

Recensione ad András Sajó, *Ruling by Cheating. Governance in Illiberal Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021

Giulia Chinaglia

1. Il volume di András Sajó si inserisce nel dibattito relativo alla degenerazione della democrazia in diverse aree del mondo¹ e alla contestuale emersione delle c.d. “democrazie illiberali”², trainate da forze populiste³.

¹ L’orizzonte geografico preso in considerazione dall’Autore risulta piuttosto esteso: i casi più emblematici – più recenti e vicini al contesto occidentale – sono quelli di Polonia e Ungheria, ma non mancano riferimenti ad altri contesti, come quello della Turchia o di alcuni Paesi dell’America latina (Venezuela, Bolivia, Brasile...); anche Singapore viene preso a esempio più volte nel corso del volume. Non mancano, altresì, riferimenti alle democrazie occidentali (si parla, ad esempio, della riemersione del populismo in Italia e Grecia), a dimostrazione della tesi per cui nemmeno queste ultime dovrebbero ritenersi “immuni” dall’affermazione di forze illiberali.

² Pur tenendo conto della disputa terminologica sull’idoneità del termine “democrazia illiberale”, cui pure si farà cenno, da qui in avanti, per chiarezza, faremo uso dell’espressione proposta dall’Autore, per seguire la trattazione con agilità.

³ Trovare una definizione univoca del concetto di populismo esula dai fini del presente contributo, ma vale la pena di segnalare l’esistenza di un acceso dibattito in materia. Parte della dottrina concorda sull’associare il populismo con un’ideologia che mette in evidenza la necessità di “valorizzare” il popolo sovrano, contrapponendolo a un *establishment* ritenuto elitario e corrotto. Spesso, soprattutto nell’ambito del populismo di destra, tale popolo è caratterizzato da un forte senso di appartenenza a un’identità nazionale, culturale e/o religiosa che si considera l’unica “autentica” identità del popolo sovrano, a esclusione dei gruppi di minoranza. C’è chi proclama la assoluta contrapposizione tra populismo e democrazia, così come chi avanza l’ipotesi che i due concetti possano convivere, dal momento che il populismo al potere potrebbe fornire elementi di critica e “ristrutturazione” della democrazia costituzionale. Per alcuni spunti sul tema, si vedano, *ex multis*, P. Blokker, *Populism as a constitutional project*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2019, p. 535 ss.; P. Blokker, *Populist nationalism, anti-europeanism, post-nationalism, and the East-West distinction*, in *German Law Journal*, 2005 p. 372 ss.; B. Bugarič, *Central Europe’s descent into autocracy: a constitutional analysis of authoritarian populism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2019, p. 597 ss.; G. Halmai, *Is there such thing as “populist constitutionalism”? The case of Hungary*, in *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 2018, p. 323 ss.; G. Halmai, *Populism, authoritarianism, and constitutionalism*, in *German Law Journal*, 2019, p. 296 ss.; D. Landau, *Populist constitutions*, in *University of Chicago Law Review*, 2018, p. 521 ss.; J.W. Müller, *“The people must be extracted from within the people”: reflections on populism*, in *Constellations*, 2014, p. 483 ss.; A. Golec de Zavala – O.

Già dall'efficace titolo, è possibile intravedere il tracciato che seguiremo insieme all'Autore⁴: la democrazia illiberale è l'esito di un *inganno* operato dal suo *leader*, manifestamente populista e di ambizioni autoritarie più o meno abilmente celate. Questi⁵, dipinto nel volume come "giocatore" piuttosto abile al "gioco democratico", decide di barare (*cheats*), manipolandolo e distorcendolo, facendo uso della retorica populista, in modo tale da accordarlo ai propri interessi illiberali – e potenzialmente dispotici. Tuttavia, e questo è uno dei nodi principali della trattazione condotta dall'Autore, la democrazia illiberale è *pur sempre*, formalmente, una democrazia: a differenza di quanto accade in un regime apertamente dispotico, il leader illiberale non "cambia gioco", ma lo fa proprio, "limitandosi" ad alterare il regolare funzionamento degli istituti e delle istituzioni tipici della democrazia costituzionale. Il rispetto della legalità e delle ordinarie procedure democratiche è *formalmente* garantito, ed è proprio questo a rendere più sottile, almeno inizialmente, il graduale passaggio alla democrazia illiberale: più l'inganno è subdolamente architettato, maggiore sarà il successo con cui l'illiberalismo riuscirà a insinuarsi nel contesto democratico.

Obiettivo del volume è illustrare il modo in cui si articola e opera il *ruling by cheating*, ossia lo "stile" di conquista e consolidamento del potere basato, per l'Autore, sull'inganno e sul raggirio. Dopo una panoramica sul concetto chiave di "*cheating*", infatti, viene inquadrato anche il contesto in cui questo "inganno" ha luogo, e cioè quello della "democrazia illiberale", in contrasto con le democrazie costituzionali di stampo liberale (Capitolo 1). Definito il "campo d'azione", vengono illustrate le principali tecniche con cui il leader illiberale "bara", al fine di indebolire lo stato costituzionale a proprio vantaggio (Capitolo 2). Risulteranno funzionali alla realizzazione di tale piano la creazione di una rete clientelare composta da un *entourage* fedele al proprio "capo", in modo tale da permettere

Keenan, *Collective narcissism as a framework for understanding populism*, in *Journal of Theoretical Social Psychology*, 2020, p. 2 ss.; G. Martinico, *Contro l'uso populista dell'identità nazionale. Per una lettura "contestualizzata" dell'art. 4.2 TUE*, in *DPCE Online* (<http://www.dpceonline.it>), 16 ottobre 2020, p. 3961 ss.; C. Pinelli, *The populist challenge to constitutional democracy*, in *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 5 ss.

⁴ L'impianto teorico su cui l'Autore sviluppa le tesi – in special modo il concetto di *cheating* – e i casi illustrati nel volume sono già rintracciabili in scritti precedenti; a tal proposito, si veda A. Sajó, *The rule of law as legal despotism: concerned remarks on the use of "rule of law" in illiberal democracies*, in *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, p. 371 ss.

⁵ Non potendo individuare un termine neutro per indicare la persona a capo della *leadership* illiberale, ci "rassegniamo" a usare il maschile, anche a fronte della mentalità sessista, tradizionalista, affascinata dal c.d. "uomo forte", che caratterizza il tipo di populismo di cui andiamo discutendo. Sui "valori" diffusi nei contesti populistici illiberali, si veda il riepilogo proposto da A. Golec de Zavala – O. Keenan, *op. cit.* (p. 5).

al controllo di quest'ultimo di penetrare capillarmente nel settore pubblico quanto in quello privato, (Capitolo 3), così come l'affermazione di una *narrazione* relativa all'identità del "popolo autentico" e sovrano (Capitolo 4): questa forte connotazione identitaria – sia del popolo che si riconosce nella forza politica populista e nel suo leader, sia dello stesso leader, che "traccia" le caratteristiche della propria base elettorale – si allinea con una visione illiberale della democrazia (senza necessariamente ambire a un aperto autoritarismo) e dei rapporti di forza all'interno dello Stato.

Se, fino a questo punto, abbiamo fatto cenno alla disamina degli aspetti più "operativi" del *cheating*, non possiamo non constatare che il raggirio messo in atto avrà necessariamente dei risvolti costituzionali: le manomissioni della democrazia liberale rendono la stessa costituzione subordinata all'inganno illiberale (Capitolo 5), al punto che non solo i diritti umani (Capitolo 6), ma persino il concetto stesso di stato di diritto (Capitolo 7) assumono significati distorti, e, senz'altro, un ruolo molto più marginale, rispetto a quelli che hanno di consueto nelle democrazie costituzionali.

Il punto che emerge, però, è il fatto che tutte queste distorsioni avvengono nel formale rispetto della legge e delle procedure democratiche: per l'Autore, non si tratta di esplicite violazioni, ma di sottili alterazioni degli elementi alla base dello stato di diritto, manipolati *quanto basta* – al contrario, *trasformare* il tipo di regime *non* è tra le priorità – affinché il leader illiberale possa realizzare i propri obiettivi – barando, appunto, senza dover "uscire dal gioco". La democrazia, conclude l'Autore, ha dei "punti deboli", degli anfratti in cui è più facile insinuare il germe dell'illiberalismo: il leader dalle ambizioni illiberali sfrutta quanto più possibile proprio queste debolezze per continuare a tessere la sua rete di raggiri, fino a che non riterrà di cambiare strategia, o fino a quando l'illusione non verrà "smascherata" – magari dal popolo stesso, contemporaneamente vittima e "complice" del regime illiberale – per la mistificazione che è sempre stata (Capitolo 8).

La tesi dell'Autore racchiude, infine, un monito. Le democrazie illiberali appartengono alla "famiglia" democratica: non sono l'esito di una creazione *ex nihilo*, né entità da ritenere radicalmente "altre" rispetto alle democrazie costituzionali consolidate. Non dovremmo figurarci una divisione manichea, dunque, ma, piuttosto, uno *spettro* che congiunge la democrazia "sana" alla sua deriva illiberale – non a caso, nel testo, si parla di "*potenziale* totalitario"⁶ della

⁶ Nel testo, tale espressione indica l'assunto per cui l'essenza stessa della democrazia – pluralista, aperta alla partecipazione di attori diversi e a un certo grado di flessibilità e duttilità –

democrazia –, e lungo il quale la democrazia illiberale si colloca in qualità di variante della democrazia, che forse arriverà a realizzare del tutto questa forma di totalitarismo “in potenza” (o forse no), anche a seconda dell’abilità del detentore del potere a non far scoprire la propria strategia agli “avversari”. Il germe del dispotismo, pertanto, è insito nella democrazia stessa (si badi, in *qualunque* democrazia): mai dare per scontata la tenuta del sistema democratico e costituzionale, anche nei contesti più “maturi” e consolidati; ostentare, forse sin troppo fiduciosamente, che «*it can't happen here*» potrebbe essere il primo sintomo di una disattenzione “letale” anche per la democrazia più longeva (p. 4).

Tra gli aspetti più interessanti del volume – oltre all’illustrazione del concetto di *cheating* e della figura del leader della democrazia illiberale –, segnaliamo gli spunti relativi al potenziale totalitario delle democrazie, al rischio corso persino dai regimi costituzionali più solidi e longevi, e al ruolo del popolo, che, in un certo senso, risulta un attore di primaria importanza per il destino della democrazia di cui è costituzionalmente sovrano.

2. Il primo nodo affrontato dall’Autore consiste nella definizione e contestualizzazione della *democrazia illiberale*⁷, fondata sul *ruling by cheating* operato dal leader populista.

aprirebbe a una degenerazione in senso autoritario, nel caso emergesse una forza intenzionata a sfruttare questo “potenziale”.

⁷ Partendo dal presupposto per cui il tipo di regime che tende a instaurarsi in un dato contesto politico e giuridico è l’esito delle dinamiche derivanti dal vissuto storico e culturale del Paese, le democrazie illiberali si affermano come tali, e non, ad esempio, come regimi autoritari, proprio perché viene mantenuta una sorta di continuità con l’impianto democratico iniziale. I casi di Ungheria e Polonia ne sono una dimostrazione: i due Paesi stanno assistendo da anni al declino delle rispettive democrazie, ma entrambi sono partiti da una transizione democratica iniziata nel 1989 e proseguita per diverso tempo con discreto successo. La *leadership* illiberale si è affermata inserendosi nella “regolare” vita democratica dei rispettivi paesi, e non imponendosi mediante l’uso della forza. Allo stesso tempo, si riscontra una certa disaffezione verso l’impegno democratico, dovuta, appunto, al vissuto di questi paesi, senz’altro differente rispetto a quello delle democrazie affermatesi da molto più tempo, ad esempio in Europa occidentale. Parte della dottrina rileva anche una delusione rispetto alla “promessa” democratica post-1989 che, per una serie di fattori, non è stata mantenuta del tutto; delusione che ha senz’altro agevolato l’emersione delle forze politiche illiberali di cui stiamo esaminando il *modus operandi*. Vedasi, ad esempio, P. Blokker, *Populist nationalism...*, cit.; B. Bugarič, *op. cit.*; T. Drinóczy – A. Bién-Kacała, *Illiberal constitutionalism: the case of Hungary and Poland*, in *German Law Journal*, 2019, p. 1140 ss.; G. Halmai, *Is there such thing...*, cit.; G. Halmai, *Populism...*, cit.; D. Kosar – J. Baroš – P. Dufek, *The twin challenges to the separation of powers in Central Europe: technocratic governance and populism*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 427 ss.; R. Sata – I.P. Karolewski, *Caesarean politics in Hungary and Poland*, in *East European Politics*, 2020, p. 209 ss.

2.1 La democrazia illiberale sarebbe l'esito dell'ascesa al potere da parte di forze populiste⁸ rappresentate da una guida *carismatica*⁹ che, forte di una notevole legittimazione popolare, incarna (almeno apparentemente) valori e interessi del popolo "autentico" – in opposizione, notiamo, alle "imposizioni" derivanti dal costituzionalismo di stampo liberale¹⁰.

Le democrazie illiberali e i loro leader, infatti, *si mostrano* democratici, e, del resto, rispettano le consuete procedure democratiche, quanto meno formalmente¹¹; sostanzialmente, invece, a fronte di una manipolazione dell'ordinamento costituzionale e giuridico, dell'organizzazione dei poteri dello Stato e del sistema di garanzie tipiche della democrazia costituzionale (dalla funzione di controllo ricoperta dalle Corti costituzionali, al bilanciamento tra i poteri statali), si tratta di regimi che hanno già intrapreso un graduale declino verso l'autoritarismo – che potrà, o meno, realizzarsi del tutto, e potrà, o meno, "uscire allo scoperto" in un secondo momento, a seconda delle circostanze (p. 4 ss.).

⁸ Per quanto concerne la scelta lessicale operata dall'Autore, riscontriamo l'uso dei termini "forza" e "partito", per indicare la struttura guidata dal leader populista. Ciò, forse, a suggerirci che il "pericolo" illiberale potrebbe derivare sia da un progetto "di partito", sia da una forza non strutturata secondo la logica della politica "tradizionale" – anche a riprova dell'orientamento, frequentemente assunto in ambiente populista, di opposizione all'*establishment*.

Nell'esame del legame tra populismo e democrazia illiberale, peraltro, sarebbe opportuno delineare anche le caratteristiche del populismo che interviene in questo tipo di contesto: rimandando a parte delle considerazioni fatte alla n. 12, segnaliamo un acceso dibattito in merito alle diverse tipologie di populismo, non tutte interamente sovrapponibili a regimi come la democrazia illiberale qui in esame.

⁹ L'Autore stesso, per definire la democrazia illiberale, fa riferimento all'immagine weberiana del leader carismatico a capo della *democrazia plebiscitaria* (nel testo, "*plebiscitarian leader democracy*", ossia quella che Weber chiama "*Plebiszitäre Führerdemokratie*", p. 2 ss.). Si veda anche R. Sata – I.P. Karolewski, *op. cit.*, p. 207 ss.

¹⁰ Non è tanto la *democrazia* in quanto tale, ad essere oggetto del "*cheating*" e della contestazione da parte del leader populista, quanto invece il costituzionalismo liberale, con la serie di valori che lo definiscono e accompagnano (p. 7; 19-20). In particolare, le democrazie illiberali dell'Europa Centro-orientale (Ungheria *in primis*, seguita dalla Polonia), percepiscono il costituzionalismo come concetto "altro", appartenente al mondo occidentale e, pertanto, non facente parte della serie di valori, tendenzialmente etno-nazionali, promossi dalle forze al potere. Si veda anche p. 47: «*Illiberal democracies function within the formal requirements of the democratic process, but without the constitutional commitment and democratic culture that would restrict the potential totalitarianism of democracy*». Sul punto, anche P. Blokker, *Populism as...*, cit.

¹¹ «*These regimes may or may not be democracies in an ideal term, but they operate democratically*» (p. 6).

Nella discussione intorno alle democrazie illiberali, risulta utile richiamare il chiarimento terminologico proposto dall'Autore, che si colloca (se vogliamo, lanciando anche una sorta di provocazione) tra coloro che considerano il termine "democrazia illiberale" opportuno ed efficace a illustrare il fenomeno, pur nella sua complessità – a differenza, invece, di quella parte di dottrina che rifiuta il termine, ritenendolo ossimorico e tecnicamente inadatto¹². Per quanto possa risultare "rassicurante" contestualizzare le democrazie illiberali come qualcosa di completamente "altro" rispetto alle democrazie più mature e solide, esse, argomenta l'Autore, fanno pur sempre parte della "famiglia" democratica (p. 21). Accettare questa fallibilità, insita nel concetto stesso di democrazia, quasi quest'ultima fosse "portatrice sana" di quello che, nel volume, è denominato "potenziale totalitario", ci offre l'opportunità non solo di osservare le democrazie illiberali con occhio più attento, ma anche di riflettere sullo stato delle democrazie ritenute più solide: non solo indagine, dunque, ma anche diagnosi.

¹² Il dibattito terminologico sull'appropriatezza del termine "democrazia illiberale" è piuttosto ampio e articolato: oltre alla parte di dottrina più assimilabile a quanto proposto dall'Autore, dobbiamo anche tenere presente che un'altra parte consistente della produzione scientifica in materia vede il termine come un ossimoro che difficilmente si accorda con il concetto di democrazia. La contraddizione è tanto più evidente in quanto questa incompatibilità è spesso dovuta all'associazione tra democrazia e concetti quali "liberalismo" e "costituzionalismo", non privi di contenuti valoriali che risultano in aperto scontro con il populismo illiberale. C'è anche chi propone una visione più "estrema", suggerendo di vedere il populismo come portatore di una "propria" visione costituzionale, in alternativa al modello di democrazia costituzionale cui siamo avvezzi. A onor del vero, sarebbe anche il caso di isolare il tipo di populismo da analizzare nell'ambito delle democrazie illiberali, dal momento che, come notiamo dalla letteratura in materia, diverse tipologie di populismo possono condurre a esiti differenti, non tutti necessariamente assimilabili al contesto delle democrazie illiberali. Sul tema, P. Blokker, *Populism as...*, cit.; G. D'Ignazio, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE Online* (<http://www.dpceonline.it>), 16 ottobre 2020, p. 3863 ss.; T. Drinóczy – A. Bién-Kacala, *op.cit.*; G. Halmi, *Is there such thing...*, cit.; G. Halmi, *Populism...*, cit.; per alcune riflessioni sulla tipologia dei regimi "ibridi", vedasi anche L. Morlino, *Hybrid regimes*, in A. Sajó – R. Uitz – S. Holmes (eds.), *Routledge handbook of illiberalism*, New York, 2021, p. 142 ss. Una proposta terminologica piuttosto interessante si trova anche in D. Landau, *Abusive Constitutionalism*, in *U.C. Davis Law Review*, 2013, p. 189 ss., in cui l'Autore suggerisce l'espressione "costituzionalismo abusivo" per fare riferimento a fenomeni analoghi alle "democrazie illiberali" qui discusse.

Per l'Autore, comunque, è il caso di accettare questa contraddizione: le categorie "pure" difficilmente esistono in natura, e, più che tentare di stabilire quale categoria sia più adatta a sostituirsi al concetto ossimorico di "democrazia illiberale", è opportuno concentrarsi sul funzionamento effettivo di questo tipo di regime (p. 19, 25), nell'ottica di trarre informazioni sull'illiberalismo, ma anche sulle "debolezze" della democrazia.

Per quanto le garanzie costituzionali offrano senz'altro delle sicurezze, non si può dare per scontato che reggeranno a qualsiasi minaccia che, agendo con l'inganno, potrebbe insinuarsi nel regolare funzionamento della democrazia e deteriorarla dall'interno. Riuscire a individuare e fermare in tempo il declino della democrazia verso l'autoritarismo risulta tanto più difficile quanto più subdolamente riuscirà a operare il leader. Di qui, peraltro, il monito che cogliamo nel corso della trattazione¹³.

2.2 Nella sua ascesa al potere – sia prima di ottenerlo, sia nella fase di consolidamento – il leader mette in atto una serie di “inganni” che manipolano la democrazia costituzionale in senso illiberale. Tali “raggiri” consistono nella distorsione di elementi – quali le elezioni, la separazione dei poteri, il sistema di garanzie atte a tutelare la tenuta dello stato di diritto – che, pur rimanendo parte integrante dell'ordinamento, vengono strumentalizzati e resi funzionali al soddisfacimento degli interessi del leader. La democrazia, dunque, è manomessa, ma – specifica l'Autore –, uno dei nodi essenziali del “*cheating*” è proprio il fatto che l'approdo a un regime apertamente autoritario, pur rimanendo un possibile esito della democrazia illiberale, non è una priorità. Anzi, per certi aspetti, pare addirittura conveniente mantenere un assetto formalmente (e ingannevolmente) democratico il più a lungo possibile, e che la realizzazione del potenziale totalitario sia addirittura da considerarsi un “fallimento” per cui il detentore del potere, incapace di reggere il proprio gioco, deve passare a un manifesto autoritarismo, pur di mantenere il controllo¹⁴.

A livello operativo, la strategia del leader illiberale mira ad accentrare il potere sull'esecutivo (di fatto, su di sé) mantenendo la “facciata” della democrazia, delle sue istituzioni e delle sue dinamiche; l'obiettivo non è tanto quello di abolire *tout court* la democrazia¹⁵, quanto di indebolirne le basi, asservendola alle proprie priorità. Il volume affronta le principali modalità con cui tale strategia, basata sull'alterazione delle dinamiche democratiche, prende

¹³ «Once the nonliberal component is built into the existing constitutional system, it catalyzes a process that will undermine the institutional limits to overwhelming state power and transforms democracy [...] into an unbound majoritarianism» (p. 22 ss.).

¹⁴ «The commitment to democracy makes the difference between populism in power and fascism, whichever way democracy is used. The difference is between respectful abuse and hateful denial. Even if the populist leaders were neo-Bolsheviks, they become leaders of authoritarian regimes only when forced to be authoritarian, when democracy betrays them» (p. 164).

¹⁵ «[...] the power must be grabbed and maintained without expressly renouncing constitutional institutions and legal forms. In order to allow arbitrariness to prevail, the regime must cheat and lie about the laws it uses» (p. 61).

forma, le quali consistono, sostanzialmente, nel controllo del sistema giuridico e costituzionale del Paese, nell'asservimento tanto del settore pubblico quanto di quello privato, nella circonvenzione del popolo mediante l'uso della retorica populista¹⁶.

A tal fine, risulta necessario agire su più fronti, intervenendo sulla trama costituzionale e legislativa del Paese e apportando modifiche che, pur assicurando il formale rispetto delle procedure democratiche, alterino il sistema delle norme a favore del leader¹⁷. Sono emblematici i casi di Ungheria e Polonia: nel primo, Viktor Orbán è addirittura riuscito a introdurre una nuova Legge Fondamentale, grazie alla maggioranza qualificata ottenuta da Fidesz nelle elezioni del 2010; nel secondo, pur non disponendo di una altrettanto ampia maggioranza, PiS ha fatto in modo di modificare indirettamente la Costituzione, mediante la legge ordinaria¹⁸ (p. 62 ss.). Non solo l'ordinamento giuridico, ma anche le istituzioni democratiche sono oggetto dell'ingannevole manipolazione illiberale. Il

¹⁶ Vedasi anche B. Bugarič, *op. cit.*; R. Sata – I.P. Karolewski, *op. cit.*

¹⁷ L'ordinamento, infatti, viene "piegato" alla convenienza del leader: pur mantenendo un assetto formalmente legale, il rispetto della legge viene aggirato, le tecniche di interpretazione delle norme sono spesso alterate, la legge – e, successivamente, la magistratura – "colpisce" gli avversari (seppur non in modo apertamente arbitrario), e non gli alleati. Insomma, il *cheating* non è un concetto astratto, ma riguarda la tenuta, in senso molto concreto, dell'ordinamento giuridico (p. 302 ss.). Risulta altresì interessante la riflessione in tema di diritti umani proposta dall'Autore, per il quale ci troveremmo in un generalizzato clima di declino dell'*autorità* dei diritti umani, a fronte di una "relativizzazione" degli stessi. L'Autore procede con una riflessione che molto ha in comune con il dibattito sull'universalità dei diritti umani: è senz'altro interessante riflettere su come questo "declino" potrebbe rappresentare una di quelle lacune che non appartengono necessariamente solo a regimi autoritari e democrazie illiberali, ma, anzi, sarebbe proprio delle democrazie più solide che, per "distrazione" o per "convenienza" ((geo)politica, commerciale...), arrivano ad ammettere eccezioni alla garanzia dei diritti umani, contribuendo ad "abbassare lo *standard*": se persino le democrazie più solidamente radicate al rispetto dei diritti ammettono deroghe, conclude l'Autore, le democrazie illiberali si sentiranno legittimate a riservare una minore attenzione per la questione. Vale comunque la pena di notare che, spesso, gli ordinamenti giuridici delle democrazie illiberali prevedono, formalmente, persino la tutela dei diritti umani più "avanzati": è bene sottolineare, però, che si tratta di garanzie esistenti solo "sulla carta" – in linea con la logica dell'inganno su cui si basa il *cheating* di cui stiamo discutendo –, e che la situazione è sostanzialmente differente. Per una più estesa trattazione, si veda il Cap. 6; vedasi anche A. Sajó, *The rule of law...*, cit.

¹⁸ Il Cap. 2 dedica parte della sua riflessione alla contestazione delle rispettive Costituzioni da parte delle forze politiche populiste, affermatesi in Ungheria, Polonia, Turchia e Venezuela. Ciò ha successivamente condotto all'adozione di nuove costituzioni o, laddove non sia stato possibile, alla revisione delle norme costituzionali. Sui casi di Ungheria e Polonia si veda anche D. Kosar – J. Baroš – P. Dufek, *op. cit.*; per un approfondimento sull'Ungheria, vedasi G. Halmay, *Is there such thing...*, cit.; T. Drinóczi – A. Bién-Kacala, *op. cit.*; L. Morlino, *op. cit.*

Parlamento, se inteso come sede del confronto democratico, tipicamente “plurale”, e della deliberazione, diviene quasi “superfluo”¹⁹. Allo stesso tempo, assistiamo all’indebolimento delle Corti costituzionali e della magistratura ordinaria, nonché al loro “asservimento” all’esecutivo (p. 66 ss.): il regime illiberale non si sottrae, *proceduralmente*, al controllo costituzionale o giudiziario, ma questi perdono, di fatto, il loro *status* di garanti del rispetto della Costituzione e della legge. Le istituzioni sono “svuotate” – mediante espedienti come l’abbassamento dell’età pensionabile²⁰ – e ripopolate da “fedelissimi”, posti a tutela di un ordinamento ormai fortemente manipolato: la Corte costituzionale e la magistratura finiscono per essere uno strumento *nelle mani* del leader. È poi necessario intervenire in maniera analoga anche sulla pubblica amministrazione e sulle agenzie indipendenti, in cui verranno inseriti membri dell’*entourage* del leader, al fine di accentrare il potere anche in questi settori (p. 81 ss.). Risulta utile, inoltre, il controllo dei media, “convertiti” in mezzo di propaganda o, nel caso dei canali di comunicazione più vicini all’opposizione, significativamente indeboliti – per quanto non messi del tutto a tacere (p. 84 ss.). In generale, al fine di realizzare questi interventi, è interesse del leader illiberale circondarsi di una propria “clientela” (il c.d. “*neo-patrimonial patronage*”, Cap. 3)²¹, alle sue dipendenze e, pertanto, fedele. L’Autore ci fa notare una sostanziale differenza, rispetto ai sistemi clientelari propri dei regimi autoritari: l’inganno, qui, sta nel fatto che questo sistema non funziona arbitrariamente, svincolato dalla legge; al contrario, questa manipolazione avviene “a norma di legge” (seppur si tratti, ormai, di una

¹⁹ A tal proposito, v. *infra*; per riferimenti bibliografici, si veda la n. 25.

²⁰ Di qui, notiamo anche la logica, basata sulla contrapposizione tra interessi, dietro alla quale si cela la *leadership* illiberale: abbassare l’età di pensionamento non è necessariamente una misura “illiberale”, e, infatti, il governo la giustifica come finalizzata a promuovere, ad esempio, un maggiore ricambio nel settore lavorativo. Tale giustificazione è una manifestazione del *cheating*: misure apparentemente “innocue” sono, in realtà, un modo per assicurare l’accentramento del controllo. Il pensionamento anticipato dei magistrati ungheresi (ma questo scenario si è riproposto anche altrove, come in Polonia e a Singapore), ha permesso di “ripopolare” la magistratura con soggetti fedeli al leader (p. 75 ss.).

²¹ «Using public resources the plebiscitarian leader operates a patronage system in accordance with the rules he has created [...]. Control over the state enables an effective patronage system that will serve the leader and his party, and first and foremost enables him to hold on to power. The privileged access to state resources, the possibility to shape decisions of the state in favor of oligarchs, etc., depends on the holders of political power. [...] The legal sphere is guided by the formal, general rules of the law, but it will be overwhelmingly influenced by private considerations, in particular the preservation of power and the spoils, preferably via democratic means. Yet private interest can be legalized under the pretext of the common good, and this indeed happens in many illiberal democracies» (p. 94 ss.).

legge alterata). È così, quindi, attraverso questa “feudalizzazione”, che il pubblico e il privato si compenetrano, in una dinamica asservita “legalmente” agli interessi della *leadership* e del suo *entourage* (p. 95 ss.).

L’esito è la creazione di un regime che, secondo l’Autore, formalmente e proceduralmente risponde ancora al nome di “democrazia” (p. 58 ss.), ma che, *sostanzialmente*, rigetta radicalmente il costituzionalismo, la separazione dei poteri e il sistema di pesi e contrappesi a garanzia dello Stato di diritto²², a favore di un accentramento del potere e dell’influenza nella persona del leader.

3. Questa “finzione democratica” gode della legittimazione popolare democraticamente espressa, fornita da un popolo che si identifica con il leader, ne condivide le priorità e, pertanto, gli dà sostegno. A dire il vero, viene argomentato, anche tale supporto viene intercettato mediante l’uso dell’inganno, sotto forma di retorica populista mirata al raggirò, al punto che anche in questo caso possiamo parlare di *cheating* (p. 27 ss.).

Tra la guida della democrazia illiberale e il “suo” popolo, infatti, intercorre un rapporto dalle molteplici sfaccettature, in cui il secondo risulta, contemporaneamente, sia uno strumento nelle mani del primo, l’oggetto di uno dei tanti inganni tesi al fine di consolidare la democrazia illiberale, sia l’entità che attivamente e deliberatamente – mediante l’istituto del voto democratico²³ – conferisce legittimazione al leader, sia, forse, l’unico soggetto in grado di “smascherare” l’inganno e liberarsi dal dominio illiberale. Il rapporto tra “governante e governati” è funzionale ai fini dell’instaurazione e del consolidamento della democrazia illiberale, e si realizza in diversi ambiti della vita (più o meno) democratica: il *δημος*, dunque, non perde il suo ruolo centrale, nemmeno nella democrazia illiberale – per quanto questa centralità risulti prettamente retorica e funzionale al rafforzamento del dominio del leader²⁴.

²² È il caso di sottolineare che, per quanto alterato, il concetto di stato di diritto rimane, formalmente, alla base della democrazia illiberale, dove il leader non è *al di sopra* della legge, ma è vincolato alla “*sua*” legge (p. 251 ss.).

²³ Senz’altro bisognerà prendere in considerazione il fatto che, più il potere del leader illiberale si estende, più le consultazioni elettorali serviranno a mantenere la “facciata” democratica (v. nota successiva), in quanto considerate essenzialmente una conferma del suo dominio. Tuttavia, le prime forme di legittimazione fornite al partito populista che non ha ancora tessuto del tutto la sua rete di “raggiri” possono considerarsi “sincere”, non “pilotate”. Di qui, l’interesse per la “complicità” tra popolo e leader illiberale.

²⁴ Non a caso, osserva l’Autore, per quanto la democrazia diretta e la partecipazione popolare vengano spesso invocate dalle forze populiste, queste diventano marginali, nella democrazia illiberale consolidata: anche in questa circostanza il popolo è stato “ingannato”. Raramente, infatti, vengono convocati *referendum*, e, quando ciò succede, serve principalmente a

La logica, seguendo l'Autore, è la seguente (p. 112 ss.): se, nelle democrazie illiberali, il popolo, identificato come gruppo omogeneo, è sovrano, allora esercitare la sovranità popolare corrisponderà con l' eseguire la volontà generale. Per l'ottica populista, peraltro, la sovranità dovrebbe essere illimitata e immediata; di qui la "superfluità" di tutti quegli "ostacoli" costituzionali che ne impedirebbero un autentico esercizio – come la deliberazione in sede parlamentare, luogo dello "scontro" democratico tra posizioni differenti (qui, peraltro, non contemplate, proprio poiché la volontà generale è considerata *una*)²⁵. In quest'ottica, "il popolo vero" corrisponde a un gruppo ben identificato ed esclusivo, distinto dalle "élite corrotte" e da tutte le minoranze che, per molteplici ragioni (etniche, sociali, religiose...) vengono escluse dalla possibilità di contribuire all'esercizio della volontà popolare. Analogamente, il leader, forte di una connessione diretta ed empatica con la sua base elettorale, fabbrica una *narrazione* identitaria, non necessariamente veritiera (è interessante riflettere anche sulla manipolazione della verità, al fine di confermare tale narrazione

conferire legittimazione a scelte che il governo illiberale ha già preso – tanto che la consultazione ha toni prettamente plebiscitari. Allo stesso modo, le consultazioni elettorali, pur rimanendo centrali anche nell'ambito della democrazia illiberale, risultano una conferma del leader – proprio al fine di conferirgli legittimazione democratica –, più che un confronto all'insegna del pluralismo. Questa manipolazione della partecipazione popolare mediante l'istituto del voto – in sede elettorale e referendaria –, è dunque inquadrata nell'ottica della corrispondenza tra popolo e leader, il quale, nella retorica populista, si fa rappresentante di una *volontà generale* di quasi rousseauiana memoria, in virtù della quale, proprio per il principio per cui il leader rappresenterebbe la volontà del popolo, "va da sé" che qualsiasi cosa egli faccia coinciderà con la volontà generale, redendo "superflua" la consultazione popolare (p. 191 ss.). Sul punto, anche, C. Pinelli, *op. cit.*; JW. Müller, *op. cit.*

²⁵ Vedasi anche p. 32: «This totalitarianism [...] where the people is sovereign and unified and the general will emerges from them. [...] when raw popular self-rule prevails in democracy. Raw self-rule knows no limits, and this is (ab)used by the populist leader [...]. The leader who hijacks the people endorses the idea of unlimited (i.e. total) power that he can exercise for his benefit on behalf of the people». A tal proposito, fornisce spunti interessanti la dottrina che si occupa di rapporto tra populismo ed esercizio della sovranità popolare come forma di potere costituente "perpetuo". Vedasi, tra i molti, L. Corrias, *Populism in a constitutional key: constituent power, popular sovereignty and constitutional identity*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, p. 6 ss.; P. Blokker, *Populism, constituent power and constitutional imagination*, in M. Belov (ed.), *Populist constitutionalism and illiberal democracies. Between constitutional imagination, normative entrenchment and political reality*, Cambridge, 2021, p. 149 ss. Per una riflessione sulla centralità del potere costituente nelle esperienze di costituzionalismo e populismo dell'America Latina, si veda A. Mastromarino, *Il nuevo constitucionalismo latinoamericano: una lettura in prospettiva*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2020, p. 317 ss.

esclusiva e identitaria)²⁶, per la quale il popolo “puro” sarebbe, in realtà, una minoranza che ha a lungo atteso di riscattarsi dall’oppressione e che ha finalmente trovato il modo per fare ciò grazie al suo intervento²⁷. In effetti, apprendiamo, anche questo fa parte del *cheating*: il leader della democrazia illiberale non fa altro che sfruttare e strumentalizzare a proprio vantaggio delle pulsioni – tra cui razzismo e xenofobia, omofobia, fondamentalismo religioso, caratterizzanti il c.d. “popolo vero”²⁸ – che, già esistenti anche nelle democrazie costituzionali, finiscono per prevalere, nel contesto illiberale (p. 42 ss.; p. 120 ss.; p. 170 ss.). In breve, il leader che, democraticamente legittimato, si erge con l’inganno a rappresentate del popolo, è, in realtà, l’unico vero detentore della sovranità, e la esercita per i propri fini (p. 114 ss.).

L’aspetto più interessante della riflessione proposta dall’Autore, tuttavia, è forse quello relativo alla *complicità* del popolo nella realizzazione della democrazia illiberale: per quanto sia anch’esso soggetto alle macchinazioni del leader, è pur sempre esso stesso ad averlo scelto mediante l’esercizio del voto democratico. Se una parte della popolazione sufficientemente consistente individua il leader populista come propria guida e, eleggendolo, ne legittima l’ascesa al potere, questa non potrà non essere considerata quanto meno sua complice (p. 50 ss.). Diversa sarebbe l’ipotesi del regime impostosi con la forza, ma non è questo il caso, poiché il leader della democrazia illiberale ha interesse a vedere il proprio dominio sorgere e persistere mediante l’impiego di mezzi democratici. È interessante, infatti, l’ipotesi che avanza l’Autore, e cioè che anche

²⁶ «Which narrative is accepted is unrelated to evidence: evidence is selected as a matter of identity and loyalty. [...] truth is what other members of the people consider to be true, especially if the truth is formulated by the leader» (p. 133); vedasi anche D. Lantos – J.P. Forgas, *The role of collective narcissism in populist attitudes and the collapse of democracy in Hungary*, in *Journal of Theoretical Social Psychology*, 2020, p. 65 ss.

²⁷ Sull’*immaginario* populista e sulla “fabbricazione” dell’identità del popolo “autentico”, vedasi anche, *ex multis*, P. Blokker, *Populist nationalism...*, cit.; P. Blokker, *Populism as...*, cit.; P. Blokker, *Populism, Constituent Power...*, cit.; L. Corrias, *op. cit.*; T. Drinóczi – A. Bién-Kacala, *op. cit.*; G. Halmai, *Populism...*, cit.; J.W. Müller, *op. cit.*; D. Lantos – J.P. Forgas, *op. cit.*; A. Golec de Zavala – O. Keenan, *op. cit.*; A. Cichocka – A. Cislak, *Nationalism as collective narcissism*, in *Current Opinion in Behavioral Science*, 2020, p. 69 ss. (peraltro, gli ultimi tre contributi affrontano il tema argomentando in merito allo sviluppo di un *collective narcissism* alla base dell’identità nazionale del popolo “puro” dei regimi illiberali); D. Landau, *Populist constitutions*, cit.; G. Martinico, *op. cit.*

²⁸ «[...] populism’s problem (among others) is that it tends to rouse destructive characteristics in individuals (particularly intolerance, in the name of restored self-esteem and pride) and their interactions. These emotional and somewhat irrational (biased and mistaken) and intolerant features become constitutive parts of illiberal democracy. [...] populists select the socially destructive emotions that undermine deliberation-based democracy» (p. 117).

il popolo può essere totalitario e avere ambizioni che vanno nella direzione dell'autoritarismo (p. 49 ss.), ponendosi in diretto rapporto di reciprocità con la propria guida (p. 115 ss.). Nel selezionare il proprio rappresentante, il popolo, per certi versi, "sceglie se stesso" (p. 136; p. 146), poiché vi vede un riflesso della propria immagine. E questo pare essere un ulteriore elemento a prova della vulnerabilità della democrazia costituzionale, che, ammettendo la necessità del confronto democratico tra posizioni estremamente differenti, permette anche questo tipo di scelta, per quanto potenzialmente distruttiva (p. 45 ss.).

Ma il popolo, proprio perché (almeno parzialmente) responsabile del proprio destino, potrebbe essere anche l'unico attore in grado di intercettare la serie di inganni tesi dal leader illiberale e, eventualmente, di disfarsene, liberandosi da un regime altrimenti diretto verso una deriva progressivamente più autoritaria. È il popolo stesso, dunque, ad avere non solo la possibilità, ma anche la responsabilità di resistere all'illiberalismo²⁹.

4. Di qui, giungiamo al nodo conclusivo. A fronte del pericolo rappresentato dalla democrazia illiberale e dal suo leader, accertato che non si tratta di una realtà troppo lontana da quella delle democrazie costituzionali più resistenti, e che anche il popolo può avere una sua parte nell'accelerazione verso una eventuale svolta illiberale, ecco il monito dell'Autore: nessuna democrazia è invulnerabile, e, pertanto, è indispensabile "mantenere viva", senza darla per scontata, la cultura della democrazia costituzionale e delle sue istituzioni. Diversamente, anche le democrazie più solidamente radicate potrebbero essere esposte al rischio del potenziale totalitario, senza che ce ne accorgiamo o, addirittura, con la nostra complicità (p. 151 ss.)³⁰. L'emergere e l'affermarsi del populismo (pur tenendo conto della pluralità di accezioni che il termine può assumere), del resto, sono fenomeni che si stanno manifestando persino nel contesto del costituzionalismo occidentale: quando si parla di degenerazione della democrazia, infatti, si fa riferimento anche a quanto vediamo accadere in Europa occidentale e negli Stati Uniti, ossia proprio in quelle culture giuridiche in cui il costituzionalismo affonda le proprie radici.

²⁹ L'Autore osserva che «Nevertheless, the study of illiberal democracy demonstrates the opportunities for resistance. Structural injustices may one day convince even bigots that they were cheated in the illiberal regime. Illiberal democracies may end thanks to the disillusionment of the same authoritarian electorate that brought such leaders to power» (p. 17). Vedasi anche B. Bugarič, *op. cit.*; C. Pinelli, *op. cit.*

³⁰ Una simile preoccupazione si percepisce anche in C. Pinelli, *op. cit.*

Giulia Chinaglia

Recensione ad András Sajó, Ruling by Cheating. Governance in Illiberal Democracies, CUP, 2021

Proprio perché la democrazia apre al pluralismo delle idee e al confronto, ecco che possono emergere forze politiche illiberali; *proprio* perché la legge (e, a dire il vero, nemmeno la Costituzione in ogni sua parte) non è granitica e inamovibile, ecco che un Parlamento trainato da una maggioranza illiberale può tentare di piegare l'ordinamento e le istituzioni dello Stato; *proprio* perché il Parlamento, eletto mediante l'istituto del voto democratico, è rappresentativo dell'elettorato, ecco che anche il popolo, pur destinato alla marginalizzazione in caso di consolidamento di un regime illiberale, è comunque da ritenersi (almeno parzialmente) complice di questa "disfatta". L'antidoto pare essere fornito, da una parte, dal sistema di garanzie costituzionali derivanti dalla ripartizione del potere e dalle istituzioni democratiche, che possono intervenire a tutela dell'ordinamento (quanto meno prima che sia troppo tardi), dall'altra, dalla diffusione di una cultura costituzionale salda – un senso di responsabilità nei confronti della tenuta dell'ordinamento democratico e dei suoi principi fondamentali –, sia tra gli attori della politica, sia tra gli stessi cittadini (p. 292 ss.). Risulta necessario, pertanto, rivolgere una rinnovata attenzione per la salvaguardia della democrazia costituzionale, poiché il *cheating* illiberale è sottile, e si insinua nei suoi anfratti più cedevoli, logorandola, dall'interno (p. 284 ss.; p. 321 ss.): una "distrazione" potrebbe essere "fatale" per la tenuta della democrazia costituzionale e delle sue istituzioni. Oltre che alle istituzioni democratiche, concludiamo, sta anche al popolo, dunque, il compito di fermare l'avanzata dell'illiberalismo.

Per quanto l'Autore paia "rifuggire" dal delineare un "idealtipo" della democrazia illiberale, data anche la difficoltà di trovare una definizione univoca del termine, è pur vero che il volume affronta in maniera piuttosto sistematica le caratteristiche principali di questo tipo di regime, riportando casi ed esperienze provenienti da diversi contesti. Conseguentemente, risulta comunque possibile immaginare un "modello" della democrazia illiberale, che può tornare utile ai fini dell'attività di osservazione e diagnosi a cui l'Autore stesso pare invitarci.

Giulia Chinaglia – Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza
(giulia.chinaglia@unito.it)