

Tre quesiti sul referendum consultivo*

di Silvia Silverio**

(12 ottobre 2015)

A differenza di molte Costituzioni, europee e non¹, quella italiana non contempla il referendum consultivo nazionale². E infatti, nell'unico caso in cui venne celebrato, sebbene sotto il *nomen* di referendum di *indirizzo*³, fu necessario approvare una legge costituzionale *ad hoc*, la n. 2/1989⁴, con la quale si consultò il corpo elettorale italiano per verificare se fosse favorevole ad attribuire un mandato costituente al Parlamento europeo, eletto contestualmente al referendum medesimo il 18 giugno 1989⁵.

Un fondamento costituzionale dell'istituto si rinviene viceversa in ambito regionale, nei limitati casi di modifiche territoriali (artt. 132 e 133)⁶. Accanto a queste ipotesi di

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Si v., ad esempio, la Costituzione greca (art. 44), spagnola (art. 92), brasiliana (art. 14) o colombiana (artt. 40 e 103).

2 Nella II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente prevalse infatti la tesi della contraddittorietà logica tra referendum consultivo nazionale e sovranità popolare, se si eccettua la proposta di NOBILE, sostenuta anche da EINAUDI, favorevole alla sua introduzione nel testo costituzionale (Atti della II Sottocommissione, 21 dicembre 1946, seduta pomeridiana, p. 815, in <http://legislature.camera.it>). Lo stesso Mortati, quando presentò in II Sottocommissione la relazione sul potere legislativo, giudicò negativamente il referendum consultivo. Più precisamente, Mortati rilevò che la mera espressione di un parere non vincolante avrebbe fatto assumere al popolo una posizione subordinata rispetto alla volontà degli organi statali; subordinazione giudicata, appunto, incompatibile con la posizione di supremazia riconosciuta al popolo in un regime democratico (Atti della II Sottocommissione, 21 dicembre 1946, seduta pomeridiana, p. 815, in <http://legislature.camera.it>).

3 Sulla sostanziale identità tra referendum consultivo e referendum d'indirizzo, cfr. T.E. FROSINI, *Referendum consultivo*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. AINIS, Roma-Bari 2000, p. 390. Sulla specialità del referendum di indirizzo e la sua incerta natura rispetto a quello consultivo si esprimono A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003, pp. 102 e 103. Rilevano invece delle differenze, anche se non una netta frattura tra i due istituti, B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir. soc.*, 1992, p. 434, secondo la quale il referendum di indirizzo rappresenterebbe un'opzione politica, di orientamento di grandi scelte; mentre con il referendum consultivo si acquisirebbe un parere nell'ambito di un procedimento amministrativo; S. LABRIOLA, *Rappresentanza*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano 2006, p. 4833, il quale osserva che, pur essendo entrambi di tipo deliberativo, il contenuto della deliberazione acquisterebbe carattere dispositivo unicamente nel referendum d'indirizzo. In termini più generali, si reputa opportuno precisare che in tema di referendum non si riscontra, né in dottrina né in giurisprudenza, una precisa uniformità terminologica e concettuale. La scelta compiuta nel testo è pertanto solo una delle possibili sistemazioni compiute secondo i canoni più frequentemente utilizzati, tutti comunque accomunabili dall'obiettivo di facilitare la comprensione dell'istituto. Per un quadro sistematico delle diverse categorie delle forme referendarie si rinvia, per tutti, a G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, spec. pp. 212 ss.

4 E' appena il caso di osservare come l'adozione di una legge costituzionale *ad hoc* - qualificata come legge provvedimento - per introdurre un istituto non previsto in Costituzione abbia rappresentato, secondo alcuni, un caso di «rottura della Costituzione». Cfr., in proposito, le osservazioni di S. LABRIOLA nel corso del dibattito parlamentare, in <http://legislature.camera.it> e B. PEZZINI, *op. cit.*, pp. 449 ss. e la bibliografia ivi richiamata.

5 Sulla vicenda legata alla l. cost. n. 2/1989, cfr. P. COSTANZO, *La Costituzione italiana di fronte al processo costituzionale europeo*, in www.giurcost.org, ora in F. MODUGNO (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Napoli 2008, pp. 85 ss.

6 Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, Sub art. 132 Cost., in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso Bologna-Roma 1990, pp. 124 ss.; E. ROTELLI, Sub art. 133, *ibidem*, pp. 204 ss.; T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali*, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi, (nota a Corte cost., sent. n. 334 del 2004), in *Forum di Quaderni costituzionali*, ora in *Le Regioni*, 2005, 2, pp. 417 ss. V. anche artt. 41-47, l. 25 maggio 1970, n. 352, recante *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*. Sulle posizioni assunte in dottrina nei confronti del referendum prima della legge di attuazione, cfr. F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assem-*

referendum consultivo *obbligatorio*⁷, l'art. 123 Cost. prevede poi una forma *facoltativa* di consultazione popolare - la cui disciplina è demandata agli statuti regionali - tesa a conoscere l'orientamento delle popolazioni interessate su determinate leggi e provvedimenti amministrativi della Regione⁸. Sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo, dunque, il referendum consultivo regionale è limitato alla popolazione e alle materie di esclusiva competenza locale, oltre ad apparire privo di effetti giuridici vincolanti. Da qui tre quesiti sulla *ratio*, sul valore e sulla funzione dell'istituto.

Primo. Il referendum consultivo è assimilabile all'esercizio di una manifestazione collettiva del pensiero? La questione, affrontata anche di recente dalla Corte costituzionale⁹, è agevolmente risolvibile attraverso una considerazione piuttosto scontata, ma comunque utile per dare avvio a queste brevi osservazioni. E cioè che i diversi tipi di referendum, nazionali o locali che siano, sono necessari strumenti di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, con i quali si avviano, influenzano o contrastano processi decisionali pubblici. Sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo si tratta infatti di istituti tipizzati che, in quanto tali, devono svolgersi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione. Già queste generalissime considerazioni valgono a distinguere l'istituto referendario dalla libertà di manifestazione del pensiero da parte di più cittadini, essendo, il primo, un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra popolo e sistema politico¹⁰; e, il secondo, una semplice mani-

blea costituente, IV, Firenze 1969, pp. 159 ss. Per un quadro successivo alla legge di attuazione, v. G. AZZARITI, *L'istituto del referendum nel nostro sistema giuridico*, in *Arch. giur.*, 1974, pp. 11 ss.

⁷ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 1981, n. 204; sentenza 6 luglio 1994, n. 279; sentenza 15 settembre 1995, n. 433; sentenza 7 aprile 2000, n. 94; sentenza 13 febbraio 2003, n. 47; sentenza 19 luglio 2004, n. 237; sentenza 17 giugno 2010, n. 214; sentenza 8 luglio 2010, n. 246; sentenza 9 febbraio 2011, n. 36.

⁸ Cfr. anche l'art. 8, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267. In argomento, tra gli altri, A.M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, pp. 59 ss.

⁹ Sentenza 25 giugno 2015, n. 118.

¹⁰ In Assemblea Costituente non tutti ritennero possibile un contrasto tra popolo e Parlamento, sanabile attraverso l'istituto referendario. La sua introduzione nel testo costituzionale fu infatti accompagnata da preoccupazioni e contrasti, dati essenzialmente dalla consapevolezza dei molteplici effetti istituzionali, politici e sociali dell'istituto, soprattutto in relazione ai referendum costituzionale e abrogativo (cfr., ad esempio, MORTATI, Atti della II Sottocommissione, 3 settembre 1946, p. 94, in <http://legislature.camera.it>; e EINAUDI, Atti della II Sottocommissione, 17 gennaio 1947, p. 823, in <http://legislature.camera.it>). Volendo semplificare, la principale preoccupazione fu quella di stabilire la compatibilità tra l'istituto referendario e la nascente forma di governo parlamentare. Da qui una decisa spaccatura tra coloro che ne propugnavano l'incompatibilità, data la centralità del Parlamento, «unico rappresentante della volontà popolare» (BOZZI, Atti dell'Assemblea Costituente, 16 ottobre 1947, seduta antimeridiana, p. 1261, in <http://legislature.camera.it>); e coloro che, viceversa, lo ammettevano, in quanto ritenuto «correttivo del sistema della rappresentanza» (EINAUDI, Atti della II Sottocommissione, 21 dicembre 1946, seduta pomeridiana, p. 815, in <http://legislature.camera.it>). Lo stesso Mortati, che pure propose una pluralità di tipologie referendarie, riconobbe che il referendum «introduce una disarmonia e disturba l'attività del potere legislativo» (Atti della II Sottocommissione, 17 gennaio 1947, pp. 817-818, in <http://legislature.camera.it>). E, in effetti, nonostante il notevole ridimensionamento della proposta di Mortati, nel passaggio dalla II Sottocommissione all'Assemblea, gran parte del dibattito svoltosi in Assemblea costituente fu incentrato proprio sulla delimitazione dell'istituto referendario, al fine di ridurre al minimo la contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Sull'argomento, in dottrina, cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, *op. cit.*, che, nel ripercorrere dettagliatamente le vicende relative alle varie iniziative referendarie italiane, dimostrano l'essenziale funzione svolta dal referendum nel dare avvio ad importanti processi di cambiamento sociale e politico-istituzionale, dinanzi ad un potere politico spesso silente, indifferente o contrario alle domande sociali. Per una critica dell'identificazione del referendum come strumento di democrazia diretta e dell'aprioristica negazione della paci-

festazione di opinioni di cui può arricchirsi la dialettica democratica¹¹. Il che vale anche in relazione al referendum consultivo, nonostante la sua incapacità a produrre effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto¹². La partecipazione delle popolazioni locali a fondamentali decisioni che le riguardano costituisce infatti un principio di portata generale che è connaturale alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel Titolo V, Parte II, della Costituzione¹³. La possibilità di concorrere alla determinazione delle scelte delle quali si è destinatari è stata infatti ritenuta dal Giudice delle leggi indispensabile «per appagare l'esigenza partecipativa delle popolazioni interessate»¹⁴ oltre che «per vivificare gli istituti della rappresentanza»¹⁵. Il referendum consultivo è dunque espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere. Il suo esito potrebbe infatti condizionare gli atti da compiersi in futuro e le scelte discrezionali che spettano a determinati organi centrali¹⁶.

fica convivenza del referendum con il parlamentarismo, cfr. M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37, 2008, pp. 157-182, consultabile in <http://revistes.eapc.gencat.cat>, nonché, dello stesso Autore, cfr. il *Commento all'art. 75 della Costituzione italiana*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma 2005. Luciani, in particolare, riprende, sviluppandola, la tesi dell' "innesto" di democrazia diretta nella democrazia rappresentativa, a suo tempo avanzata da G. GRASSI (*Il Referendum nel governo di Gabinetto*, Roma 1913) e poi chiarita da M. RUINI (*Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano 1953), sostenendo metaforicamente che il referendum altro non sia che un «ramo partecipativo» da innestare (appunto) in un «tronco rappresentativo».

11 Corte costituzionale, sentenza 14 novembre 2000, n. 496. In argomento v. anche T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano 1960, poi in *Scritti giuridici in onore di G. Salemi*, Milano 1961. L'Autore, in particolare, distingue (spec. pp. 172 ss.) tra referendum deliberativi e referendum non deliberativi: intendendosi, con i primi, quelli nei quali la deliberazione popolare conseguente all'esito positivo della consultazione popolare produce effetti giuridici immediati, come può avvenire ad esempio con il referendum abrogativo o costituzionale. Con la pronuncia conclusiva di un referendum non deliberativo, invece, quale, appunto, il referendum consultivo, il popolo non concorre alla formazione dell'atto, non esercita cioè poteri attivi, ma, piuttosto, assolve la tipica funzione ausiliaria consultiva. Se, dunque, il referendum deliberativo rappresenta una manifestazione di volontà, cioè un "atto negoziale", quello consultivo rappresenta una manifestazione di giudizio, ossia un "mero atto".

12 In dottrina non sono mancate voci che hanno ammesso la possibilità di riconoscere forza vincolante al parere espresso dal popolo attraverso un referendum consultivo. Si v., a tal proposito, C. MORTATI, *La Costituente*, Roma 1945, pp. 59 ss.; V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. amm.*, 1955, I, pp. 471 ss.

13 Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 1989, n. 453.

14 V. sentenza 29 dicembre 1981, n. 204; sentenza 21 aprile 1983, n. 107; sentenza 6 luglio 1994, n. 279.

15 Sentenza n. 496/2000, già cit.

16 Così Corte costituzionale, sentenza 18 maggio 1989, n. 256; sentenza 24 novembre 1992, n. 470. In questa direzione, sulla falsariga dell'intuizione mortatiana, si ritiene che il «parere» espresso dal popolo attraverso il referendum consultivo vada inteso non già come «mero sondaggio d'opinione», ma, piuttosto, come manifestazione di volontà espressa da un organo supremo qual è, appunto, il popolo nel regime repubblicano; volontà che non può, dunque, essere considerata completamente priva di rilievo giuridico, data anche la sua idoneità ad incidere, sia pure in via indiretta e mediata, sull'indirizzo politico. In questo senso, il ruolo che il referendum consultivo è potenzialmente in grado di assumere nel sistema andrebbe forse recuperato, come si dirà *infra*. In argomento cfr., tra gli altri, E. BETTINELLI, «Grandi questioni di interesse regionale» e *referendum consultivi regionali*, in *Le Regioni*, 1990, 4, p. 1293; B. PEZZINI, *op. cit.*, spec. pp. 430-434; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 2001, 1, p. 232.

Secondo. Date le osservazioni che precedono, il referendum consultivo è libero nella forma, in quanto espressione dell'autonomia politica regionale ex art 123 Cost., oppure soggiace a limiti ben precisi? L'asserita incapacità di forza vincolante tende infatti a rendere evanescenti i contorni di questo istituto. Se, per un verso, ciascuna Regione può stabilire forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sui propri atti; può introdurre tipologie di referendum anche nuove rispetto a quelle previste dalla Costituzione; e può coinvolgere in tali situazioni anche soggetti privi della cittadinanza italiana e del diritto di voto¹⁷; per altro verso, la cura dell'interesse regionale non abilita la Regione ad assumere iniziative - anche di consultazione popolare - libere nella forma o eccedenti i limiti stabiliti da previsioni costituzionali. In altri termini, per usare le parole della Corte costituzionale, i referendum regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere «scelte fondamentali di livello costituzionale»¹⁸, idonee, cioè, ad «influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato» o, se si preferisce, ad «innovarlo»¹⁹: tali, ad esempio, la “tentata” richiesta dell'indipendenza veneta, giudicata incompatibile con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.²⁰; o l'utilizzazione, nel testo dello Statuto sardo, del termine “sovranità” (giudicato illegittimo), in aggiunta all' “autonomia”²¹; o, in termini più generali, l'invasione della sfera di attribuzioni riservate allo Stato²².

Dal quadro fin qui delineato pare potersi desumere il valore, anche giuridico, del referendum consultivo, reso manifesto, per un verso, dalla sua stessa *ratio*, come si è visto nel punto precedente; e, per altro verso, dalla sua sottoponibilità al giudizio costituzionale. Nonostante esuli dai compiti della Corte giudicare sull'ammissibilità dei referendum regionali, rientra infatti fra i suoi poteri giudicare sulla legittimità costituzionale dell'atto - una legge regionale, per esempio - con il quale si indica un referendum consultivo; così come rientra fra i suoi poteri giudicare se l'atto di ammissione del referendum regionale leda la

17 Corte costituzionale, sentenza n. 118/2015, cit.

18 Sentenze nn. 496/2000 e 118/2015, già cit.

19 Cfr. le già citate sentenze nn. 256/1989, 470/1992 e 496/2000. Tra i diversi commentatori di quest'ultima pronuncia (della quale la n. 470/1992 e la n. 256/1989 costituiscono due importanti precedenti), si v. le osservazioni critiche di E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 2001, 1, pp. 216 ss. Rispetto alla strada percorsa dalla Corte - quella cioè di aver impedito la celebrazione del referendum consultivo per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia - l'Autore ritiene che sarebbe stato preferibile consentirlo, in modo tale da lasciar aprire «un dibattito pubblico e partecipato tra l'iniziativa legislativa di revisione costituzionale promossa dalla Regione e l'eventuale contrasto di essa (...) in sede parlamentare» (p. 221). Così, pur vedendo nel referendum consultivo uno strumento «debole» di partecipazione popolare, (p. 218), l'Autore valuta tuttavia come «contributi preziosi la dialettica e il sano conflitto tra soggetti aventi tutti pari dignità politica, pur nella diversità dei ruoli e delle responsabilità», ritenuti idonei a sostenere «una nuova cultura pubblica e pubblicistica, tutta ancora da costruire» (pp. 221 e 222). Per i rilievi critici su un altro passaggio cruciale della sentenza n. 496/2000, si rinvia alla nota n. 28.

20 Sentenza n. 118/2015, cit.

21 Sentenza 7 novembre 2007, n. 365.

22 Sentenze nn. 256/1989 e 470/1992, già cit.

sfera di competenza costituzionalmente garantita allo Stato²³. Ciò anche a prescindere dalla produzione di effetti concreti dell'atto²⁴.

Terzo. Quid iuris laddove questioni d'interesse regionale s'intreccino con la dimensione nazionale? L'ipotesi, pacificamente ammessa, è costantemente valutata dal giudice costituzionale in termini estensivi. Si asserisce, cioè, che la natura dell'interesse regionale, necessario ad attivare la procedura referendaria, non vada interpretata nel suo significato più restrittivo, così da limitare il referendum consultivo ai soli atti - amministrativi o legislativi - caratterizzati dalla presenza di un interesse territorialmente delimitato ed esclusivo della Regione. L'interesse delle popolazioni regionali, cioè, oltre a investire l'intera gamma delle competenze proprie della Regione, può assumere anche connotazioni più late, che superano gli stretti confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi, in certi casi, con la dimensione nazionale. E questo in relazione alla soggettività politica e costituzionale che, nel contesto della nostra forma di Stato, delineata dall'art. 5 Cost., va riconosciuta alla Regione «riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima»²⁵. Ma allora, in assenza di una legge costituzionale *ad hoc* - e, soprattutto, in mancanza di una modifica da parte del legislatore costituzionale - per conoscere l'opinione *nazionale* su una determinata questione generale, sarebbe tecnicamente praticabile la celebrazione, in ogni Regione, di un relativo referendum consultivo? Al di là delle difficoltà pratiche e dell'inopportunità dell'ipotesi, la risposta negativa emerge dalla stessa Costituzione, rispetto alla quale la Corte costituzionale non sembra aver aperto alcuno spiraglio. Intanto laddove vengono chiariti i limiti entro i quali la Regione possa indire un referendum consultivo anche al di là dei confini delineati dall'art. 117 Cost. Il limite di questo "sconfinamento" regionale, cioè, poggia, ad avviso della Corte, sulla distinzione tra "materia" e "interesse sotteso": altro sono gli interessi regionali che possono eventualmente (e legittimamente) riguardare settori estranei alle materie di cui all'art. 117 Cost.; altro sono gli interessi che, nella loro essenza unitaria, riguardano la collettività nazionale e che, in quanto tali, sono affidati all'esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato. Rispetto a questi, le relative scelte o decisioni non possono essere assolutamente condizionate o, comunque, influenzate dall'esito di referendum consultivi²⁶. Ciò in quanto nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politi-

23 Corte costituzionale, sentenza 16 febbraio 1982, n. 43 e sentenza n. 256/1989, già cit.

24 Corte costituzionale, sentenza 24 luglio 1988, n. 332; sentenza 26 luglio 2002, n. 407; sentenza 11 febbraio 2011, n. 45.

25 Corte costituzionale, sentenza 21 luglio 1988, n. 829 e sentenza n. 470/1992, già cit.

26 Corte costituzionale, sentenza n. 256/1989, cit.

ca, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dal referendum confermativo ex art. 138 Cost.²⁷. Da questa disposizione il Giudice delle leggi desume inoltre due fondamentali proposizioni: la prima é che il popolo in sede referendaria non é disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale. La seconda é che l'intervento del popolo non é a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui é articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, é capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti²⁸.

Questo atteggiamento di sostanziale chiusura della Corte costituzionale non è che la naturale conseguenza della scelta compiuta dal Costituente che, nel respingere la proposta di introdurre il referendum consultivo anche a livello nazionale²⁹, ha fatto sì che il dibattito sulle questioni più importanti per la vita della comunità nazionale rimanesse confinato nei luoghi istituzionali della rappresentanza politica. Mentre, al contrario, sarebbe stato preferibile - e a tutt'oggi auspicabile³⁰ - consentire che quel dibattito si diffondesse nell'opinione pubblica, in modo tale da fornire alla discussione parlamentare l'*habitat* culturale necessario ad affrontare scelte, decisioni o modifiche cruciali per la vita del Paese. Il che, lungi dal delegittimare il Parlamento³¹, o dal comportare violazione del divieto di mandato imperativo³², avrebbe potuto «prevenire situazioni di frattura fra rappresentanti e rappre-

27 Corte costituzionale, sentenze nn. 470/1992 e 496/2000, già cit.

28 Corte costituzionale, sentenza n. 496/2000, cit. Su queste due proposizioni esprimono dei dubbi, tra gli altri, N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000, 6, spec. pp. 3826 ss.; e A. RUGGERI, *op. cit.*, spec. pp. 227 ss., in termini essenzialmente affini. Si evidenzia, cioè, la necessità di tener distinte la pronuncia locale da quella nazionale, ossia: la celebrazione del referendum consultivo veneto - e il suo eventuale esito positivo circa l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia - non avrebbe potuto comportare una violazione dell'art. 138 Cost. Giacché, ai fini dell'effettiva attribuzione di quelle forme e condizioni particolari di autonomia, sarebbe comunque stato necessario seguire, in un momento successivo, la procedura di cui all'art. 138 Cost. Che, a sua volta, avrebbe potuto condurre ad un esito diverso da quello espresso in ambito locale. In argomento si v. anche R. ROMBOLI, *Referendum regionali consultivi: la corte dichiara l'incostituzionalità, ma il governo rinuncia (osservazioni a Corte cost., ord. 10 maggio 2002, n. 189)*, in *Il Foro it.*, 2002, p. 1, v. 2, pp. 2578 ss.

29 Cfr. nota n. 2.

30 Sembra opportuno ricordare che, tra le Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali istituite in Italia, solo la Commissione Bozzi (1983-1985) propose d'introdurre nell'art. 75 Cost. il referendum consultivo per «questioni di alta rilevanza politica», su richiesta del Governo o di un terzo dei parlamentari, dietro approvazione del Parlamento in seduta comune. In argomento si v., tra gli altri, C. GEMMA, *Il referendum e la «Commissione Bozzi»*, in *Quad. cost.*, 1985, pp. 393 ss.; A. BARBERA, *Il blocco della democrazia e la politica istituzionale del Pci*, in *Dem. dir.*, 1986, 2, spec. pp. 27 ss.

31 Cfr. M. AINIS, *Privilegium*, Bologna 2012, il quale rileva la necessità «di un'iniezione di democrazia diretta nel corpo sfiato delle nostre istituzioni», non per negare il ruolo delle assemblee parlamentari, «bensì per renderne le decisioni sindacabili, e se del caso rovesciabili dai medesimi elettori». A questi fini, l'Autore propone il rafforzamento del referendum abrogativo, attraverso l'abolizione del quorum di validità della consultazione; la previsione del referendum propositivo, già contemplato nella Costituzione di Weimar del 1919; e l'introduzione dell'istituto del *recall*, presente nella maggior parte dei Paesi europei e non, teso a revocare gli «eletti immeritevoli» (pp. 165 e 166).

32 Cfr. B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 437.

sentati»³³, oltre a costituire un opportuno «esercizio collettivo del diritto di informazione»³⁴. Questa, in ultima battuta, sembra essere la funzione essenziale del referendum: agire da correttivo delle disfunzioni, potenziali o effettive, del principio rappresentativo.

** Dottore di ricerca – Università di Teramo

Forum di Quaderni

33 C. MORTATI, *Significato del referendum*, in *Rass. parl.*, 1960, 1, p. 66.

34 Così A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, *op. cit.*, p. 97. In argomento, cfr. anche G. COTTURRI, *Politica istituzionale e cultura di governo*, in *Dem. dir.*, 1986, 1, spec. pp. 45 ss.; M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in R. Nania e P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino 2001, spec. pp. 587 ss.; M. FIORILLO, *Il referendum abrogativo fra giustizia costituzionale e mass media*, in M. AINIS (a cura di), *I referendum sulla fecondazione assistita*, Milano 2005, pp. 337 ss. La questione, qui appena accennata, concerne il nesso tra diritto ad essere informati e referendum consultivo appare degna d'interesse: non solo per aumentare il tasso di partecipazione attiva del popolo alle decisioni politiche di maggiore rilievo; ma anche laddove la si ponga in relazione alla problematica della chiarezza normativa. Anche una "legge oscura" può infatti violare la sovranità popolare e la democraticità di un ordinamento: ragion per cui il referendum consultivo potrebbe svolgere una funzione dirimente anche in questa direzione. In dottrina, per tutti, M. AINIS, *La legge oscura*, Roma-Bari 1997 (ult. ediz. 2010). Nella copiosa giurisprudenza costituzionale sull'argomento, v., ad esempio, tra le pronunce più note, la sentenza 8 giugno 1981, n. 96, dove l'imprecisione e l'indeterminatezza della formulazione dell'art. 603 c.p. (plagio) conducono la Corte a dichiararne l'illegittimità; o la sentenza 24 marzo 1988, n. 364, dove si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile. Sempre sul deficit di chiarezza normativa, a titolo meramente esemplificativo, cfr. sentenza 22 aprile 1992, n. 185; sentenza 13 maggio 1993, n. 233; sentenza 11 dicembre 1998, n. 398; sentenza 12 gennaio 2000, n. 5; sentenza 10 maggio 2002, n. 173; sentenza 12 giugno 2007, n. 182.