espansiva di proporzioni inimmaginabili. A ciò si

---

<sup>109</sup> Così ristretto il campo di indagine non può non essere evidente come l'analisi dovrebbe riferirsi quasi esclusivamente ai casi di Ungheria e Polonia.

<sup>110</sup> G. Zagrebelsky, *Democrazia. L'unico regime legittimo e il pericolo delle oligarchie*, cit. Vedi dello stesso autore anche *Imparare la democrazia*, Einaudi, Torino, 2007.

<sup>111</sup> «Sotto certi aspetti, la democrazia è un regime politico innaturale, cioè fortemente legato a premesse culturali che devono essere alimentate: chiede sacrifici, rinunce e dedizione personali, in vista di qualcosa di comune, al di là del raggio degli interessi personali».

<sup>112</sup> Vedi anche N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2005; A. Sen, *La democrazia degli altri*, Mondadori, Milano, 2005; D. Held, *Modelli di democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007; G. Sartori, *La democrazia in 30 lezioni*, Mondadori, Milano, 2009.

<sup>113</sup> Così R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, cit., p. 55.

abbina la crisi degli stessi valori occidentali che il successo dell'economia globalizzata non è riuscita a veicolare. Se dal punto di vista delle etichette nuovi filoni di ricerca si consolidano, le riflessioni non sono molto diverse da quelle già avanzate qualche anno fa quando si ragionava di democrazie "altre" o di forme diverse di "costituzionalità" o di democrazia anche in sinergia con le classificazioni del diritto privato comparato<sup>114</sup>. La versione contemporanea di tale "diversità" si differenzia dalle ipotesi precedenti per riferirsi non tanto a paesi che storicamente hanno attraversato fasi alterne di concentrazione del potere e maggiore pluralismo (come i paesi dell'America latina, Turchia, Russia) quanto per investire anche paesi di consolidata fede democratica o, più frequentemente, le giovani democrazie che, seppure da pochi anni, avevano visto un consolidamento democratico certificato dalle istituzioni europee. Non bisogna neanche trascurare il fatto che la stessa democrazia liberale esaspera alcuni tratti di protezione (democrazia militante) o eccede nella versione neo-liberista a detrimento dell'elemento sociale deformando il volto tradizionale del modello ed alimentando ulteriormente la crescita dei nuovi autoritarismi che combinano tratti elitari e comunitaristi.

Di conseguenza, quella dicotomia semplificatrice che sembrava assodata, tra forme di Stato democratiche e forme autocratiche ridiventa complessità con la comparsa di forme intermedie di difficile categorizzazione ma dotate di un grado sufficiente di stabilità. Tale dinamicità delle forme di Stato lungi dal rendere inutile gli sforzi della dottrina comparatista rivela tuttavia ancora di più l'esigenza di un'indagine a largo spettro, multi strutturata e multidisciplinare, l'unico tipo di indagine che nella complessità degli assetti contemporanei si rivela vincente e dinamica.

---

<sup>114</sup> Vedi M. Ganino, *Appunti e spunti per una ricerca di diritto costituzionale su paesi "altri"*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011. Per le ricerche privatistiche citate dall'Autore, il riferimento è in particolare alle classificazioni di U. Mattei (*The Patterns of Law: Taxonomy and Change in the World's Legal Systems*, in *American Journal of Comparative Law*, Vol. 45, 1997; già in *Verso una tripartizione non eurocentrica dei sistemi giuridici*, in *Scintillae Iuris. Studi in memoria di G. Gorla*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1994) che distingue tra ordinamenti basati sull'egemonia del diritto (sostanzialmente coincidenti con le democrazie liberal-democratiche), della politica (ordinamenti in via di transizione e sviluppo, inclusi alcuni paesi ex socialisti) e della tradizione (dove prevalgono fattori religiosi o etico-filosofici). Nelle ultime due categorie si possono secondo Ganino posizionare le "altre" democrazie (p. 828). Come detto sopra invece per Sartori l'altra democrazia era quella marxista. Sulle "altre" democrazie anche D. Amirante, *Democrazie imperfette e «altre democrazie»? Costituzioni e qualità della democrazia nel sub-continente indiano*, in D. Amirante (a cura di), *«Altre» democrazie. Problemi e prospettive del consolidamento democratico nel sub-continente indiano*, FrancoAngeli, Milano, 2010.

**(Alcuni) riferimenti bibliografici**

- G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.
- S. Bagni, G.A. Figueroa Mejía, G. Pavani (coords.), *La ciencia del derecho Constitucional comparado Libro homenaje a Lucio Pegoraro*, Tomo III, Tirant Lo Blanch, México, 2017.
- R.A. Dahl, *Sulla democrazia*, Laterza, Bari, 2000.
- A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Giappichelli, Torino, 2005.
- H.A. García and G. Frankenberg (Eds.), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.
- T. Ginsburg, A. Simpser (Eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, Cambridge University Press, New York, 2014.
- H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2004.
- C. Martinelli, *Le radici del costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 2016.
- B. Mathieu, *Le Droit contre la démocratie?*, LGDJ, Paris, 2017.
- L. Mezzetti, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2000.
- Y. Mounk, *The People Versus Democracy: The Rise of Undemocratic Liberalism and the Threat of Illiberal Democracy*, Harvard University Press, Harvard, 2018.
- L. Pegoraro, A. Rinella, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Cedam, Padova, 2007.
- L. Pegoraro (ed.), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009.
- G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957.
- J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, FrancoAngeli, Milano, 2018.