

Alessandro Ferrara

Due versioni della sovranità popolare: il populismo e i suoi affluenti

La forza dirompente del populismo ha sorpreso tutti, nell'ultimo decennio. La mia tesi è che la sua irruenza è dovuta al suo connettersi a e riattivare fonti profonde del nostro immaginario democratico, in particolare una concezione “seriale” della sovranità popolare, contrapposta alla “sequenziale” iscritta nel costituzionalismo democratico. Ma prima di affrontare questo tema, vorrei brevemente accennare agli altri due temi del nostro incontro. Parto dal famoso aforisma per cui la filosofia interpreta il proprio tempo in concetti e lo declina da un'angolatura particolare, quella del proprio tempo *politico*. Do per scontato cioè che esista un tempo politico, dentro una più ampia epoca storica e che in quel tempo politico vengano, o possano venire, al pettine nodi da tempo irrisolti. Se guardiamo al passato racchiuso nelle vite delle persone che conosciamo, c'è stato un “tempo di guerra”, mi riferisco a quella dentro casa nostra, un tempo della ricostruzione nel dopo-guerra, un tempo della rivolta e della cosiddetta “contestazione” negli anni sessanta, un tempo più plumbeo che è venuto dopo, un tempo del neoliberismo trionfante, con la fine della Guerra Fredda e la Caduta del Muro, un tempo della nuova crisi finanziaria, e un tempo del populismo, oscurato dal tempo della pandemia, e in questo ultimo mese dalla guerra alle porte della casa europea. La guerra sembra averci precipitato in uno scenario antico, già visto nel XX secolo con l'espansionismo hitleriano. Le stesse giustificazioni vengono usate, ovvero la protezione delle minoranze germanofone e ora russofone, ma in realtà una politica di potenza militare che vuole tradursi in potenza politica. Però è mutato il quadro di sfondo. Non siamo più nel mondo dei primi decenni del Novecento, quando essere uno stato sovrano significava avere totale discrezionalità in merito a quando muovere guerra. Siamo in un sia pur imperfetto stato di diritto, dal 1945, in cui gli stati membri dell'Onu si sono impegnati a “risolvere le loro controversie internazionali con mezzi pacifici”, e l'Unione Sovietica, di cui la Russia rivendica di essere il legittimo successore, ha sottoscritto questo impegno. Possiamo permetterci di dire “abbiamo scherzato”, ignoriamo le firme in calce alla carta dell'Onu e torniamo alla guerra come legittima prosecuzione della politica con altri mezzi? La Russia di Putin, invadendo l'Ucraina, ci sta riportando unilateralmente a un quadro antico che ci obbliga a rispondere di conseguenza, con i mezzi che responsabilmente possiamo usare: sanzioni, isolamento, l'esclusione dai circuiti finanziari, bancari, commerciali, culturali, sportivi, turistici. La riflessione sul mutato quadro internazionale è solo iniziata. Ma difficile tornare alla situazione precedente, come se nulla fosse accaduto, se non vi è un cambiamento di rotta da parte della Russia – che questo poi coincida o meno con un cambio di regime ovviamente non dipende da nessun altro se non dai cittadini russi.

E anche solo un breve accenno alla pandemia, per gli effetti che produce sul populismo, anche se la sottile linea che divide emergenza ed eccezione qualche interrogativo lo pone. Il brusco sbattere contro l'estrema fragilità della nostra esistenza, in occasione della pandemia, ha inferto colpi molto duri per un verso alla retorica neoliberale del mercato, per l'altro al populismo. Il Covid ha ridato forza allo Stato, rispetto al mercato – non esiste al mondo nessuna opinione pubblica di nessun paese che abbia reclamato che i vaccini fossero affidati al mercato. Non esiste nessun governo, per quanto neoliberista, che sia avventurato a proporlo. Secondo, la pandemia ha mostrato come la competenza tecnico-scientifica non può essere sostituita dall'approssimazione populista: gli Stati Uniti di Trump e il Brasile di Bolsonaro hanno pagato il prezzo più alto. Con il 4% della popolazione mondiale, gli Stati Uniti hanno avuto l'11% dei decessi. Ma questo non vuol dire che l'attrattiva del populismo

sia esaurita e non possa ritornare. Ed è per questo che concentro l'attenzione su questo punto.

L'ascesa del populismo nel primo ventennio del nuovo secolo la conosciamo, fino a Brexit, l'elezione di Trump, di Bolsonaro, l'assalto a Capitol Hill del 6 gennaio dell'anno scorso. La riflessione che mi interessa proporvi è che la grandissima presa del populismo si spiega, accanto ad altri fattori ben noti come la frustrazione delle classi meno privilegiate per l'impoverimento subito a causa della globalizzazione, con il suo riflettere un dissidio profondo, tutto interno al nostro modo di intendere la sovranità popolare, quella sovranità democratica che “appartiene al popolo”, come recita la nostra Costituzione. Se non lo risolviamo, l'insidia populista è ancora tutta davanti a noi. Il dissidio è fra due modi di intendere la sovranità democratica del popolo, che è il fondamento delle nostre democrazie. Questi due modi, che hanno radici profonde nella nostra tradizione politica liberal-democratica, li chiamo una concezione *seriale* e una *sequenziale* della sovranità democratica.

In base a una concezione *seriale* della sovranità, ogni coorte di elettori può sognarsi di essere “il popolo”; oppure, al contrario, questa stessa coorte di elettori può vedersi più modestamente come co-autore di un progetto costituzionale in uno schema *sequenziale* radicato nel passato e proteso verso il futuro.

In *Sovereignty Across Generations. Constituent Power and Political Liberalism*¹ utilizzo il paradigma proposto da John Rawls in *Liberalismo politico* per chiarire i termini di questa contrapposizione. Rawls parte dalla domanda “Come è possibile che permanga continuamente nel tempo una società giusta e stabile di cittadini liberi ed uguali che restano profondamente divisi da dottrine religiose, filosofiche e morali ragionevoli?”² Focalizziamo l'attenzione su tre parole finora trascurate, entro quella domanda, ovvero “continuamente nel tempo”. Questa espressione poco appariscente segnala l'urgenza di chiarire in che modo il “popolo”, inteso come autore transgenerazionale della costituzione, debba rapportarsi al suo segmento attualmente vivente il quale per un verso è *elettorato* – ovvero un potere costituito tra altri poteri costituiti – e però, per un altro verso, è *co-autore* della costituzione e, in quanto tale, dotato di un potere emendativo o revisorio.

È qui il nodo su cui vorrei riflettere. Il populismo contemporaneo – quello che il 9 settembre del 2019 davanti a Montecitorio apostrofava come “Ladri di sovranità” i membri di una maggioranza parlamentare che, come da Costituzione, stava votando la fiducia al Governo Conte II senza riconsultare gli elettori, glorificati a popolo; quello che, senza evidenze legalmente sostenibili, dichiarava “rubata” l'elezione del Presidente Biden e assaltava il Congresso in procinto di certificare il voto il 6 gennaio scorso; quello che ha portato il Regno Unito alla Brexit – questo populismo contemporaneo rivendica con forza non solo l'idea che i votanti sono il popolo, ma anche che per questo motivo hanno diritto di modificare i pilastri dell'edificio democratico.

Ma non dobbiamo farci ingannare da una falsa impressione di novità. La forza del populismo, tanto nella sua versione sovranista quanto in quella sedicente progressiva, deriva dalla profondità delle sue radici.

Rousseau nel *Contratto sociale* prevedeva, come rimedio all'erosione del potere costituente del popolo sovrano da parte dei poteri costituiti, la convocazione automatica, a intervalli regolari, di un'assemblea del “popolo” (equiparato dunque ai viventi), per deliberare se ritenga di continuare ad affidare la gestione della cosa pubblica agli attuali governanti e se

¹ A.Ferrara, *Sovereignty Across Generations. Constituent Power and Political Liberalism*, Oxford University Press, Oxford 2023.

² J.Rawls, *Political Liberalism. Expanded Edition*, Columbia University Press, New York 1996, 2005, tr.it. di G.Rigamonti, A.Ferrara, P.Palminiello, C.Spinoglio, *Liberalismo politico. Nuova edizione ampliata*, Einaudi, Torino 2012, p. 5.

ritenga di voler continuare con la medesima “forma di governo”. Condorcet nel 1789 si domanda come potrebbero gli esseri umani godere di eguali diritti, e la legge essere espressione della volontà generale, se i nipoti fossero costretti a sottomettersi alle costituzioni scritte dai nonni.³ E il 6 settembre di quell'anno Thomas Jefferson scrive a James Madison che una costituzione applicata oltre il limite temporale di 19 anni è forza e arbitrio, non diritto. Jefferson illustra per stadi questo modello seriale che in ultima analisi è un modello proprietario. Essendo auto-evidente che “la terra appartiene in usufrutto ai viventi”⁴ e “i morti non hanno poteri o diritti su di essa”, ne consegue che la porzione di terra posseduta da ciascuno ritorna naturalmente alla società, dopo la morte del proprietario, e solo per diritto positivo, non naturale, va agli eventuali eredi. Egualmente, considerando la proprietà pubblica, comune, in capo allo Stato, se Luigi XIV e Luigi XV avessero per ipotesi “contratto, in nome della nazione francese, debiti per 10mila miliardi di lire” con i banchieri genovesi e avessero pattuito di iniziare a restituire il debito dopo 19 anni,⁵ le generazioni seguenti non avrebbero alcun obbligo di onorare questo debito, altrimenti le scelte dei morti prevarrebbero su quelle dei vivi. Allo stesso modo, per Jefferson, non si può fare una “costituzione perpetua”, transgenerazionale. Anche dal punto di vista del diritto il mondo appartiene ai viventi. Per cui la “costituzione e le leggi estinguendosi insieme a coloro che le hanno poste in essere ... ogni costituzione ed ogni legge scade naturalmente (naturally expires) al volgere di 19 anni. Se attuata oltre quel termine, è un atto di forza, non di diritto”.⁶

Cosa c'è di sbagliato in questa visione seriale della sovranità popolare, nei nobili intenti rousseauiani-jeffersoniani vista come radical democratica ma oggi fatta propria da ogni populismo sovranista o di sinistra, una visione che equipara il succedersi delle generazioni di un popolo al succedersi dei proprietari di un immobile, i quali nulla devono ai predecessori e ai futuri acquirenti? Ci offre una possibile risposta, inconsapevolmente, lo stesso Jefferson quando equipara il rapporto fra le generazioni di un popolo a quello fra nazioni straniere, che non devono interferire reciprocamente nei propri affari interni.⁷

Concepire la sovranità popolare in chiave seriale apre la porta a tre conseguenze che chiamo: a) “la repubblica volubile”, b) “la repubblica indistinta” e c) la “repubblica sottodeterminata”.⁸

La repubblica volubile potrebbe cambiare regime ad ogni generazione alternando senza logica le cose più varie – presidenzialismo, parlamentarismo, mono e bicameralismo, religione di Stato e laicità pura, diritti sociali e stato minimo – ritornando sui suoi passi ogni volta, senza che il modello seriale ci consenta di sollevare dubbi riguardo alla legittimità di fondo di una volubilità istituzionale che azzeri il potere regolatorio della costituzione. Come Aristotele diceva della polis la cui assemblea oscillava, sotto l'influsso dei demagoghi, al punto che le sue delibere vigevano per il tempo che permaneva costante un certo umore politico, così questa repubblica volubile – rifatta da capo da ogni nuovo elettorato – ha di fatto cessato di avere una costituzione, perché la sua “legge fondamentale” dura solo quanto dura il sentire politico prevalente.⁹

Secondo, la repubblica pensata in chiave di sovranità seriale è indistinta politicamente: può distinguersi solo etnicamente. Se alle generazioni passate del proprio popolo i viventi si rapportano, secondo Jefferson, come a nazioni straniere, che differenza c'è rispetto al

³ Condorcet, M. de. 30.8.1789. *Lettre de M. de Condorcet à M. le comte Mathieu de Montmorency*.

⁴ Th. Jefferson, *The Portable Thomas Jefferson* (Penguin, 1977), 445 (traduzione A.F.).

⁵ Ibid., 447 (traduzione A.F.).

⁶ Ibid., 449 (traduzione A.F.).

⁷ Ibid., 448, (traduzione A.F.).

⁸ Rimando qui ad A. Ferrara, *Sovereignty Across Generations*, cit., cap. 5.3.c.

⁹ Cfr. Aristotele, *Politica*, a cura di R. Laurenti, Laterza, Roma-Bari 2002, 1292a30.

rapporto che intrattengono con le generazioni passate di altri popoli? I viventi sono egualmente svincolati dagli impegni e valori sia dei propri come degli altrui predecessori. E cosa c'è di problematico in un'identità politica indistinta? C'è che se qualcosa lega le generazioni presenti alle passate, gli italiani del 2022 agli italiani del 1948, questo non è più quello che Rawls ha chiamato “l'ideale politico del governarsi in un certo modo” – p.es. ripudiando la guerra, attribuendo alla repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona, prioritizzando “il lavoro” rispetto alla proprietà – perché questo progetto politico non ha alcun vincolo di costanza. Non restano allora che i tratti etnici per fissare la differenza fra la propria e l'altrui repubblica. Dunque la idea seriale della sovranità democratica nutre e sostiene, o quanto meno non offre alcuna alternativa a una etnicizzazione della identità collettiva del popolo.

Infine, in terzo luogo, l'assenza di distinzione fra il potere costituente delle generazioni viventi e quello del popolo lascia la repubblica esposta al rischio che le diverse generazioni godano di gradi molto diversi di libertà. Alcune potrebbero finire con l'essere meno eguali di altre, a motivo di come le generazioni precedenti abbiano riformato la costituzione. Conseguenza: il grado di libertà di cui il cittadino gode non si misura tanto da una comparazione con la libertà di cui godono i cittadini di altri ordinamenti, dal vivere qui piuttosto che là, ma piuttosto dalla generazione del proprio popolo in cui gli è capitato di vivere.

Queste tre implicazioni del modello seriale di sovranità popolare – che è il modello di riferimento per i populismi sia di destra sia di sinistra – bastano da sole a giustificare, *a contrario*, il modello *sequenziale* di sovranità democratica.

Al centro di questo secondo modello di sovranità popolare è invece la reciprocità verticale fra le generazioni di un popolo, libere ed eguali non meno dei cittadini di una stessa generazione, legati orizzontalmente da un patto di reciprocità che li rende liberi ed eguali fra loro.

Questa idea di reciprocità *verticale* ci permette di ripensare la relazione fra il popolo transgenerazionale, autore della costituzione, e i suoi segmenti viventi, fra popolo ed elettorato. Basta evocare la metafora della co-autorialità: scrivere un libro insieme, così come co-produrre, da parte delle generazioni di un popolo, una costituzione che cambia nel tempo, vuol dire esercitare la propria libertà di espressione, ma dentro un quadro – l'opera a più mani – che le fornisce senso.

Cerchiamo di mettere a fuoco questa distinzione cruciale fra “popolo” ed “elettorato”. L'elettorato è l'interlocutore e destinatario di una pluralità di partiti, candidati, movimenti politici fra loro in competizione. Ma l'elettorato è soltanto una porzione del “popolo” inteso come autore della costituzione e titolare della sovranità.

Un popolo è un insieme di generazioni, alcune non più presenti se non attraverso il sedimento costituzionale della loro volontà e altre non ancora in grado di esprimersi, ma tutte quante egualmente co-proprietarie della costituzione. Il suo arco temporale normalmente supera di decenni e in molti casi di secoli l'arco delle generazioni via via esercitanti il diritto di voto. Non si vede perché le due o tre generazioni contemporaneamente viventi debbano essere più uguali delle altre, che pure sono comprese nel popolo sovrano. La costituzione, ovvero le regole costitutive della pratica politica in un determinato spazio politico, non possono essere a disposizione di alcuna singola generazione dei cittadini: appartengono a, cementano e distinguono tutte le generazioni di cittadini. Ovviamente ciascuna generazione ha pieno titolo a imprimere il suo segno sulla costituzione, ma non può essere legittimata a sfigurarla vuoi in senso “materiale”, ovvero anche formalmente, con emendamenti e riforme, che disperdano l'eredità delle generazioni precedenti del popolo, ne

annullino il significato, oppure impediscano a generazioni di futuri cittadini di esercitare la propria autonomia politica con eguale libertà.

Quale può essere la giustificazione di ciò? Se consideriamo un popolo democratico come un insieme plurigenerazionale di cittadini, di cui l'elettorato è soltanto una sezione temporalmente limitata, ne segue che una maggioranza di votanti, sia pure del 60%, non è che una minoranza del popolo, a meno che la sua volontà politica non sia compatibile (non identica, si badi, altrimenti la possibilità stessa dell'innovazione verrebbe meno) con quella del titolare della sovranità. Qualcuno, dunque, una qualche istituzione deve rappresentare questo titolare della sovranità ai fini del riscontrare tale compatibilità. E a rappresentare il popolo, come costruzione, nella sua temporalità plurigenerazionale non possono essere i votanti stessi, o i loro rappresentanti, perché immediatamente diverrebbero giudici e parte in causa insieme.

Anche se non vi è in ciò una necessità concettuale, si è storicamente concretizzato il fatto che una corte costituzionale o suprema rappresenta il demos quale autore e successivo riformatore della costituzione. Il mandato di una corte è interpretare, non certo trasformare, le regole che questo titolare della sovranità ha inteso stabilire e i diritti che i cittadini hanno inteso reciprocamente conferirsi, e salvaguardare questi diritti dalle possibili riduzioni cui temporanee maggioranze di elettori siano inclini a sottoporli. Nell'interpretare e bilanciare questi diritti, che tutti i cittadini, indipendentemente dal momento storico in cui vivono, "hanno il diritto di avere", una corte può certamente entrare in tensione con il volere di una maggioranza di votanti. Ma non si verifica qui alcuna "perdita di autodeterminazione democratica", in quanto una corte costituzionale in virtù del suo mandato rappresenta una volontà democratica ancora più ampia di quella propria dell'elettorato.

Dunque secondo una visione *sequenziale* della sovranità, il potere di creare una costituzione e quello di riformarla tramite emendamenti rispondono a forme di normatività diverse: il potere costituente risponde a una concezione della giustizia la più ragionevole per i suoi detentori, il potere di emendare o riformare una costituzione risponde, oltre che alle norme costituzionali che regolano la pratica dell'emendare la costituzione, anche alla normatività degli elementi costituzionali essenziali in vigore, voluti da tutto il popolo transgenerazionale.

Perciò il diritto dell'elettorato di modificare la costituzione non deriva dal suo "impersonare" il popolo intero, né dall'essere un suo rappresentante, ma dall'essere un co-autore, accanto ad altri coautori – l'altra generazioni del popolo, collocate in diversi snodi temporali. La complicazione è che il consenso che convalida una proposta trasformativa avanzata dall'elettorato deve provenire da un soggetto – il popolo – non direttamente presente sulla scena. Chi propone il cambiamento delle regole è presente, direttamente o per rappresentanza: non altrettanto chi deve fornire il consenso convalidante, perché il popolo è una costruzione della mente. Allora, come può una riforma costituzionale promossa dalla volontà degli elettori diventare legittimamente imputabile alla "volontà del popolo"?

La risposta può essere riassunta in questi termini: la volontà dell'elettorato può vantare il titolo di "volontà del popolo" in base al suo soddisfare due condizioni, una *necessaria* e l'altra *sufficiente*.

Quella necessaria è che l'emendamento introdotto deve essere coerente: non con la pletora di dettagli che stanno nella costituzione, altrimenti nulla sarebbe emendabile nel testo, ma con gli elementi portanti, ovvero quegli impegni "irricusabili" che formano l'ossatura dell'identità politica di un "titolare della sovranità". Se desideriamo che ci sia qualcosa in comune fra un italiano del 1950 con uno del 2022 con uno che vivrà nel 2100 come membri di uno stesso popolo democratico, e se vogliamo che questo qualcosa non siano i gusti culinari o il colore della pelle o la fede religiosa, o altre variabili etniche, allora non possiamo

che ancorarci a un'identità politica. La quale non è nei dettagli della costituzione ma nell'anteposizione del lavoro alla proprietà, nel ripudio della guerra, nel compito assegnato alla repubblica di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona e pochi altri elementi. La volontà degli elettori non può fregiarsi del titolo di volontà del popolo se contraddice questi pilastri portanti dell'edificio costituzionale. E il giudizio se li contraddica o no non può essere lasciato all'elettorato stesso, o ai suoi rappresentanti, senza violare il principio *nemo iudex in causa sua*. Neppure può, questo giudizio, essere affidato direttamente al popolo transgenerazionale, che è privo di *agency*. Il punto di vista e l'interesse del popolo transgenerazionale deve essere rappresentato da un altro segmento istituzionale, storicamente una corte costituzionale quale interprete pro tempore ultimo di ciò che la Costituzione dice. Ricordo però che questa coerenza è solo una condizione *necessaria* per il legittimo esercizio del potere riformatore.

La condizione *sufficiente* è l'accoglimento effettivo della riforma da parte dei successivi segmenti viventi del popolo. Un emendamento, così come può essere inserito nella costituzione, può essere con lo stesso meccanismo successivamente abrogato. Nella Costituzione americana il proibizionismo, adottato con il XVIII Emendamento nel 1919, fu abrogato con il XXI Emendamento nel 1933. Dunque il non contraddire l'impianto dei principi fondamentali, ciò che la Corte Suprema indiana ha chiamato la Basic Structure, non basta di per sé a qualificare la volontà di un segmento del popolo come volontà del popolo in quanto tale. Ci vuole anche che quanto voluto da un segmento non sia rigettato dalle successive generazioni. Mentre la condizione necessaria è imprescindibile per la legittimità degli esercizi di potere riformatore quella sufficiente va lasciata alla contingenza storica. Non può essere oggetto della teoria politica.

Solo su queste basi il significato della espressione “continuativamente nel tempo”, in quell'incipit di *Liberalismo politico*, può iniziare ad apparire meno vago. Per molto tempo si è pensato che questa concezione *sequenziale* della sovranità popolare fosse una variante “liberale”, in qualche modo più conservatrice, più moderata, rispetto a una variante più radicalmente democratica. La virulenza del fenomeno populista ha indotto il sospetto che non sia esattamente così, e un esame più attento degli affluenti che ingrossano la portata del fiume populista corroborando l'idea che noi siamo il popolo è con ciò i padroni della costituzione, ci fa capire quanto sia inconsistente l'ipotesi seriale, che appone l'onorifico aggettivo “democratica” a una visione che in realtà non sta bene in piedi. L'unica forma di democrazia sensata è quella a cui è stata attribuita l'etichetta di liberale per distinguerla da quella presuntivamente radicale.