

## ALCUNI EQUIVOCI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA\*.

di Francesco Raffaello De Martino\*\*

**Sommario.** 1. Premessa. – 2. Sovranità popolare vs mentalità populista. – 3. Crisi dello Stato e processi democratici. – 4. Lo spazio costituzionale della democrazia diretta. – 5. I nemici della democrazia diretta: partiti, rappresentanza politica, mediazione parlamentare. – 6. Conclusioni. Democrazia diretta vs partecipazione.

200

### 1. Premessa.

Per collocare le note che seguono entro le coordinate teoriche appropriate bisognerebbe, preliminarmente, rispondere alla domanda: cos'è la democrazia? E precisare perché è diretta e che cosa può realizzare mediante l'azione diretta popolare<sup>1</sup>. Le considerazioni seguenti, tuttavia, non hanno l'ambizione di esaminare i profili teorici della democrazia formale-procedurale e di quella *sostanziale* di cui alla qualificazione teorica appena evocata, tali da imporre ben altro impegno ricostruttivo<sup>2</sup>. Piuttosto, scopo di queste notazioni è di evidenziare alcune ambiguità nell'uso comune e nel ricorso alla formula della

---

\* *Sottoposto a referaggio*. Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del Convegno *ICON-S Italian Chapter, Il futuro dello Stato*, Panel n. 32, *Le (nuove) forme della partecipazione politica nel processo di ricostruzione dello Stato democratico*, Università degli Studi di Bologna, 16-17 settembre 2022.

\*\* Professore Associato di Diritto costituzionale – Università del Molise.

<sup>1</sup> Cfr., P. Caretti, *Le recenti proposte di revisione costituzionale tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, Editoriale n. 2/2020, in *Osservatorio sulle fonti*, p. 1, in cui si segnala che la recente revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, e le proposte di modifica costituzionale sull'iniziativa legislativa popolare nonché sull'eliminazione del divieto di mandato imperativo “[...] non puntano tanto ad incidere sul funzionamento della forma di governo [...] lasciando invariato il principio rappresentativo [...] quanto mirano ad incidere su quello stesso principio, partendo (così pare) dalla premessa che esso non sia più idoneo a recepire e mediare le domande politiche e sociali. Se questa tendenza dovesse davvero radicarsi come nuova cultura istituzionale, temo che i mali che affliggono il nostro sistema rappresentativo (ma non solo il nostro) finirebbero per aggravarsi ulteriormente, avviando la nostra fragile democrazia sul crinale scivoloso e ambiguo tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta o semidiretta”.

<sup>2</sup> Come è noto la bibliografia è vastissima, recentemente, A. Di Giovine, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista Aic*, n. 1/2020.

democrazia diretta da parte di molti attori politici, e talvolta, anche di qualche addetto ai lavori<sup>3</sup>.

Invero, in certe circostanze, concetti come democrazia, sovranità popolare, partecipazione politica sono agitati impropriamente e strumentalmente al fine di eccitare gli istinti popolari antipolitici, in modo da favorire le condizioni e i presupposti per l'esercizio dei poteri politici di governo senza freni e senza vincoli<sup>4</sup>. Si allude, cioè, alla deriva populista<sup>5</sup>, fondata, tra le altre cose, sul mito della democrazia diretta intesa, non come il mezzo per correggere o per migliorare talune decisioni adottate nelle Assemblee rappresentative, ma, piuttosto, come lo strumento nelle mani del popolo per l'esercizio immediato e massiccio dei poteri politici, in contrapposizione ai poteri legali costituiti<sup>6</sup>. Questa tendenza, o se si vuole mentalità populista<sup>7</sup>, si è affermata entro la cornice più ampia costituita dalla crisi del parlamentarismo e dei tradizionali canali di mediazione politica dei conflitti sociali espressi, storicamente, dai partiti politici di massa del Novecento<sup>8</sup>.

D'altra parte, è utile evidenziare che, secondo un orientamento dottrinale consolidato, la concezione di democrazia accolta dal Costituente è quella rappresentativa, a sua volta fondata sul suffragio universale e diretto<sup>9</sup>. Peraltro, entro questa dimensione, è stata

---

<sup>3</sup> Non da ora la dottrina ha segnalato l'uso improprio di tale formula. Si veda, M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon e F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 109 ss., in cui si esordisce chiarendo che "I classici del costituzionalismo avevano ben chiara la nozione di democrazia diretta e ne individuavano il tratto distintivo nella compresenza fisica dei cittadini in occasione delle deliberazioni sulla cosa pubblica". Più recentemente, Id., *"Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale"*, intervento alla Tavola Rotonda Aic, Roma, 1 marzo 2019, in *Osservatorio Aic*, nn. 1-2/2019, pp. 201-202.

<sup>4</sup> Si veda F. Bilancia, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, VI, n. 10/2018, p. 341 ss., spec. pp. 348-349.

<sup>5</sup> Come è noto la bibliografia in tema è molto vasta, si veda, C.A. Ciaralli, *Populismo, movimenti anti sistema e crisi della democrazia rappresentativa*, Napoli, 2022; A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020; N. Urbinati, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2000; M. Revelli, *Populismo 2.0*, Torino, 2017; E. Laclau, *On Populist Reason*, 2005, traduzione italiana a cura di D. Tarizzo, *La ragione populista*, Roma-Bari, 2008.

<sup>6</sup> Recentemente su questi problemi D. Palano, *I due volti della democrazia diretta. Note per la genealogia di un progetto moderno*, in *Teoria politica*, n. 10/2020, p. 341 ss.

<sup>7</sup> In tal senso A. Morelli, *Il principio personalista nell'era dei populismi*, in M. Della Morte, F.R. De Martino, e L. Ronchetti (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, p. 45, in cui, pur riconoscendo la varietà e le diverse connotazioni del populismo, ne evidenzia alcuni tratti comuni riconducibili ad una "[...] concezione olistica del popolo, la supremazia della democrazia diretta su quella rappresentativa, l'idea che possa darsi una sola voce istituzionale del popolo stesso [...]".

<sup>8</sup> La bibliografia è vastissima, sui primi segnali di crisi di rappresentatività dei partiti e del Parlamento è d'obbligo il rinvio a E. Fraenkel, *Die repräsentative und die plebisitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, 1958, in L. Ciaurro e C. Forte (a cura di), *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, 1994.

<sup>9</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, p. 150, spec. p. 422 ss.; e, più recentemente, G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2005, p. 325 ss.

stabilita la realizzazione di un progetto di emancipazione umana in grado di concretizzare il principio di dignità umana, l'eguaglianza sostanziale, la garanzia dei diritti sociali, dei diritti civili, dei diritti politici, allo scopo di liberare gli individui dallo stato di bisogno<sup>10</sup>. Vale a dire che, nel disegno originario fatto proprio dai partiti fondatori della Repubblica, e, più in generale, con la previsione della rigidità costituzionale e del controllo accentrato di costituzionalità delle leggi, si è affermata una concezione *sostanziale* di democrazia costituzionale<sup>11</sup>, anche oltre la qualificazione formale-procedurale risalente al modello illuminista<sup>12</sup>. Invero, quest'ultima dimensione della democrazia, che come è noto è stata oggetto di raffinate teorizzazioni da parte di Kelsen, si fonda sul principio rappresentativo, sul suffragio universale e diretto e sulla regola della maggioranza: tutti presupposti considerati necessari per assicurare sia la legittimazione del potere politico, sia la validità delle deliberazioni parlamentari<sup>13</sup>.

Difatti, il rispetto dei connotati formali-procedurali della democrazia esprime la condizione essenziale per una legittima formazione della volontà dello Stato rappresentativo. Nel senso che, come è stato precisato da Böckenförde, “[...] la democrazia viene meno [...] quando [il suo] fondamento procedurale venga messo in discussione o minato alla radice”<sup>14</sup>. Invero, l'illustre Autore ha chiarito che: “[...] nella garanzia della democrazia e della libertà democratica rientra il fatto di proteggere il processo con cui si formano l'opinione e la volontà politica contro gli abusi di potere e i monopoli che lo mettono in dubbio appunto come processo libero e aperto [...]”<sup>15</sup>. Pertanto, appare necessario “[...] porre limiti all'estensione e all'uso del potere là dove ne venga per suo tramite seriamente impedita o esclusa ad altri la possibilità di accesso e partecipazione [...]”<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> G. Ferrara, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006.

<sup>11</sup> Sulla democrazia costituzionale si veda, L. Carlassare, *Costituzionalismo e democrazia nella alterazione degli equilibri*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, p. 561 ss.; G. Ferrara, *Sulla democrazia costituzionale*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, volume V, Napoli, 2009, p. 1899; nonché, L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, Bologna, 2016, p. 13 ss., in cui si prende in esame la natura della democrazia costituzionale formale e sostanziale.

<sup>12</sup> Si allude al pensiero di J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, a cura di G. Perticone, Milano, 1965, libro secondo capitolo III, p. 42, in cui il grande pensatore affermò che “[...] la volontà generale è sempre retta e tende all'utilità pubblica [...]”. Tuttavia, per una critica di questa concezione si veda L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, cit., p. 13 ss.

<sup>13</sup> Si veda H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1959, p. 289, in cui è stato teorizzato che “[...] il principio di maggioranza, e pertanto l'idea di democrazia, è una sintesi delle idee di libertà e di eguaglianza”.

<sup>14</sup> E.W. Böckenförde, *Stato, costituzione, democrazia*, Milano, 2006, p. 427, parentesi non testuali.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

Tuttavia, tali precondizioni del regime politico evocato, pur determinando le coordinate teoriche per una corretta qualificazione di democrazia, si direbbero esprimere, piuttosto, una sua fase evolutiva, che, nel secondo dopoguerra, anche grazie alla novità delle Costituzioni rigide, sembra aver raggiunto lo stadio più avanzato<sup>17</sup>.

Difatti, la previsione di alcuni principi fondamentali, che identificano gli assetti inviolabili del regime politico-costituzionale, esprime l'esigenza per cui le decisioni politiche, oltre ad essere adottate secondo le regole formali-procedurali proprie del processo democratico, si debbano conformare, nel loro contenuto sostanziale, a tali principi<sup>18</sup>. Vale a dire che, le deliberazioni politiche adottate nelle Aule parlamentari devono porsi come attuazione o sviluppo coerente dei principi fondamentali sanciti nelle disposizioni costituzionali, che, a loro volta, manifestano l'esigenza di porre dei limiti assoluti al potere politico, che non può porsi in contrasto con il nucleo intangibile espresso da tali principi. Di modo che, tale qualificazione di democrazia evoca “[...] un paradigma complesso – la democrazia costituzionale- che accanto alla dimensione politica o *formale* include anche una dimensione che ben possiamo chiamare *sostanziale* dato che riguarda i contenuti, ossia la sostanza delle decisioni: ciò che per qualunque maggioranza è da un lato vietato e dall'altro è obbligatorio decidere”<sup>19</sup>.

Soprattutto per queste ragioni, bisogna riconoscere che risultano necessarie politiche legislative concrete degli attori del processo politico, al fine di conseguire gli obiettivi prescritti nelle disposizioni costituzionali in cui sono sanciti i principi fondamentali. Infatti, solo attraverso una fattiva e complessa opera legislativa, amministrativa e giudiziaria è possibile realizzare compiutamente il progetto di evoluzione della società previsto dalla Costituzione repubblicana, in cui si allude anche ad una dimensione *sostanziale* della democrazia che, a sua volta, sembra rivelare la condizione necessaria per assicurare quei principi<sup>20</sup>.

Vero è che, tale opera di concretizzazione del progetto costituzionale non può realizzarsi attraverso il ricorso massiccio agli istituti di democrazia diretta che, per loro natura,

---

<sup>17</sup> Cfr., L. Ferrajoli, *op. ult. cit.*, p. 23 ss.

<sup>18</sup> L. Ferrajoli, *op. ult. cit.*, p. 23 ss., in cui si fa notare che i “[...] requisiti sostanziali di questo tipo [...] sono stati teorizzati dalla filosofia politica liberale ben prima dell'odierno costituzionalismo rigido. Ma lo sono stati come limiti *politici* o *esterni*, e non anche come limiti *giuridici* o *interni*”.

<sup>19</sup> L. Ferrajoli, *op. ult. cit.*, p. 24.

<sup>20</sup> La letteratura è molto ampia, recentemente, F. Bilancia, *Il principio democratico e l'uguaglianza. 1948-2018. L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, in AA.VV., *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, cit., p. 13 ss.

assolvono ad una funzione diversa<sup>21</sup> (*infra*). Viceversa, tale esigenza si può realizzare anche attraverso la partecipazione politica, al fine di consentire al popolo di concorrere ai processi di decisione politica, favorendo un maggiore grado di apertura plurale e democratica dell'ordinamento politico-costituzionale, entro le coordinate giuridiche prescritte dalle disposizioni costituzionali<sup>22</sup>.

## 2. Sovranità popolare vs mentalità populista.

Chi osservi l'andamento del dibattito politico può constatare l'enfasi, la polemica, la retorica ma anche la confusione, che è stata alimentata intorno al problema della democrazia diretta e all'esigenza di dare voce ai cittadini per consentire loro di determinare, senza mediazione, le scelte politiche da adottare ai vari livelli di gestione della cosa pubblica<sup>23</sup>. Analogamente, chi legga un manuale di diritto costituzionale sa che la dimensione reale assegnata dalla Costituzione ai tradizionali istituti di democrazia diretta è piuttosto misurata, perché conforme alla preferenza del Costituente per la democrazia rappresentativa<sup>24</sup>.

Eppure, nel dibattito politico sembra ormai che l'unica dimensione della democrazia, formale o sostanziale poco rileva, sia quella diretta, ovvero immediata<sup>25</sup>. Di guisa che, si invoca un sistema, destituito di fondamento costituzionale, in cui il popolo decide, o dovrebbero decidere, sulle più varie questioni in modo autonomo ed istantaneo emancipandosi dalla mediazione partitica, politica e parlamentare. Un contesto nel quale i cittadini, indistintamente ed individualmente, agirebbero per conto proprio assumendo

<sup>21</sup> E. Cheli, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: un tema che torna di attualità. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019.

<sup>22</sup> Si veda, G.U. Rescigno, *op. ult. cit.*, p. 331.

<sup>23</sup> M. Manetti, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, p. 9, in cui si rimarca che "Oggetto di critica è in definitiva la asfittica democrazia 'meramente procedurale', sganciata dai valori e dai contenuti che danno sostanza alla sovranità popolare, cui soltanto la 'viva voce' del popolo potrebbe restituire vitalità".

<sup>24</sup> Sulla democrazia rappresentativa la bibliografia è molto vasta, si veda C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, 1960; F.A. Hermens, *La democrazia rappresentativa*, Firenze, 1968; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p.422 ss.; G. U. Rescigno, *op. ult. cit.*, p. 326; P. Caretti e U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2020, p.152 ss.

<sup>25</sup> Come si sa, la letteratura sulla democrazia "mediata" ed "immediata" è vastissima, soprattutto dopo il classico studio di M. Duverger, *La République des citoyens*, Paris, 1982. Per la dottrina italiana si veda, G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, Bologna, 1995.

decisioni suscettibili di realizzare effetti diretti sui provvedimenti da adottare nei più vari e disparati ambiti di intervento pubblico.

Tale concezione, evidentemente, non allude certo alla partecipazione politica popolare, ma ad una nozione di democrazia diretta travisata, che non corrisponde al modello costituzionale. Come è noto, infatti, sussiste una “[...] netta distinzione tra democrazia diretta e partecipazione, tra istituti della democrazia diretta e istituti della partecipazione: con i primi il popolo ha poteri politici decisionali preminenti e definitivi, con i secondi il popolo ha poteri per concorrere a decisioni che spettano ad altri”<sup>26</sup>.

Viceversa, nelle tendenze distorsive che si sono affermate nel sistema politico e nel dibattito pubblico, il popolo è inteso “[...] in senso olistico come un’entità organica, unitaria e dotata di un valore superiore rispetto a quello della somma dei suoi singoli elementi [...]”<sup>27</sup>, tale da porsi come soggetto esclusivo cui ricondurre l’intero assetto dei poteri politici, essendo inammissibile ogni altra istanza diretta a limitarne il raggio di azione: cioè, “un’evidente ispirazione riduzionistica”<sup>28</sup> del popolo e della sovranità popolare che non ammette alcun limite al suo esercizio.

Tale andamento, a sua volta, rivela una concezione della sovranità popolare piuttosto sommaria in cui il popolo, sarebbe meglio dire la folla<sup>29</sup>, decide sempre e comunque perché è l’unico attore del processo politico-costituzionale<sup>30</sup>, indipendentemente e oltre il principio rappresentativo accolto in Costituzione.

Senza voler ricostruire il dibattito teorico sulla natura della sovranità popolare nell’ordinamento costituzionale, appare utile richiamare le teorie di Crisafulli, in cui è stato dimostrato che le potestà statuali emanano dal popolo, inteso come unica fonte della loro legittimazione<sup>31</sup>. Allo stesso tempo, Silvestri ha chiarito che il popolo può ricorrere ad “[...] una pluralità di ‘mezzi’ per esercitare costituzionalmente la propria sovranità”<sup>32</sup>. Tali

<sup>26</sup> G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 327.

<sup>27</sup> A. Morelli, *op. ult. cit.*, p. 44.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Ovviamente il riferimento è alle posizioni di G. Giannini, *La Folla*, Roma, 1945. Su quell’esperienza politica si veda C. M. Lomartire, *Il qualunquista. Guglielmo Giannini e l’antipolitica*, Milano, 2008.

<sup>30</sup> Una concezione che va anche oltre l’idea dell’investitura diretta del primo ministro che assicurerebbe l’esercizio migliore della sovranità del popolo, su cui criticamente E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 59 ss.

<sup>31</sup> V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, 1954, ora in Id., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 143.

<sup>32</sup> Così G. Silvestri, *Sovranità popolare e magistratura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2003, p. 1.

Autori, invero, sembrano evocare una concezione della sovranità popolare analoga a quella elaborata da Carlo Esposito che, a sua volta, ne chiarì puntualmente il significato, evidenziando che: “[...] la sovranità del popolo esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione la organizza, la riconosce e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della Costituzione e del diritto non c’è la sovranità, ma l’arbitrio popolare, non c’è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con la sua debolezza”<sup>33</sup>. Vale a dire che, se la fonte di legittimazione dei poteri statali è il popolo, è altrettanto indubitabile che la Costituzione stabilisca limiti e forme all’esplicazione della sua *volontà*, assegnando e distribuendo tra i supremi organi dello Stato le diverse attribuzioni costituzionali, al fine di realizzare un sistema complesso e mediato di azioni esercitate in nome e per conto del popolo<sup>34</sup>.

In altre parole, è indubbio che la forma democratica dello Stato sia caratterizzata dalla spettanza della sovranità al popolo<sup>35</sup>. Tuttavia, tale qualificazione non significa assegnare al popolo l’esercizio indistinto dei poteri politici, e, tantomeno, la loro immediatezza. Invero, ed entro i limiti appena richiamati, la forma democratica statale comporta “[...] il diritto del popolo di partecipare, direttamente o indirettamente, alle supreme decisioni politiche, fra quei diritti «inalienabili» di cui è parola nel successivo art. 2, e perciò assegnare alla forma democratica il carattere di immodificabilità proprio dei principi fondamentali che, caratterizzando la costituzione, restano sottratti allo stesso potere di revisione”<sup>36</sup>. Questa precisazione appare decisiva perché chiarisce il rilievo e la distinzione tra democrazia diretta, indiretta e partecipazione che, a sua volta, sembra ricomprendere entrambe le dimensioni. Infatti, quando si evoca la partecipazione politica popolare si fa riferimento a “[...] tutte quelle numerose forme e modi in cui i cittadini, singolarmente o a gruppi, direttamente o indirettamente, prendono parte ai processi decisionali dei poteri pubblici”<sup>37</sup>.

Sicché, nel pensiero di Mortati, e similmente alle teorie di Crisafulli, Esposito e Silvestri,

---

<sup>33</sup> C. Esposito, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana - Saggi*, Padova, 1954, p. 11 ss.

<sup>34</sup> Si veda, A. Pace, *I limiti del potere*, Napoli, 2008, p. 128, in cui, richiamando il pensiero di M. Kriele, si evidenzia che “[...] nello stato costituzionale non esistono sovrani”.

<sup>35</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 150.

<sup>36</sup> C. Mortati, *op. ult. cit.*, p. 150.

<sup>37</sup> G.U. Rescigno, *op. ult. cit.*, p. 328.

emergere un nesso ineliminabile tra la democrazia e la sovranità popolare<sup>38</sup>. Nondimeno, nelle teorie di Mortati sembra affiorare qualcosa in più, perché la sua ricostruzione del principio di sovranità popolare associa la prospettiva formale-procedurale della democrazia e quella *sostanziale*, soprattutto mediante il rinvio ai diritti inalienabili sanciti nell'art. 2 Cost. Di modo che, questa concezione rafforza l'opinione richiamata più sopra, che nella Costituzione italiana sia prescritta, anche, e soprattutto, la democrazia *sostanziale*.

In conclusione, pur non potendo indugiare ulteriormente su problemi teorici di tale spessore, appare utile richiamare il pensiero di Ferrara, in cui si assegna alla sovranità del popolo un significato e un ruolo originario nella formazione dello Stato costituzionale, perché “il Costituente italiano nel redigere il secondo comma dell'articolo 1 non “decideva” l'attribuzione della sovranità al popolo, la constatava, la riconosceva e in essa si riconosceva come sua emanazione (a mo' di Rousseau) [...]”<sup>39</sup>.

Pertanto, la titolarità popolare della sovranità è un elemento primigenio, fondativo e connaturato alla natura dello Stato democratico, tale da manifestare una delle sue estrinsecazioni. Tuttavia, come si è cercato di evidenziare, tale qualificazione della sovranità popolare non allude ad un esercizio immediato e diretto di poteri politici, e tantomeno ad una partecipazione politica popolare non assoggettata a vincoli di natura giuridica. Infatti, entro questa più ampia cornice il suo esercizio appare subordinato a limiti legali costituzionali sui quali la dottrina ha posto, anche più recentemente, la sua attenzione, al fine di chiarirne ulteriormente la natura e il significato autentico<sup>40</sup>.

### 3. Crisi dello Stato e processi democratici.

Appare corretto considerare che il futuro dello Stato riguarda, più in particolare, il futuro dello Stato democratico, la sua crisi e il suo processo di ricostruzione. Invero, molte incertezze che attraversa oggi lo Stato sono causate da fenomeni sia interni sia esterni ad

---

<sup>38</sup> C. Mortati, *Commento all'articolo 1 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, spec. p. 26 ss.

<sup>39</sup> G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, 1. I Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, 2006, p. 261, p. 262.

<sup>40</sup> Il tema, come è noto, è vastissimo, si veda F. Bilancia, *Sovranità*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, p. 31 ss., spec. p. 42; nonché A. Morrone, *Sovranità*, *ivi*; O. Chessa, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancor attuale*, *ivi*.

esso, tali da intaccare le categorie tradizionali del diritto costituzionale<sup>41</sup>. Per queste ragioni è apparso necessario richiamare alcuni elementi che ne caratterizzano la struttura, fondamentalmente la sovranità popolare con alcuni suoi corollari. Peraltro, la prospettiva di indagine prescelta è solo interna, tralasciando l'esame di alcuni aspetti della crisi indotti da fenomeni esterni come, ad esempio, il capitalismo finanziario, la mondializzazione e la capacità dei grandi gruppi privati di interesse di alterare la sovranità statale<sup>42</sup>. Tali profili, pur rappresentando una concausa relevantissima della crisi, non possono essere esaminati in questa sede perché sposterebbero significativamente la riflessione dall'oggetto specifico di queste note.

Il problema è che le numerose riforme del sistema politico costituzionale sperimentate e mancate degli ultimi 25 anni almeno, nonché la perdita di capacità rappresentativa dei partiti, a non voler considerare la regressione del ceto politico nostrano, hanno favorito non solo la disaffezione dei cittadini dalla politica e più in generale dalla cosa pubblica, ma la tendenza ad un trasferimento dello scettro di comando (ovvero la sovranità popolare) dalle mani del popolo in sedi estranee al circuito democratico-rappresentativo<sup>43</sup>. Tale orientamento sembra aver favorito, altresì, l'affermazione degli interessi dei cc.dd. poteri forti con un'evidente alterazione del processo democratico, secondo una direzione di marcia che, anche dall'esterno, aveva da tempo alterato i lineamenti essenziali della sovranità statale<sup>44</sup>.

Vero è che la crisi dello Stato appare irreversibile, perché le risposte che avrebbe dovuto dare il sistema politico ai numerosi problemi di cui si è fatto cenno sono state tardive o si

---

<sup>41</sup> Questo contesto evoca problemi teorici di notevole spessore sui quali, da ultimo, M. Luciani, *Dal chaos all'ordine e ritorno*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. /2019, pp. 349 ss., spec. pp. 372-373. In precedenza, Id., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124 ss., spec. p. 160 ss.; nonché, G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, pp. 20 ss., ora in Id., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, 2020, pp. 221 ss.

<sup>42</sup> Si veda, M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 125, in cui l'Autore ha chiarito che gli elementi della crisi dello Stato “[...] si situano oggi al di fuori di esso, ricollegandosi all’impetuoso sviluppo dei fenomeni di globalizzazione di istituzioni internazionali o sovranazionali che erodono progressivamente lo spazio residuo della sovranità statale”.

<sup>43</sup> Il tema fu rilanciato in tempi risalenti anche da L. Basso, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, (1958), con prefazione di S. Rodotà, Milano, 1998. Peraltro, A. Di Giovine, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, cit., p. 66 ss., ha destituito di fondamento l'enfasi posta sull'immagine dello scettro ingiustamente sottratto al popolo, perché, in realtà, non è mai esistita nella storia antica e moderna un'epoca in cui si è realizzato l'ideale di democrazia evocato da quel simbolo. Sul punto, più in generale, M. Luciani, *La formazione delle leggi*. Tomo I, 2. Art. 75. *Il referendum abrogativo*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 133 ss., spec. p. 137, ove si qualificano le distinzioni tra referendum e plebiscito.

<sup>44</sup> Cfr. M. Luciani, *Dal chaos all'ordine e ritorno*, cit., p. 360 ss.

sono rivelate inadeguate, aggravando, se possibile, i problemi<sup>45</sup>. Di modo che, alla crisi democratica dovuta originariamente a fattori esterni allo Stato si sono sommati fattori interni che sembrano aver acuito seriamente e ulteriormente le questioni. In via esemplificativa ed emblematica è sufficiente richiamare il fenomeno dei c.d. “[...] governi tecnocratici [...] che traggono la loro forza politica e simbolica dall’ideologia tecnofinanziaria così come plasmata, nel corso del tempo, dall’ordine neoliberale [...]”<sup>46</sup>. Vale a dire, esecutivi in cui si è affermato il primato delle ragioni dell’economia su quelle della politica che, a sua volta, ha scontato, e sconta tuttora, una crisi di rappresentatività tale da erodere il necessario consenso utile ad assumere decisioni idonee a fronteggiare le incognite più spinose del tempo presente. Invero, interrogandosi sulle cause più riposte della crisi e sull’affermazione dei vari populismi, Luigi Ferrajoli ha richiamato il “[...] ribaltamento prodottosi del rapporto tra politica ed economia. Questo rapporto si è capovolto, anche a causa dell’asimmetria tra il carattere globale dell’economia e della finanza e il carattere ancora statale e locale della politica e dell’orizzonte dei partiti: un’asimmetria, peraltro, generata dalla stessa politica e dalle sue ‘riforme’ liberiste, come la liberalizzazione della circolazione dei capitali e la privatizzazione delle banche, non più distinte tra banche di risparmio e banche d’affari”<sup>47</sup>.

Entro questo più ampio contesto, la prassi della nomina dei governi sganciati da un vero e proprio consenso popolare, invalsa nei momenti di stallo del sistema politico<sup>48</sup>, in realtà sembra aver rivelato una crisi più profonda perché la sovranità popolare è stata percepita come un orpello nelle mani del popolo, tale da aver generato il suo distacco progressivo dai luoghi reali del potere, e la ripulsa popolare nei confronti della politica *tout court*. Molto spesso, cioè, sono state adottate decisioni politiche fondamentali non all’esito di un processo deliberativo politico-parlamentare autentico, ma come risultato di processi

---

<sup>45</sup> In tema, diffusamente, G. Azzariti, *Diritto o Barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, 2021.

<sup>46</sup> C. De Fiore, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, p. 44.

<sup>47</sup> L. Ferrajoli, *Democrazia e populismo*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, pp. 520-521.

<sup>48</sup> Si pensi, ad esempio, ai fatti che portarono alla formazione del governo Monti; sui quali la dottrina manifestò opinioni diverse, si veda V. Lippolis e G. M. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, p. 40 ss.; M. Olivetti, *Governare con l’aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, n. 2/2012, p. 233 ss.; C. Fusaro, *La formazione del governo Monti*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2012, p. 391 ss.

decisionali indecifrabili secondo le categorie del diritto costituzionale<sup>49</sup>, alterando la natura della funzione parlamentare e della rappresentanza politica. Tanto è vero che da decenni ormai, al fine di rinvigorire la rappresentanza politica, si discute della riforma dei partiti e delle istituzioni rappresentative, anche mediante l'immissione di "dosi forti di partecipazione"<sup>50</sup> allo scopo, appunto, di far riavvicinare i cittadini alla politica e alla cosa pubblica mediante la più adeguata partecipazione politica popolare<sup>51</sup>.

L'allontanamento dai processi democratici sembra aver contribuito all'affermazione e alle rivendicazioni di alcune forze politiche, come il Movimento 5 stelle e i partiti ispirati da una certa mentalità populista, che hanno intrapreso una vera e propria lotta contro la democrazia rappresentativa. Soprattutto il Movimento 5 stelle, almeno nella fase iniziale, sembra aver assunto una concezione della democrazia tale da aver praticato lo "[...] spostamento degli strumenti dell'indirizzo politico fuori dalla sfera della democrazia rappresentativa [...]"<sup>52</sup>. Come si sa, infatti, la polemica si è rivolta contro il ceto politico tradizionale, cioè contro i professionisti della politica, al fine di favorire l'affermazione di un sistema in cui i rappresentanti politici, anche mediante il ricorso a strumenti telematici, siano in continuo collegamento con la base popolare, dovendo ricevere il consenso necessario per assumere decisioni politiche decisive.

Sicché, questo modello sembra andare anche oltre la polemica antipolitica e populista diffusa che accomuna talune forze politiche, perché alla base di tale visione si è consolidata l'idea che i partiti e il Parlamento, ovvero la democrazia rappresentativa, siano una realtà obsoleta da superare al fine di affermare una certa concezione di democrazia i cui caratteri rinviano, in modo indistinto, all'esercizio immediato dei poteri politici da parte del popolo (*infra*). Inutile dire che, volendo prendere sul serio la nozione di democrazia diretta, quella

---

<sup>49</sup> Emblematicamente si può richiamare la revisione dell'articolo 81 della Costituzione che, secondo M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid-online.it*, n. 3/2013, p. 22, fu ispirata dalla "[...] lettera indirizzata dai «due» [...] governatori della BCE (quello in carica – Trichet – e quello prossimo a subentrargli – Draghi, a quel momento ancora governatore centrale italiano) al Governo italiano in data 5 agosto 2011". Come è noto, infatti, quella lettera individuava "[...] i settori nei quali si sarebbe dovuti intervenire per tagliare la spesa e stabilendo anche la fonte normativa che avrebbe dovuto provvedere (il decreto legge) [...] si giungeva a suggerire una revisione costituzionale quanto alle norme in materia di bilancio".

<sup>50</sup> Cfr. G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, 24 maggio 2005, p. 8.

<sup>51</sup> Analogamente, R. Dahrendorf, *La società riaperta, Dal crollo del muro alla guerra in Iraq*, Roma-Bari, 2005, p. 208, dove si rimarca che la "democrazia rappresentativa, parlamentare" appare "minacciata da diverse tendenze" ma non ha "perso né la sua forza né il suo diritto", pertanto bisognerebbe "rivitalizzarla e rafforzarla", favorendo e incoraggiando la partecipazione.

<sup>52</sup> E. Cheli, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: un tema che torna di attualità. Introduzione*, cit., p. 3.

concezione non ha alcun fondamento costituzionale: essa, al contrario, appare in contrasto con una corretta qualificazione degli istituti tradizionali di democrazia diretta.

#### 4. Lo spazio costituzionale della democrazia diretta.

L'effettività del principio di sovranità popolare comporta che, fra il riconoscimento di poteri al popolo e quelli "assegnati agli organi supremi dello stato-apparato"<sup>53</sup>, si assegnino "al popolo gli impulsi primari"<sup>54</sup> condizionanti l'attività affidata ai secondi: principalmente il diritto di voto e, in via residuale, istituti come il referendum, l'iniziativa popolare delle leggi e la petizione<sup>55</sup>.

La consistenza reale dello spazio che la Costituzione ha assegnato alla democrazia diretta appare variabile, nel senso che si direbbe inversamente proporzionale al grado di rappresentatività e di legittimazione dei partiti. Vale a dire che il ricorso sempre più massiccio agli istituti di democrazia diretta sembra il riflesso di fasi politiche in cui la mediazione partitica si è come arrestata, favorendo l'espansione del referendum soprattutto, e la sperimentazione, per la verità piuttosto timida, di nuove forme di partecipazione politica popolare.

Infatti, è stato rimarcato lo scarso rendimento di istituti come l'iniziativa legislativa popolare e il diritto di petizione. Viceversa, discorso ben diverso vale per il referendum che ha dimostrato tuttavia "[...] il tendenziale fallimento della prospettiva sinergica (ed irenica) di funzionalizzazione dello stesso alla crescita della capacità di risposta del sistema rappresentativo e l'affermazione di un prevalente connotato antagonista e non cooperativo del *referendum* che finisce per avvalorare più l'idea competitiva delle due democrazie – diretta e rappresentativa – che non quella convergente del sottomodello rappresentativo-

<sup>53</sup> C. Mortati, *Istituzioni*, I, cit., p. 156.

<sup>54</sup> *Ibidem*. Più in particolare, secondo C. Mortati, *Relazione sul potere legislativo*, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, in *patrimonio.archivio.senato.it*, p. 183, esistono "sistemi in cui al popolo è affidata una funzione di pura e semplice preposizione alla carica dei titolari degli organi costituzionali elettivi (che danno vita alle forme meramente rappresentative, o rappresentative in senso stretto)" e "sistemi in cui il popolo designa anche, in modo più o meno esplicito e diretto, gli indirizzi politici".

<sup>55</sup> M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., p. 180, ha chiarito che nella concezione di sovranità accolta dai Costituenti essa è "[...] imputata sì al popolo, ma pur sempre delimitata e condizionata dalla Costituzione, nel contesto di un'impostazione consapevolmente antigiacobina del rapporto tra popolo e potere, nel quale il principio rappresentativo assumeva [...] una posizione di centralità".

referendario vagheggiato dai Costituenti”<sup>56</sup>.

D'altra parte, l'evoluzione dell'istituto referendario, che secondo Böckenförde non è uno strumento di democrazia diretta perché per il suo svolgimento è sempre necessaria un'intermediazione<sup>57</sup>, presenta molti aspetti problematici perché oggi assume le sembianze di uno strumento di legislazione positiva piuttosto distante dalla sua qualificazione originaria contromaggioritaria<sup>58</sup>. Inoltre, è stato spesso invocato come un espediente che concepisce l'appello al popolo come un modo utile a scardinare le istituzioni rappresentative: cioè, un mezzo alternativo e in conflitto con la rappresentanza politica, che non ha certo l'obiettivo di rivitalizzare le istituzioni rappresentative<sup>59</sup>.

I punti di contatto di tale uso distorto del referendum abrogativo con il populismo sono assai evidenti, soprattutto se si considera l'enfasi posta sulla c.d. democrazia plebiscitaria<sup>60</sup>; una retorica, cioè, che propone di assicurare la sintonia “[...] fra le sedi del potere politico ed il «popolo» [...]”<sup>61</sup>, immaginato come “[...] qualcosa di diverso dalle istituzioni che raccolgono e rappresentano il consenso delle componenti politiche [...]”<sup>62</sup>.

Peraltro, l'aspetto più anomalo di questa tendenza è che inizialmente sono stati alcuni partiti, ed in seguito una cospicua parte del sistema rappresentativo, ad aver impresso un impulso significativo a tale andamento, dando l'impressione, talvolta, di aver posto in essere una confusa azione contro se stessi e contro la democrazia rappresentativa<sup>63</sup>. In questa tendenza, peraltro perdurante, emerge l'equivoco di fondo costituito dalla

<sup>56</sup> P. Carnevale, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, in *Nomos*, n. 1/2020, p. 1 ss., spec. p. 2.

<sup>57</sup> E.W. Böckenförde, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni Costituzionali*, 1985, p. 234 ss., spec. p. 239.

<sup>58</sup> Infatti, secondo C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 838, il referendum avrebbe dovuto essere “[...] un'arma messa a disposizione della minoranza in parlamento, o di quei gruppi di elettori che ritengono non aderenti alla volontà del paese determinate misure prese dalla maggioranza al potere o intendano provvedere ad omissioni in cui questa sia incorsa, e perciò è rivolto a temperare l'arbitrio della maggioranza stessa [...]”.

<sup>59</sup> A tale proposito è possibile richiamare l'esaltazione referendaria in ordine ai referendum sulla legge elettorale o sul finanziamento pubblico ai partiti: una valenza antipartitocratica che andava ben oltre i quesiti posti agli elettori.

<sup>60</sup> Sul punto, A. Di Giovine, *Democrazia diretta: da chi?*, in *Teoria politica*, n. 2/1996, p. 7 ss., in cui si evidenzia che mediante il ricorso al referendum, in realtà, il popolo è stato interpellato non tanto per abrogare una disposizione normativa, quanto per favorire la legittimazione di *leadership* carismatiche, ovvero votare a favore o contro un *leader*, esattamente come accade nei plebisciti.

<sup>61</sup> P. Pombeni, *Il populismo nel contesto del costituzionalismo europeo*, in *Ricerche di storia politica*, n. 3/2004, p. 367, 387.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> P. Carnevale, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., p. 4, in cui si ricorda che fu il Partito radicale ad inaugurare questa campagna politica. In tema P. Bilancia (a cura di), *Democrazia diretta vs Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017.

circostanza di confondere e di sovrapporre tra loro la dimensione della democrazia diretta e quella della democrazia partecipativa che, come accennato più sopra, realizza il concorso popolare ai processi decisionali politici, e non la loro diretta realizzazione.

Invero, secondo un orientamento dottrinale consolidato, il Costituente ha perseguito l'obiettivo di un certo equilibrio tra rappresentanza e partecipazione, scongiurando però il rischio "di una partecipazione senza struttura giuridica, di una partecipazione, per così dire, *extra ordinem*"<sup>64</sup>. Anche per tali ragioni, cioè per lo spazio assegnato agli strumenti della partecipazione politica e a quelli propri della democrazia diretta, e per l'equilibrio realizzato tra l'istanza rappresentativa e l'istanza partecipativa, quest'ultima vale ad integrare il modello rappresentativo, non a sostituirsi ad esso. Tale equilibrio, infatti, realizza due obiettivi concordanti: ovvero, "[...] accogliere nello Stato quanta più società possibile [...]"<sup>65</sup> e, allo stesso tempo, consentire ai cittadini di "[...] influenzare le decisioni dei detentori del potere politico [...]", assecondando "[...] il bisogno sociale di essere e sentirsi parte del sistema in cui si vive e si opera"<sup>66</sup>.

Come evidenziato più sopra, uno dei modi più ricorrenti giudicati utili a rivitalizzare la partecipazione e, per suo tramite, la sovranità popolare non è stato quello di invocare una maggiore apertura dei processi decisionali politici mediante nuove forme di partecipazione popolare, bensì il ricorso *tout court* alla democrazia diretta che, secondo alcuni, potrebbe finalmente restituire al popolo il ruolo che gli spetta: sia attraverso il ricorso al referendum sia soprattutto mediante l'uso della rete<sup>67</sup>.

Quest'ultima tesi, in realtà, nasconde molte insidie e, il più delle volte, è stata invocata in modo strumentale alimentando numerosi equivoci, talvolta in buona fede ma, in altre occasioni, per una certa esigenza propagandistica<sup>68</sup>. D'altra parte, il ricorso alla rete evoca una concezione della democrazia assai discutibile perché, nella sua versione più radicale e polemica, intende sostituire al regime della discussione e del compromesso tra le parti in conflitto (proprio del modello rappresentativo)<sup>69</sup> il regime della pura sommatoria dei voti:

---

<sup>64</sup> Cfr., M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p.142, che formula un'ipotesi ricostruttiva in cui si valorizza l'istanza partecipativa presente in Costituzione.

<sup>65</sup> In tal senso M. Luciani, *Introduzione*, come richiamato da M. Della Morte, *op. ult. cit.*, p. 219.

<sup>66</sup> M. Della Morte, *op. ult. cit.*, p. 219.

<sup>67</sup> In tema diffusamente e criticamente F. Pallante, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020.

<sup>68</sup> Si veda, A. D'Atena, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista Aic*, n. 1/2018, spec. p. 12 ss.

<sup>69</sup> H. Kelsen, *Il problema del Parlamento*, in *Il primato del Parlamento*, Milano, 1982, p. 171; nonché Id., *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, 1998, p. 55.

ovvero, l'imposizione di una parte sull'altra, secondo una logica di dominio della maggioranza<sup>70</sup>.

Inoltre, su questioni complesse, il ricorso allo strumento informatico andrebbe escluso in radice perché non consente ai cittadini di esaminare adeguatamente ogni aspetto di un determinato problema, ma, in ipotesi, solo i profili più generali. Invero, il mezzo informatico consente ai votanti di esprimere, con il sì o con il no, la propria preferenza per una determinata questione<sup>71</sup>, eliminando la possibilità di valutare e di votare questioni tra loro distinte e confliggenti, alterando così la loro libertà di voto<sup>72</sup>.

Ancora, il problema cruciale è rappresentato dal rischio di manipolazione del consenso dei votanti perché, come è noto, attraverso la rete è possibile alterare la percezione che ciascuno ha della realtà mediante un uso malizioso degli algoritmi<sup>73</sup>. In altri termini, almeno fino a quando non saranno elaborati strumenti in grado di garantire l'autenticità e la consapevolezza del voto, va esclusa questa forma di espressione del consenso perché rischia di trasformarsi in uno strumento contro la volontà autentica dei cittadini. Infatti, come evidenziato da Gustavo Zagrebelsky, “[...] La democrazia «in tempo reale» è quel regime in cui la folla viene interrogata e risponde immediatamente: interrogata dal demagogo, cioè da colui che muove la folla”<sup>74</sup>. Sicché, se dentro la rete dovesse operare un demagogo capace di alterare la percezione della realtà, mediante l'uso spregiudicato degli algoritmi, si capisce bene come potrebbe determinarsi un vero e proprio tracollo della democrazia e delle Istituzioni rappresentative.

Insomma, la democrazia diretta che, come precisato, è un fenomeno distinto dalla partecipazione politica popolare, presenta una relazione con la democrazia rappresentativa piuttosto problematica, perché ad un esame del rendimento degli strumenti previsti dall'ordinamento giuridico permangono numerose ambiguità ed incertezze, cioè: “[...] integrazione o contrapposizione? Ovvero, controllo, contributo e riforma, oppure vita a sé

<sup>70</sup> Sul punto, F. Pallante, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 127.

<sup>71</sup> A. D'Atena, *Tensioni e sfide della democrazia*, cit., p. 13.

<sup>72</sup> In questo caso sono molto evidenti le analogie con il problema dell'omogeneità del quesito referendario. Come è noto la dottrina è vastissima, si veda A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, p. 167 ss., in cui si sostiene che l'omogeneità del quesito è una condizione per assicurare “[...] il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso”; sul punto, M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., p. 475 ss.

<sup>73</sup> A. D'Atena, *Tensioni e sfide della democrazia*, cit., p. 15.

<sup>74</sup> La citazione è tratta da F. Pallante, *Contro la democrazia diretta*, cit., p. 111.

stante o aperta ostilità?”<sup>75</sup>.

Diversamente, ed entro questo contesto problematico, è utile evidenziare che la partecipazione politica popolare manifesta l’esigenza diversa dei cittadini di rivendicare spazi maggiori per incidere, sia pure indirettamente, sui processi decisionali politici. A tale riguardo è possibile richiamare alcune esperienze, riconducibili ai movimenti, in cui si sono affermate ipotesi nuove di partecipazione popolare ispirate alla c.d. democrazia dal basso. La novità rilevante rappresentata dai movimenti è che queste organizzazioni spontanee di cittadini agiscono “[...] all’interno del quadro e del programma costituzionale, rappresentandone una espressione e muovendosi lungo il tracciato della creazione di una democrazia sostanziale [...] rendendo effettiva la partecipazione e «utilizzando» le libertà costituzionali”<sup>76</sup>. Di modo che, si direbbe che la dimensione *sostanziale* di democrazia, di cui si è fatto cenno all’inizio di queste note, appare concretizzarsi anche al di fuori, e legittimamente, dei circuiti di decisione politica tradizionali, manifestando l’apertura del modello costituzionale alle nuove forme di partecipazione politica popolare.

Al contrario, talune tendenze trasversali presenti in non pochi raggruppamenti politici e, dunque, nel sistema politico, denotano l’affermazione di una concezione di democrazia diretta intesa come lo strumento idoneo a “[...] realizzare l’ideale dell’autogoverno”<sup>77</sup> popolare. Tale concezione, tuttavia, oltre a porsi in aperta contrapposizione al modello rappresentativo, non presenta alcun fondamento costituzionale.

### **5. I nemici della democrazia diretta: partiti, rappresentanza politica, mediazione parlamentare.**

I dubbi e le ambiguità di cui si è fatto cenno esprimono in misura sufficiente la tensione permanente tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Tale contrapposizione, tuttavia, si può adeguatamente comprendere considerando la circostanza che l’evocazione della democrazia diretta sconta il problema legato alla sua origine e ai suoi connotati di fondo: essa, infatti, presenta una significativa e prevalente

---

<sup>75</sup> A. Algostino, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No Tav*, Napoli, 2011, p. 135.

<sup>76</sup> A. Algostino, *op. ult. cit.*, p. 135.

<sup>77</sup> F. Pallante, *op. ult. cit.*, p. 127.

connotazione rivoluzionaria<sup>78</sup>. Invero, come è stato evidenziato da alcuni Autori, la democrazia diretta sviluppò quella natura soprattutto per rovesciare le strutture dell'Ancien regime<sup>79</sup>.

Pertanto, almeno in origine, non fu concepita come un correttivo della democrazia rappresentativa, ma perseguì un obiettivo ben più ampio: vale a dire, affermare un nuovo regime politico e costituzionale e sconfessare i postulati dello Stato assolutista<sup>80</sup>. Anche per queste ragioni, sia detto in via del tutto incidentale, il Costituente non assegnò particolare rilievo agli istituti della democrazia diretta anzitutto perché, nella fase storico politica in cui operava, la ricostruzione del Paese richiedeva il consolidamento della democrazia parlamentare al fine di rafforzare il sentimento di unità politica nazionale<sup>81</sup>; che, evidentemente, l'azione disgregatrice naturale della democrazia diretta avrebbe potuto seriamente compromettere.

Sicché, appare verosimile ricondurre una certa concezione della democrazia diretta ad un ideale di autogoverno popolare che riaffiora ogni qualvolta si attraversi una fase di stallo o di crisi del regime rappresentativo. In altre parole, tale connotazione della democrazia diretta sembra aver mantenuto inalterata la sua naturale e originaria carica distruttiva, individuando puntualmente i nemici contro i quali scagliare la propria forza al fine di restituire il potere al popolo.

Invero, tra i numerosi argomenti polemici propri del dibattito politico, tali da caratterizzare una certa concezione della democrazia diretta, è possibile individuare almeno due aspetti ricorrenti: cioè, da un lato l'eccessiva libertà e autonomia di cui godono i rappresentanti politici dal popolo elettore; e, allo stesso tempo, l'indipendenza dell'apparato burocratico statale dalla volontà popolare<sup>82</sup>.

Inoltre, in una versione più recente, tale dimensione della democrazia ha individuato come suo bersaglio prevalente la c.d. casta che avrebbe sottratto, attraverso procedure

---

<sup>78</sup> Cfr., D. Palano, *I due volti della democrazia diretta. Note per la genealogia di un progetto moderno*, cit., pp. 353-354.

<sup>79</sup> D. Palano, *op. ult. cit.*, p. 346 e dottrina ivi richiamata.

<sup>80</sup> Il riferimento è al pensiero di J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, cit., II. 9, e III. XV. La letteratura è vastissima, si veda A. Padoa Schioppa, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, 2007, p. 398.

<sup>81</sup> M. Luciani, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2011, spec. pp. 9-11.

<sup>82</sup> D. Palano, *op. ult. cit.*, p. 343.

democratiche, lo scettro di comando al popolo<sup>83</sup>. Anche per queste ragioni, nella vulgata politica, si è diffuso il mito dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, con l'intendimento apparente di assegnare al popolo il potere di conoscere il governo il giorno stesso delle elezioni. In questo caso, tuttavia, appare molto evidente la confusione strumentale tra la democrazia diretta e quella plebiscitaria, tale da rappresentare un'involuzione ulteriore del regime democratico.

Si è consolidata, pertanto, una sfiducia diffusa nei confronti delle Istituzioni rappresentative che opererebbero, tuttora, allo scopo prevalente di accrescere la propria posizione di potere, contro i cittadini e contro l'ideale di una democrazia autentica. Sicché, secondo questa concezione, solo il ricorso diretto dei cittadini alle pratiche di autogoverno potrebbe rimediare ai difetti prodotti da tali Istituzioni.

Ancora, la contestazione ha preso di mira anche alcune strutture istituzionali, come ad esempio la burocrazia e la tecnocrazia europea, le autorità indipendenti, che a loro volta avrebbero impedito l'esercizio del potere da parte del popolo: cioè, vere e proprie contestazioni al modello economico e sociale odierno, che impedirebbe al sistema politico di essere realmente democratico<sup>84</sup>.

Sulla base di queste tendenze sono emersi alcuni indirizzi ricostruttivi che conviene richiamare. Da una parte si è consolidata, soprattutto grazie al pensiero di Rosanvallon, una concezione vigilante di democrazia, in cui alcuni istituti di democrazia diretta sono stati intesi come strumenti capaci di realizzare il controllo sui Parlamenti, sui parlamentari e sui partiti e più in generale sull'attività di Governo<sup>85</sup>.

Più in particolare, si è affermata la c.d. *controdemocrazia*, cioè una variante, per così dire, della democrazia, in cui si realizzano “[...] un intreccio di pratiche, di verifiche, di contropoteri sociali e informali, ed anche di istituzioni, destinato a compensare l'erosione della fiducia tramite un'organizzazione della sfiducia [...]”<sup>86</sup>. Entro questa prospettiva sono richiamati strumenti come il referendum, l'iniziativa popolare, o anche la revoca degli eletti, in grado di sanzionare i rappresentati, e ristabilire la fiducia popolare tradita; vale a dire, un modo per indurre “[...] i rappresentanti a essere più ‘responsivi’ nei confronti dei

<sup>83</sup> In tema, diffusamente, C.A. Ciaralli, *Populismo, movimenti anti sistema e crisi della democrazia rappresentativa*, cit., spec. p. 31 ss.

<sup>84</sup> C.A. Ciaralli, *Populismo, movimenti anti sistema e crisi della democrazia rappresentativa*, cit., p. 55 ss.

<sup>85</sup> P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, II edizione italiana, Roma, 2017, p. 43 ss., spec. p. 61.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

rappresentati [...]”<sup>87</sup>, rimediando all’eccessiva autonomia della classe politica dalla società<sup>88</sup>.

Da altro punto di vista, ancora, e in una prospettiva più radicale, la democrazia diretta è stata concepita come la condizione per superare e liberarsi dalle strutture statali<sup>89</sup>. Queste concezioni, come accennato, muovono dal sospetto di coloro che operano nelle Istituzioni, tali da poter tradire la fiducia popolare e profittare della propria condizione di potere solo per trarre vantaggi personali.

Ad osservare il sistema politico italiano l’ideale dei fautori della democrazia diretta consiste nella pretesa di un sistema *democratico* in cui i cittadini siano in condizione di esercitare il potere in modo diretto, oltrepassando la mediazione partitica e parlamentare. Sicché, in queste tendenze non vale l’idea dell’integrazione del modello rappresentativo attraverso la partecipazione dei cittadini al processo decisionale politico ma, senza la mediazione di rappresentanti, si intende realizzare una “[...] radicale democratizzazione degli spazi sociali in cui gli individui si trovano inseriti [...]”<sup>90</sup>.

Come è noto, esperienze proprie di altre epoche storiche, come ad esempio la Comune di Parigi del 1871 o i soviet del 1905<sup>91</sup>, ma anche i comitati di quartiere, per richiamare modelli più vicini al contesto nostrano, hanno rappresentato, secondo il pensiero di Norberto Bobbio, un’espressione assai autentica di democrazia diretta<sup>92</sup>. Tuttavia, quando “[...] si è provveduto alla legittimazione e alla regolamentazione della partecipazione di base, la forma che essa ha assunta è quella della democrazia rappresentativa [...]”<sup>93</sup>.

Sicché, anche a non voler sottovalutare quelle esperienze, non sembra di poter individuare precedenti utili ad una ricostruzione che tenda a rafforzare talune ipotesi di democrazia

---

<sup>87</sup> D. Palano, *I due volti della democrazia diretta. Note per la genealogia di un progetto moderno*, p. 350.

<sup>88</sup> Queste tesi hanno un illustre predecessore in L. Basso, *Il Principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Milano, 1958, p. 171 ss., e nella sua concezione del popolo che “[...] deve considerarsi sempre nell’esercizio delle proprie funzioni, che non sono soltanto quelle di votare, ma altresì quelle di sorvegliare, controllare, criticare [...]” mediante “[...] una molteplicità di modi e forme di partecipazione [...]” (p. 180). Lelio Basso, inoltre, pur non auspicando esplicitamente (p. 174) la revoca degli eletti da parte del popolo, rimarcava che “[...] sarebbe certamente conforme allo spirito della Costituzione, ed è comunque da considerarsi in una logica linea di sviluppo dei principi già posti, una disposizione che stabilisse la revoca del mandato di quei parlamentari che abbandonano il partito nel cui nome sono stati eletti, e presumibilmente si staccano in tal guisa dai propri elettori [...]”. Nel qual caso, tuttavia, operando il limite costituzionale del divieto di mandato imperativo, bisognerebbe modificare tale previsione per consentire la revoca del mandato.

<sup>89</sup> D. Palano, *op. ult. cit.*, p. 354

<sup>90</sup> D. Palano, *op. ult. cit.*, p. 349.

<sup>91</sup> Richiamati da H. Arendt, *Sulla rivoluzione*, Milano, 1963, p. 288.

<sup>92</sup> Cfr., N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 48.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

diretta, per la ragione elementare che tali tentativi, oltre a non avere una regolamentazione giuridica in sede costituzionale, non sembrano, al momento, strutturati in modo tale da esprimere in via diretta ed autentica le istanze che pure emergono nel loro seno.

## 6. Conclusioni. Democrazia diretta vs partecipazione.

La democrazia diretta è un modello ben diverso dalla democrazia rappresentativa, ma, soprattutto, dalla democrazia partecipativa. Su questa distinzione è utile insistere perché, molto spesso, i fautori della prima sovrappongono questioni e problemi che, in realtà, ricadono nella sfera degli istituti di partecipazione<sup>94</sup>. Infatti, come si è cercato di evidenziare in queste note, la democrazia diretta è una dimensione non solo residuale ma, probabilmente, in antitesi al modello rappresentativo caratterizzante l'ordinamento costituzionale. Viceversa, le ipotesi di democrazia partecipativa<sup>95</sup>, più che consentire ai cittadini di esercitare in modo diretto il potere politico, sono forme di integrazione, o, se si vuole, correttivi del regime rappresentativo, come ad esempio l'iniziativa popolare diretta e indiretta<sup>96</sup>, che permettono ai cittadini di prendere parte e di influenzare i processi di decisione politica.

Non di meno, la dottrina ha evidenziato ampiamente lo scarso rendimento di taluni strumenti della democrazia partecipativa<sup>97</sup>, per cui, anche a non voler insistere su questi profili, bisogna evidenziare che, probabilmente, la causa del loro insuccesso derivi da una tradizione partecipativa assai carente, ma non per questo da accantonare. Invero, le potenzialità della democrazia partecipativa sono indubbie, e potrebbero costituire lo strumento migliore per favorire l'interesse dei cittadini per la politica e per la cosa pubblica. D'altra parte, è utile evidenziare che la crisi di partecipazione politica sembra esprimere

<sup>94</sup> Cfr., M. Luciani, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica - 13 marzo 2019*, in [senato.it/files/000/001/376/prof.\\_Luciani.pdf](http://senato.it/files/000/001/376/prof._Luciani.pdf), p. 2, 3.

<sup>95</sup> In tema F. Politi, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2021; P. Bilancia, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, parte I, democrazia rappresentativa, in *Federalismi.it*, n. 1/2017; M. Volpi, *Referendum e iniziativa popolare. Quale riforma*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016.

<sup>96</sup> M. Luciani, *Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica - 13 marzo 2019*, cit., p. 4.

<sup>97</sup> Recentemente, P. Carnevale, *I rischi dell'utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., p. 1 ss., spec. p. 17 ss., in cui si prendono in esame le recenti proposte di revisione costituzionale degli artt. 71 e 75 Cost.

una crisi ben più significativa, legata, cioè, alla scomparsa dei partiti di massa del '900<sup>98</sup>. Invero, appare abbastanza evidente che, quando i partiti di massa furono all'apice della loro fortuna, attraverso la loro organizzazione e la loro ramificazione sul territorio, consentirono al popolo una significativa partecipazione, che si tradusse anche in una modalità di formazione del consenso assai robusta<sup>99</sup>. Non è un caso, infatti, che negli anni '50 e '60 soprattutto del secolo scorso, la partecipazione politica si svolgesse principalmente all'interno e per il tramite dei partiti politici, secondo un modello del tutto conforme al sistema costituzionale.

Evidentemente, non si vuole in questa sede richiamare il problema della crisi dei partiti e delle ideologie politiche che, secondo molti Autori, sono una delle cause della crisi democratica contemporanea<sup>100</sup>. Viceversa, si vuole evidenziare che uno dei modi per restituire al popolo il ruolo che gli spetta potrebbe essere quello di una riforma dei partiti politici, tale da consentire a ciascuno di partecipare liberamente e adeguatamente alle decisioni pubbliche. Verosimilmente, il fallimento degli istituti di partecipazione, al di là dei problemi giuridici che essi pongono, è stato determinato anche dal fatto che sono stati percepiti come strumenti velleitari non idonei a conseguire effetti diretti e immediati in ordine alle decisioni politiche partitiche<sup>101</sup>.

Sicché, pur non volendo sottostimare il rilievo di tali istituti, e l'apertura del processo democratico che potrebbero realizzare, attraverso una disciplina adeguata, appare più rispondente alla crisi di partecipazione odierna una riforma dei partiti, tale da realizzare una partecipazione popolare più agevole, concreta, aperta e plurale, favorendo il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte politiche più rilevanti. Tale soluzione, peraltro, dovrebbe essere garantita attraverso una disciplina in grado di assicurare una partecipazione autentica, suscettibile di riflettersi nelle decisioni del vertice partitico, ed

---

<sup>98</sup> La bibliografia è vastissima, si veda da ultimo G. Azzariti, *Diritto o Barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, cit., p. 58 ss.

<sup>99</sup> P. Ignazi, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019, p. 146 ss., in cui l'Autore prende in esame il periodo storico in cui i partiti, dopo il secondo conflitto mondiale, favorirono il "[...] Il ritorno della democrazia o la sua conquista". Invero in Italia, subito dopo l'approvazione della Costituzione, il partito politico "[...] acquisiva l'aura di strumento indispensabile per realizzare una società davvero aperta e pluralista" (p.148).

<sup>100</sup> Si veda, G. Ferrara, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico*, in *Politica del diritto*, n. 2/1992, p. 189; L. Elia, *Cultura e partiti alla Costituente. Le basi della democrazia repubblicana*, in *Il sistema delle autonomie: rapporti tra Stato e società civile*, Bologna, 1981, p. 47; E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, p. 59.

<sup>101</sup> Cfr., G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 327, in cui, ad esempio, si qualifica l'iniziativa legislativa popolare come "[...] un pallido e miserevole strumento di potere del popolo".

entro una regolamentazione che non comprometta l'autonomia normativa interna dei partiti. Il riferimento, tuttavia, non è a strumenti come le primarie, che non sembrano aver dato una buona prova di sé<sup>102</sup>. Viceversa, si potrebbe regolamentare uno spazio fisico, come ad esempio un'assemblea di partito, in cui i cittadini, non necessariamente iscritti al partito, possano partecipare ed esprimere le loro posizioni in ordine ai problemi concreti della collettività. Vale a dire, una forma di partecipazione politica in cui ciascuno possa dare il proprio contributo per la formazione di una decisione partitica, che poi andrebbe formalizzata in una proposta politica collettiva.

Evidentemente, non si possono nascondere i problemi legati alla realizzazione di una riforma di tale natura; essa, infatti, se da un lato potrebbe favorire il rovesciamento delle oligarchie partitiche, allo stesso tempo non sembra praticabile agevolmente, perché chi siede in Parlamento difficilmente sarebbe disposto ad approvare una disciplina legislativa che sottragga potere ai vertici dei partiti. Inoltre, non possono sottovalutarsi i rischi legati all'immissione nell'ordinamento di elementi tali da non favorire decisioni libere ed autonome dei cittadini.

Invero, è noto che Norberto Bobbio manifestò numerosi dubbi su molti problemi richiamati in queste note<sup>103</sup>, dedicando celebri riflessioni alle questioni poste dal rapporto tra la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa<sup>104</sup>. Un aspetto particolarmente attuale del suo pensiero riguarda la contraddizione tra la democrazia diretta e il *conformismo generalizzato*, causato dall'appiattimento del sistema politico nel suo insieme<sup>105</sup>. Più precisamente, il filosofo torinese, ragionando intorno alle ipotesi di modifica della democrazia diretta, evidenziava che il conflitto politico nella modernità richiedesse una propaganda adeguata, in grado di suscitare impegno, e come tale capace di sollecitare l'emotività e gli istinti popolari: cioè, un contesto alterato, in cui vengono meno le condizioni per favorire negli individui riflessione autentiche e genuine, ossia l'aspirazione

---

<sup>102</sup> Si veda, ad esempio, F. R. De Martino, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Rivista Aic*, n. 3/2013, spec. pp. 14-15, in cui si esprimono alcuni dubbi sull'applicazione di tale strumento da parte di alcuni partiti. In tema, P. Marsocci, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in *Rivista Aic*, n. 2/2011.

<sup>103</sup> Sul pensiero del filosofo torinese la letteratura è vastissima, si veda E. Grosso, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista Aic*, n. 3/2015.

<sup>104</sup> N. Bobbio, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in AA. VV., *Il marxismo e lo Stato. Il dibattito aperto nella sinistra italiana sulle tesi di Norberto Bobbio*, in *Mondoperaio*, 1976, p. 19 ss.; nonché N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in Id., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p. 33 ss.

<sup>105</sup> N. Bobbio, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, cit., p. 26.

più riposta della democrazia diretta<sup>106</sup>.

Tornando al presente, le proposte volte ad ampliare e a valorizzare il ruolo della rete vanno attentamente valutate, perché potrebbero aggravare ulteriormente i rischi di alterazione della coscienza popolare descritti da Bobbio con grande lungimiranza<sup>107</sup>. Infatti, il pericolo è di favorire l'affermazione di un sistema in cui i cittadini potrebbero assumere decisioni ricorrendo alle stesse logiche che muovono il consumatore nello spazio del mercato. Un esito simile potrebbe riflettersi malamente sul libero convincimento e sulla libertà di voto dei cittadini e, dunque, sulla corretta formazione della volontà popolare, con evidenti ricadute negative sulla qualità della democrazia.

Viceversa, pur non volendo enfatizzare il modello espresso dai partiti di massa del secolo scorso, appare decisivo favorire la creazione di luoghi di incontro all'interno dei partiti in cui sia possibile praticare il dibattito politico, la polemica, il compromesso, tale da assecondare la formazione di decisioni partitiche aperte, plurali e partecipate, capaci, ad un tempo, di favorire la più corretta e ampia partecipazione alla formazione del consenso.

**Abstract:** Lo studio prende in esame alcuni problemi aperti del rapporto tra democrazia diretta, democrazia rappresentativa e partecipazione politica popolare, entro la più ampia cornice rappresentata dalla crisi dello Stato e dei processi democratici. Secondo l'Autore, nel dibattito politico si è affermata una concezione di democrazia diretta che non sembra trovare fondamento costituzionale. Al contrario, la partecipazione politica popolare, anche attraverso la riforma dei partiti politici, potrebbe favorire l'affermazione di una dimensione democratica aperta e plurale in cui i cittadini possano, in modo più incisivo, concorrere e influenzare i processi di decisione politica.

**Abstract:** The study focuses on some open problems of the relationship between direct democracy, representative democracy and popular political participation, within the widest frame represented by the crisis of the State and democratic processes. According to the Author, in the political debate a concept of direct democracy has emerged that does not seem to find constitutional foundation. On the contrary, the popular political participation, also through the reform of political parties, could encourage the affirmation of an open and

---

<sup>106</sup> *Ibidem.*

<sup>107</sup> *Ibidem.*

plural dimension democracy in which the citizens, in more incisive way, can contribute and influencing the political decision making processes.

**Parole chiave:** democrazia diretta – democrazia rappresentativa – partecipazione politica popolare – sovranità popolare – crisi dello Stato.

**Key words:** direct democracy – representative democracy – popular political participation – popular sovereignty – crisis of the State.