



**R. SÁNCHEZ FÉRRIZ, *Los institutos de democracia semidirecta sometidos a revisión. Estudio comparado España-Italia, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, pp. 181\****

**L**a recente monografia di Remedio Sánchez Ferriz analizza un tema non solo di grande attualità, ma che *tocca* il cuore della teoria costituzionale: il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia *popolare* (come la definisce l'Autrice).

L'approccio comparativo, effettuato con la consueta maestria, rende maggiormente percepibili le difficoltà che, oggi, si trovano ad affrontare gli studiosi del diritto costituzionale, costretti a fare i conti con l'ascesa e l'affermazione di partiti e movimenti populistici sia di destra, che di sinistra (p. 27).

Il volume muove dal dibattito sulle riforme costituzionali iniziato a farsi più stringente in Spagna, ma soprattutto in Italia, a partire dal 2018 (anno in cui le rispettive Costituzioni celebravano i loro primi 40 e 70 anni di vita).

Ovviamente non si può affrontare il tema delle riforme se non si ha presente la situazione complessiva del sistema politico-partitico sul quale dovrebbero innestarsi, un dato che non sfugge all'Autrice, che sottolinea come a partire dal 2015 l'ordinamento spagnolo ha visto la fine della storica egemonia bipartitica tra Partito socialista (PSOE) e Partito popolare (PPE) e l'affermazione di nuove forze politiche le cui istanze potrebbero mettere a rischio alcuni degli elementi essenziali della democrazia spagnola (p. 19).

Il riferimento è sia ai nuovi partiti riconducibili alla sinistra radicale, sia a VOX, il partito di estrema destra che nel 2019 ha conquistato il Parlamento spagnolo (che, per certi versi e sorprendentemente, su molti temi, è allineato alle posizioni dell'estrema sinistra, sebbene probabilmente con altri scopi). Sta di fatto che entrambe le formazioni politiche a questo punto hanno la possibilità di 'bloccare' le decisioni della maggioranza attraverso il consueto sistema dei veti incrociati (si pensi, come *extrema ratio*, al successo della prima mozione di sfiducia costruttiva dalla nascita della Costituzione spagnola del 1978, *ivi*, pp. 19-20), una novità per l'ordinamento iberico che ha sempre funzionato con grande fluidità grazie all'alternanza tra socialisti e popolari. D'altro canto, che questi nuovi partiti abbiano la possibilità di rispondere all'esigenza di democraticità interna ed esterna (richiesta dall'art. 6 Cost. sp., in analogia con l'art. 49, Cost. it.) grazie alla Rete è senz'altro visto come un fattore positivo, sebbene, alla luce

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

dello stretto controllo delle tecnologie informatiche da parte dei vertici, il risultato è stato che *internet* ha avvantaggiato per lo più i *leader* di partito a detrimento proprio di quel metodo democratico che avrebbe potuto e dovuto favorire (pp. 23 e 35).

Il quadro che ne deriva è che le recenti formazioni politiche spagnole, specie quelle di sinistra, hanno rivendicato l'importanza di attribuire un peso sempre maggiore agli istituti di democrazia partecipativa, che in maniera immediatamente comprensibile anche ai non addetti ai lavori l'Autrice definisce di democrazia semi-diretta (p. 22). In tale contesto, non è affatto chiaro se il rafforzamento di questi istituti sia finalizzato ad un corrispondente rafforzamento della partecipazione popolare ovvero non abbia come scopo reale quello di un radicale cambiamento costituzionale (p. 23).

Nel Saggio risuona a chiare lettere la domanda di come sia possibile, nel XXI secolo, non essere ancora riusciti a trovare un punto di equilibrio che consenta l'integrazione della democrazia rappresentativa con alcuni istituti di democrazia semi-diretta che continuano ad essere usati, in contrasto con le basi democratiche degli attuali ordinamenti giuridici, in maniera plebiscitaria (p. 35).

Ci si riferisce, in particolare, all'iniziativa legislativa popolare e all'istituto del referendum, le cui potenzialità potrebbero esplicitarsi appieno solo laddove fossero usati congiuntamente, con la presentazione di una proposta di legge da parte di una frazione del popolo destinata ad essere approvata, anziché dal Parlamento, dallo stesso popolo mediante referendum (p. 37).

Ovviamente, l'Autrice non manca di ripercorrere il contributo della dottrina classica su questo tema, così come una ricca panoramica dell'uso di tali istituti in chiave comparatistica (p. 51 ss.), per giungere alla determinazione che, negli ultimi anni, sia in Spagna, che in Italia una concorrenza di fenomeni -quali la crisi istituzionale, la sfiducia del popolo nei suoi rappresentanti e la comparsa di movimenti radicali e populistici- hanno riaperto il dibattito intorno agli istituti di democrazia semi-diretta (p. 61), invocati per neutralizzare il potere della *casta* e restituire il potere di prendere le decisioni più importanti al popolo, ponendo in essere pratiche ispirate da un autoritarismo sostanziale qualificabile come *democratura*, in contrapposizione con la democrazia liberale (p. 62) e lo Stato di diritto (p. 67).

Pertanto, dopo una breve disamina delle norme costituzionali spagnole e italiane che disciplinano questi istituti (p. 79 ss.), così come della giurisprudenza della Corte costituzionale che nel nostro Paese ha avuto un ruolo determinante nel delineare la concreta attuazione del referendum (p. 97 ss.), nonché delle proposte di legge di revisione costituzionale presentate nel 2018 da Stefano Ceccanti e altri (PD) e da Francesco D'Uva e altri (a quel tempo appartenente al M5S) (pp. 120-122), l'Autrice passa ad un loro commento sistematico, sottolineandone le differenze e l'ispirazione, che, riguardo alla proposta D'Uva, è rinvenibile nel tentativo di ridimensionare drasticamente il ruolo del Parlamento facendo prevalere il voto popolare sulla sua volontà (p.123).

Questo è tanto più evidente se si considera anche la 'pretesa' di tornare al mandato imperativo, il cui divieto (presente negli artt. 67 della Cost. sp. e italiana) esprime uno dei fondamenti della democrazia rappresentativa. L'eliminazione del divieto di mandato imperativo dal testo costituzionale, secondo l'illustre studiosa, è un vero e proprio attentato

alla libertà di coscienza del rappresentante che potrebbe dare il via a un clima di «caccia alle streghe» molto pericoloso (p. 124). Ciò non vuol dire che non vi sia grande attenzione al problema del transfughismo, ma non è certamente l'introduzione dell'istituto della *revoca* dei parlamentari che cambiano gruppo politico (come vorrebbe il M5S in Italia e alcune formazioni politiche in Spagna) a risolvere la questione, specie perché la *ratio* di tale riforma affonderebbe le proprie radici ancora una volta nel populismo che caratterizza questi movimenti (p. 125).

Da un punto di vista squisitamente teorico, la preminenza della natura parlamentare degli ordinamenti costituzionali esaminati e l'eccezionalità del referendum, sono ricondotti, come ricorda l'Autrice citando testualmente uno dei massimi esperti italiani su questi temi, Fulco Lanchester, a «momenti o decisioni straordinarie nella vita dell'ordinamento» (posizione confermata dal Tribunale costituzionale spagnolo, p. 139), con il che si spiega la sua limitata applicazione sino agli ultimi anni del XX secolo (p. 129).

La recente rinascita dell'interesse per questo istituto, dunque, ripropone, si sottolinea *ad abundantiam*, il problema della sua compatibilità con i fondamenti della democrazia rappresentativa, che può senz'altro contaminarsi con elementi che fanno parte del bagaglio concettuale della democrazia semi-diretta a condizione che si prendano le distanze dalle istanze plebiscitarie del passato analizzando l'attuale sistema partitico, la cui struttura, nell'economia delle democrazie rappresentative che accolgono anche gli istituti sin qui esaminati, diventa fondamentale (pp. 132-133).

È per questo che diventano particolarmente significative le proposte dell'Autrice per introdurre in Spagna una disciplina giuridica, sulla scia di quanto accade in Italia, sia dell'iniziativa legislativa, ma ancor di più del referendum, attualmente lasciate in buona parte alla manipolazione che i partiti politici effettuano per potersene avvantaggiare. Da qui alcune proposte, degne di nota, avanzate con la consueta competenza, lucidità e concretezza (p. 153 ss.)

La conclusione di questa attenta disamina, pertanto, non può che essere condivisibile: la partitocrazia non può né deve impedire la costruzione di un sistema efficace di pesi e contrappesi che trovi un punto di equilibrio tra principio rappresentativo e istituti di democrazia partecipativa, in grado di non svilire il ruolo del Parlamento e la funzione di indirizzo politico di cui è compartecipe, ma neanche di tacitare del tutto la voce del corpo elettorale (p. 137). In altri termini, parlamentarismo e istituti di democrazia semi-diretta non devono porsi in competizione tra di loro, ma si devono integrare in maniera armonica nella democrazia rappresentativa (p. 139) e affinché ciò accada è necessaria un'intensa e costante opera di formazione che incrementi la cultura politica dei cittadini/elettori così come la loro *educazione democratica*, disinnescando i pericoli della disinformazione populistica (pp. 145-148).

Come detto, il saggio affronta un tema attualissimo e centrale nello sviluppo della teoria costituzionale, illustrandone aspetti problematici e rischi, ma anche opportunità, con completezza e ampiezza di vedute, identificando prospettive originali e spunti di riflessione non banali.

Insomma, un volume che mette un punto fermo sul tema; e pertanto di grande interesse certamente per lo studioso, ma potremmo dire anche per il 'laico', che ne trarrà una visione

d'insieme esaustiva e rigorosa.

Fiammetta Salmoni