

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

**IL GIUDIZIO
SULL'AMMISSIBILITÀ DEL *REFERENDUM***

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1972-2022

a cura di: R. Nevola
G. Verrengia
G. Verrigno

Dicembre 2024

IL GIUDIZIO
SULL'AMMISSIBILITÀ DEL *REFERENDUM*

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1972-2022

INDICE DELLE SENTENZE **(1972 - 2022)**

Sentenza n. 10 del 1972 , Pres. Chiarelli - Rel. Fragali	11
Sentenza n. 251 del 1975 , Pres. Oggioni - Rel. De Stefano	13
Sentenza n. 16 del 1978 , Pres. Rossi - Rel. Paladin.....	16
Sentenza n. 70 del 1978 , Pres. Amadei - Rel. Paladin	28
Sentenza n. 22 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. De Stefano	30
Sentenza n. 23 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. De Stefano	33
Sentenza n. 24 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. De Stefano	34
Sentenza n. 25 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. De Stefano	37
Sentenza n. 26 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. Paladin	40
Sentenza n. 27 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. Ferrari	48
Sentenza n. 28 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. De Stefano	53
Sentenza n. 29 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. De Stefano	56
Sentenza n. 30 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. De Stefano	59
Sentenza n. 31 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. De Stefano	63
Sentenza n. 48 del 1981 , Pres. Amadei - Rel. De Stefano	66
Sentenza n. 26 del 1982 , Pres. Elia - Rel. Maccarone.....	68
Sentenza n. 27 del 1982 , Pres. Elia - Rel. Maccarone.....	71
Sentenza n. 35 del 1985 , Pres. Elia - Rel. Paladin.....	74
Sentenza n. 25 del 1987 , Pres. La Pergola - Red. Saja.....	79
Sentenza n. 26 del 1987 , Pres. La Pergola - Red. Conso	83
Sentenza n. 27 del 1987 , Pres. La Pergola - Red. Gallo.....	85
Sentenza n. 28 del 1987 , Pres. La Pergola - Red. Ferrari.....	88
Sentenza n. 29 del 1987 , Pres. La Pergola - Red. Casavola	90
Sentenza n. 63 del 1990 , Pres. e Red. Saja.....	92
Sentenza n. 64 del 1990 , Pres. Saja - Red. Caianiello	99
Sentenza n. 65 del 1990 , Pres. Saja - Red. Greco.....	102

Sentenza n. 47 del 1991 , Pres. e Red. Conso.....	104
Sentenza n. 26 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Greco	116
Sentenza n. 27 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Pescatore	118
Sentenza n. 28 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Spagnoli	120
Sentenza n. 29 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Baldassarre.....	124
Sentenza n. 30 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Caianiello.....	128
Sentenza n. 31 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Ferri	130
Sentenza n. 32 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Mengoni.....	132
Sentenza n. 33 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Cheli	135
Sentenza n. 34 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Granata.....	139
Sentenza n. 35 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Vassalli	141
Sentenza n. 36 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Guizzi.....	143
Sentenza n. 37 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Mirabelli	146
Sentenza n. 38 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Santosuosso.....	148
Sentenza n. 137 del 1993 , Pres. Casavola - Red. Ferri	150
Sentenza n. 1 del 1994 , Pres. Casavola - Red. Mengoni.....	152
Sentenza n. 2 del 1994 , Pres. Casavola - Red. Spagnoli - Mirabelli.....	155
Sentenza n. 1 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Spagnoli	161
Sentenza n. 2 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Baldassarre.....	165
Sentenza n. 3 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Caianiello.....	168
Sentenza n. 4 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Caianiello.....	172
Sentenza n. 5 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Ferri - Guizzi.....	175
Sentenza n. 6 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Mengoni.....	184
Sentenza n. 7 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Cheli	191
Sentenza n. 8 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Granata.....	193
Sentenza n. 9 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Vassalli	198
Sentenza n. 10 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Mirabelli	200
Sentenza n. 11 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Santosuosso.....	203

Sentenza n. 12 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Vari.....	206
Sentenza n. 13 del 1995 , Pres. Casavola - Red. Ruperto	209
Sentenza n. 14 del 1997 , Pres. Granata - Red. Vari.....	212
Sentenza n. 15 del 1997 , Pres. Granata - Red. Mezzanotte.....	214
Sentenza n. 16 del 1997 , Pres. Granata - Red. Vassalli	216
Sentenza n. 17 del 1997 , Pres. Granata - Red. Onida	224
Sentenza n. 18 del 1997 , Pres. Granata - Red. Onida	228
Sentenza n. 19 del 1997 , Pres. Granata - Red. Mezzanotte.....	233
Sentenza n. 20 del 1997 , Pres. Granata - Red. Mezzanotte.....	235
Sentenza n. 21 del 1997 , Pres. Granata - Red. Vari.....	238
Sentenza n. 22 del 1997 , Pres. Granata - Red. Vari.....	241
Sentenza n. 23 del 1997 , Pres. Granata - Red. Guizzi.....	244
Sentenza n. 24 del 1997 , Pres. Granata - Red. Onida	247
Sentenza n. 25 del 1997 , Pres. Granata - Red. Vari.....	250
Sentenza n. 26 del 1997 , Pres. Granata - Red. Guizzi.....	254
Sentenza n. 27 del 1997 , Pres. Granata - Red. Neppi Modona.....	261
Sentenza n. 28 del 1997 , Pres. Granata - Red. Mirabelli	266
Sentenza n. 29 del 1997 , Pres. Granata - Red. Ruperto	268
Sentenza n. 30 del 1997 , Pres. Granata - Red. Neppi Modona.....	271
Sentenza n. 31 del 1997 , Pres. Granata - Red. Zagrebelsky.....	275
Sentenza n. 32 del 1997 , Pres. Granata - Red. Mirabelli	277
Sentenza n. 33 del 1997 , Pres. Granata - Red. Capotosti	279
Sentenza n. 34 del 1997 , Pres. Granata - Red. Contri.....	281
Sentenza n. 35 del 1997 , Pres. Granata - Red. Vassalli	284
Sentenza n. 36 del 1997 , Pres. Granata - Red. Capotosti	291
Sentenza n. 37 del 1997 , Pres. Granata - Red. Santosuosso.....	294
Sentenza n. 38 del 1997 , Pres. Granata - Red. Santosuosso.....	296
Sentenza n. 39 del 1997 , Pres. Granata - Red. Mirabelli	299

Sentenza n. 40 del 1997 , Pres. Granata - Red. Zagrebelsky	302
Sentenza n. 41 del 1997 , Pres. Granata - Red. Contri	306
Sentenza n. 42 del 1997 , Pres. Granata - Red. Santosuosso	308
Sentenza n. 13 del 1999 , Pres. Granata - Red. Chieppa	311
Sentenza n. 31 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Guizzi	317
Sentenza n. 32 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Zagrebelsky	321
Sentenza n. 33 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Chieppa	323
Sentenza n. 34 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Mirabelli	328
Sentenza n. 35 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Neppi Modona	331
Sentenza n. 36 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Santosuosso	336
Sentenza n. 37 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Onida	339
Sentenza n. 38 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Contri	343
Sentenza n. 39 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Mezzanotte	347
Sentenza n. 40 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Neppi Modona	349
Sentenza n. 41 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Bile	352
Sentenza n. 42 del 2000 , Pres. Vassalli - Rel. Ruperto, Red. Zagrebelsky	357
Sentenza n. 43 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Mirabelli	360
Sentenza n. 44 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Contri	363
Sentenza n. 45 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Capotosti	365
Sentenza n. 46 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Vari	368
Sentenza n. 47 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Ruperto	372
Sentenza n. 48 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Vari	374
Sentenza n. 49 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Marini	378
Sentenza n. 50 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Mezzanotte	381
Sentenza n. 51 del 2000 , Pres. Vassalli - Red. Santosuosso	386
Sentenza n. 41 del 2003 , Pres. Chieppa - Red. Zagrebelsky	388
Sentenza n. 42 del 2003 , Pres. Chieppa - Red. Mezzanotte	393
Sentenza n. 43 del 2003 , Pres. Chieppa - Red. Capotosti	396

Sentenza n. 44 del 2003 , Pres. Chieppa - Red. Marini.....	399
Sentenza n. 45 del 2003 , Pres. Chieppa - Red. Amirante.....	401
Sentenza n. 46 del 2003 , Pres. Chieppa - Red. De Siervo.....	404
Sentenza n. 25 del 2004 , Pres. Zagrebelsky - Red. Bile	407
Sentenza n. 45 del 2005 , Pres. Onida - Rel. Bile, Red. De Siervo	410
Sentenza n. 46 del 2005 , Pres. Onida - Rel. Amirante, Red. Marini	414
Sentenza n. 47 del 2005 , Pres. Onida - Red. Marini	417
Sentenza n. 48 del 2005 , Pres. Onida - Red. Marini	421
Sentenza n. 49 del 2005 , Pres. Onida - Red. Finocchiaro	425
Sentenza n. 15 del 2008 , Pres. Bile - Rel. De Siervo, Red. Silvestri.....	428
Sentenza n. 16 del 2008 , Pres. Bile - Red. Silvestri.....	438
Sentenza n. 17 del 2008 , Pres. Bile - Rel. Amirante, Red. Bile	447
Sentenza n. 24 del 2011 , Pres. De Siervo - Red. Gallo.....	450
Sentenza n. 25 del 2011 , Pres. De Siervo - Red. Criscuolo	456
Sentenza n. 26 del 2011 , Pres. De Siervo - Red. Criscuolo	461
Sentenza n. 27 del 2011 , Pres. De Siervo - Red. Gallo.....	465
Sentenza n. 28 del 2011 , Pres. De Siervo - Red. Tesauro	469
Sentenza n. 29 del 2011 , Pres. De Siervo - Red. Cassese	477
Sentenza n. 174 del 2011 , Pres. Quaranta - Red. Tesauro.....	479
Sentenza n. 13 del 2012 , Pres. Quaranta - Red. Cassese.....	482
Sentenza n. 12 del 2014 , Pres. Silvestri - Red. Cartabia.....	493
Sentenza n. 5 del 2015 , Pres. Criscuolo - Red. Mattarella	497
Sentenza n. 6 del 2015 , Pres. Criscuolo - Red. Morelli	506
Sentenza n. 16 del 2016 , Pres. Criscuolo - Red. Carosi.....	510
Sentenza n. 17 del 2016 , Pres. Criscuolo - Red. Coraggio.....	514
Sentenza n. 26 del 2017 , Pres. Grossi - Rel. Sciarra, Red. Lattanzi	518
Sentenza n. 27 del 2017 , Pres. Grossi - Red. Morelli	525
Sentenza n. 28 del 2017 , Pres. Grossi - Red. Prosperetti	529

Sentenza n. 10 del 2020 , Pres. Cartabia - Red. de Pretis.....	533
Sentenza n. 49 del 2022 , Pres. Amato - Red. Barbera	549
Sentenza n. 50 del 2022 , Pres. Amato - Red. Modugno	555
Sentenza n. 51 del 2022 , Pres. Amato - Red. Amoroso	562
Sentenza n. 56 del 2022 , Pres. Amato – Red. de Pretis	571
Sentenza n. 57 del 2022 , Pres. Amato - Red. Petitti	579
Sentenza n. 58 del 2022 , Pres. Amato - Red. Zanon.....	586
Sentenza n. 59 del 2022 , Pres. Amato - Red. Sciarra.....	592
Sentenza n. 60 del 2022 , Pres. Amato - Red. Zanon.....	597

SENTENZA N. 10/1972

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - Soggetti legittimati a depositare memorie - Promotori e Governo - Memorie di altri - Irricevibilità.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Preliminare accertamento da parte della Corte costituzionale di essere stata legittimamente investita del giudizio.

Referendum abrogativo - Oggetto - Legge 1 dicembre 1970, n. 898 - Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio - Non rientra tra le materie escluse dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALAZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 1 dicembre 1970, n. 898, recante "Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio".
Udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 1972 il Giudice relatore Michele Fragali.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Deve dichiararsi irricevibile la memoria prodotta dalla Lega italiana per il divorzio: il terzo comma dell'art. 33 legge 25 maggio 1970, n. 352, permette di depositarne soltanto ai promotori del referendum e al Governo: gli uni come portatori della volontà di coloro che hanno sottoscritto la relativa istanza, l'altro quale rappresentante dello Stato nella sua unità, per assicurare, attraverso tale disciplina, le condizioni necessarie e sufficienti per un legittimo contraddittorio.

2. - In via preliminare dev'essere accertato che questa Corte sia stata legittimamente investita del giudizio sull'ammissibilità del referendum.

È dall'ordinanza emessa dall'Ufficio centrale suddetto che nasce per la Corte il potere-dovere di esercitare la competenza prevista dall'art. 2, comma primo, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1; e soltanto dalla motivazione di tale ordinanza la Corte può desumere il modo di svolgimento delle operazioni commesse all'Ufficio menzionato.

Dall'ordinanza stessa risulta che l'Ufficio ha dichiarato conforme a legge la richiesta di referendum per l'abrogazione della legge 1 dicembre 1970, n. 898, in riferimento alla quale il relativo procedimento era stato promosso, dopo aver insindacabilmente accertato il deposito di firme valide per un numero superiore a quello di 500.000, prescritto dall'art. 75, primo comma, della Costituzione.

3. - Constatato ciò, a questa Corte, nella sede attuale, resta affidato soltanto il compito di verificare se la richiesta di referendum di cui si tratta riguardi materie che l'art. 75, secondo comma, della Costituzione esclude dalla votazione popolare: l'art. 2, primo comma, della citata legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e l'art. 33, quarto comma, della legge 25 maggio 1970,

n. 352, danno questo limitato oggetto al giudizio che deve seguire all'ordinanza dell'Ufficio centrale.

Il secondo comma del menzionato art. 75 della Costituzione fa divieto di sottoporre a votazione popolare le leggi concernenti materie tributarie e di bilancio, amnistia ed indulto, autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Ora, la domanda di referendum di cui si tratta riguarda la disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio; ed è perciò evidente che la legge a cui il referendum si riferisce, nel suo complesso e nelle singole sue disposizioni, non concerne materia rientrante tra quelle eccettuate dalla Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum presentata il 19 giugno 1971 dalle persone sopra indicate, per l'abrogazione della legge 1 dicembre 1970, n. 898, dal titolo "Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio", dichiarata conforme a legge dall'ordinanza sopra citata.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 gennaio 1972.

SENTENZA N. 251/1975

Referendum abrogativo - Procedimento - Ufficio centrale per il referendum - Funzioni - Competenza spettante alla Corte costituzionale - Distinzione da altri giudizi a questa riservati.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - Oggetto - Cod. pen., artt. 546, 547, 548, 549, secondo comma, 550, 551, 552, 553, 554 e 555 (delitti contro la integrità e la sanità della stirpe) - Estraneità alle materie sottratte a referendum dall'art. 75 della Costituzione - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Disposizione già dichiarata dalla Corte costituzionale illegittima in data anteriore all'iniziativa dei promotori e altra parzialmente incostituzionale con decisione posteriore alla stessa iniziativa - Implicazioni sull'ulteriore svolgimento del referendum - Competenza dell'Ufficio centrale per il referendum.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. LUIGI OGGIONI, Presidente - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALAZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 75, comma secondo, della Costituzione, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 546, 547, 548, 549, comma secondo, 550, 551, 552, 553, 554, 555 del codice penale, approvato con r.d. 19 ottobre 1930, 1398.

Udito nella camera di consiglio dell'11 dicembre 1975 il Giudice relatore Antonino De Stefano.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Nel complesso procedimento instaurato dalla legge 25 maggio 1970, n. 352, al fine di determinare le modalità di attuazione del referendum popolare per l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, previsto dall'articolo 75 della Costituzione, assumono precipuo rilievo le funzioni demandate all'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione a norma dell'art. 12 della citata legge. Tale Ufficio è, infatti, chiamato, dal successivo art. 32, ad accertare che la richiesta di referendum sia conforme alle norme di legge, rilevando con ordinanza le eventuali irregolarità e decidendo, con ordinanza definitiva, sulla legittimità della richiesta medesima.

Una volta poi espletate le operazioni di votazione e di scrutinio, è lo stesso Ufficio che, ricevuti i verbali e i relativi allegati, procede all'accertamento delle condizioni prescritte dal penultimo comma dell'art. 75 della Costituzione, e alla conseguente proclamazione dei risultati del referendum (art. 36 legge cit.). Infine, allo Ufficio anzidetto compete dichiarare che le operazioni non hanno più corso, se, prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati (art. 39 legge cit.).

Al controllo di legittimità demandato all'apposito Ufficio è preclusa soltanto la cognizione dell'ammissibilità del referendum, ai sensi del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione (art. 32, comma secondo, legge cit.). Per l'art. 2 della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, spetta, infatti, alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione, siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso. E le modalità di tale giudizio - in conformità a quanto previsto dal richiamato art. 2 della legge cost. n. 1 del 1953 - sono state appunto stabilite dalla citata legge n. 352 del 1970, precisamente all'art. 33.

Trattasi, dunque, di una competenza che si è aggiunta a quelle demandate alla Corte dall'art. 134 della Costituzione; ed il relativo giudizio, per il limitato oggetto (sentenza di questa Corte **n. 10 del 1972**), per la sua inserzione in un procedimento unitario che si articola in più fasi consecutive e consequenziali, per la sua peculiare funzione di controllo in ordine ad un atto del procedimento di abrogazione in corso, si atteggia con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge.

2. - Alla stregua di tali premesse, si dà atto che l'Ufficio centrale per il referendum, con l'ordinanza del 7 novembre 1975, ha dichiarato legittima la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 546, 547, 548, 549, comma secondo, 550, 551, 552, 553, 554, 555 del codice penale. Ne consegue per la Corte, nella sede attuale, il compito di verificare se tali disposizioni appartengano o meno alle categorie di leggi sottratte al referendum abrogativo dal secondo comma dell'art. 75 della Costituzione (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali).

3. - Gli articoli dianzi indicati - tutti collocati sotto il Titolo X, Dei delitti contro la integrità e la sanità della stirpe, del Libro II del codice penale - concernono un complesso di ipotesi delittuose, e precisamente l'aborto di donna consenziente (art. 546), l'aborto procuratosi dalla donna (art. 547), l'istigazione all'aborto (art. 548), la morte o lesione della donna derivate dal fatto preveduto dall'art. 546 (art. 549, comma secondo), gli atti abortivi su donna ritenuta incinta (art. 550), la procurata impotenza alla procreazione (art. 552), l'incitamento a pratiche contro la procreazione (art. 553), il contagio di sifilide o di blenorragia (art. 554); inoltre, l'articolo 551 contempla una riduzione delle pene stabilite dagli articoli da 546 a 550, dianzi indicati, e dall'art. 545 (del quale non è proposta l'abrogazione), se alcuno dei fatti ivi preveduti è commesso per causa di onore; e l'art. 555 prevede un aumento della pena, e nel caso di recidiva la interdizione perpetua dalla professione sanitaria, se il colpevole di uno dei delitti preveduti dall'art. 545, dalla prima parte e dal secondo capoverso dell'art. 546, dagli artt. 548, 549, 550, dalla prima parte dell'art. 552 e dall'art. 553, è persona che esercita una professione sanitaria. Appare evidente che tali disposizioni non rientrano tra quelle eccettuate dall'art. 75, comma secondo, della Costituzione, e pertanto è ammissibile la richiesta di referendum popolare per la loro abrogazione, una volta che ne è stata dichiarata la legittimità a mente dell'art. 32 della citata legge n. 352 del 1970.

4. - Così precisati i limiti della sua competenza, la Corte non può non rilevare che, con sua **sentenza n. 49 del 10 marzo 1971**, pubblicata in G. U. n. 74 del 24 marzo 1971, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 553 cod. pen. (incitamento a pratiche contro la procreazione), del quale ora il promosso referendum intende conseguire l'abrogazione; e che detto articolo, pertanto, ha cessato di avere efficacia, ai sensi dell'art. 136 della Costituzione, fin dal giorno successivo alla pubblicazione della richiamata sentenza, né può, da tale data, aver più applicazione (art. 30, comma terzo, legge 11 marzo 1953, n. 87), con ciò risultando assorbita la finalità cui istituzionalmente è preordinato il referendum abrogativo.

Rileva, altresì, la Corte che, con sua **sentenza n. 27 del 18 febbraio 1975**, pubblicata in G.U. n. 55 del 26 febbraio 1975, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'articolo 546 cod. pen. (aborto di donna consenziente), "nella parte in cui non prevede che la gravidanza possa venir interrotta quando l'ulteriore gestazione implichi danno, o pericolo grave, medicalmente accertato nei sensi di cui in motivazione e non altrimenti evitabile, per la salute della madre"; e

che tale pronuncia è intervenuta in data posteriore a quella (5 febbraio 1975) in cui - come rilevasi dalla motivazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione - i promotori avevano reso nota, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 della citata legge n. 352 del 1970, la loro iniziativa per la richiesta di un referendum abrogativo, tra gli altri, del menzionato art. 546, dando così avvio al relativo procedimento.

La Corte si arresta a tali constatazioni, senza inoltrarsi nelle loro implicazioni: non appartiene, infatti, al presente giudizio la cognizione della problematica che si profila in conseguenza di quanto rilevato, potendo essa investire - riferita che sia all'intero complesso normativo o ai soli due articoli sopra menzionati o ad uno solo di essi - tanto la conformità a legge della richiesta di referendum, quanto l'ulteriore svolgimento delle operazioni (art. 39 legge n. 352 del 1970). Come si è innanzi ricordato, ai relativi controlli, ed alla soluzione delle pertinenti questioni, è preposto l'Ufficio centrale per il referendum, al quale questa sentenza va comunicata, in ottemperanza al disposto dell'ultimo comma dell'art. 33 della citata legge.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare, presentata il 12 luglio 1975, per l'abrogazione degli artt. 546, 547, 548, 549, comma secondo, 550, 551, 552, 553, 554, 555 del codice penale, approvato con r.d. 19 ottobre 1930, numero 1398, e dichiarata legittima dall'ordinanza 7 novembre 1975 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 1975.

SENTENZA N. 16/1978

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - Delimitazione - Configurazione restrittiva (ex art. 75, secondo comma, Cost.) - Esclusione - Individuazione di ulteriori cause inesprese di inammissibilità - Fondamento nell'intero ordinamento costituzionale del referendum abrogativo.

Referendum abrogativo - Costituzione, art. 75, secondo comma - Interpretazione non meramente letterale, bensì logico-sistematica - Cause di inammissibilità - Carattere non tassativo della elencazione - Sussistenza di ulteriori limiti (eterogeneità dei quesiti; natura non ordinaria degli atti normativi; disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato o produttive di effetti strettamente collegati a quelli delle leggi espressamente escluse).

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1 (per l'esecuzione dei Patti lateranensi) - Posizione e funzione dell'atto nella gerarchia delle fonti - Limiti all'abrogabilità ex artt. 7 e 138 della Costituzione - Estensione della "copertura costituzionale" dai Patti alla legge ordinaria approvata per la loro esecuzione - Stretto collegamento di quest'ultima con le leggi di autorizzazione (espressamente escluse dall'art. 75, secondo comma, Cost.) - Inammissibilità della richiesta.

Patti lateranensi - Posizione nel sistema delle fonti sotto il lato attivo e passivo. Revisione costituzionale - Procedimento - Lacune - Integrazione con gli artt. 71 e ss. della Costituzione - Non estensibilità dell'art. 75.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Disposizioni (97) del Codice penale - Eterogeneità di contenuto non riconducibile ad una matrice razionalmente unitaria - Difetto dei requisiti di semplicità e chiarezza della domanda, inerenti alla funzione del referendum - Limiti ex artt. 1, 48 e 75 della Costituzione - Inammissibilità della richiesta.
Referendum abrogativo - Disciplina legislativa - Legge 25 maggio 1970, n. 352 - Sue insufficienze ed antinomie - Esigenza che il quesito sia formulato in termini semplici e chiari e previsione delle conseguenze nel caso contrario - Necessità di un controllo sull'omogeneità delle richieste.

Legge - Discrezionalità legislativa - Arbitri del legislatore Sindacabilità da parte della Corte costituzionale.

Referendum abrogativo - Natura - Finalità - Richieste che, per difetto di un quesito comune e razionalmente unitario delle disposizioni, comportano coartazione della libertà di voto degli elettori e contrasto con il principio della sovranità popolare.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - R.D. 20 febbraio 1941, n. 303 (Cod. pen. mil. di pace) - Eterogeneità del suo contenuto e diversità di rapporti delle sue disposizioni con la Costituzione - Sussistenza, nell'atto, di norme a contenuto costituzionalmente vincolato - Mancanza di un potere della Corte di scindere o di ridefinire i quesiti referendari - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - R.D. 9 settembre 1941, n. 1022 (ordinamento giudiziario militare) - Sostanziale unitarietà della materia con quella disciplinata dal Cod. pen. mil. di pace - Finalità della richiesta di sopprimere (tramite l'abrogazione di norme a contenuto costituzionalmente vincolato) l'intera giurisdizione

militare, prevista dall'art. 103, terzo comma, e disp. trans. VI della Costituzione - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Legge 22 maggio 1975, n. 152 (tutela dell'ordine pubblico) - Varietà del suo contenuto, non eccedente le previsioni dell'art. 75 della Costituzione - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Legge 25 gennaio 1962, n. 20 (norme sui procedimenti e giudizi di accusa) - Disposizioni attinenti ai poteri ed ai modi di funzionamento della Commissione parlamentare inquirente Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione - Assunta configurazione di una categoria di leggi "costituzionalmente obbligatorie" - Non dà vita, di per sé, ad un limite ex art. 75, secondo comma, della Costituzione, ma solo nelle disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Legge 2 maggio 1974, n. 195 (contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici) - Legge di spesa distinta dalla legge di bilancio cui si riferisce l'art. 75, secondo comma, della Costituzione - Ammissibilità della richiesta - Modificazione della legge nel corso del giudizio di ammissibilità (legge 16 gennaio 1978, n. 11) - Determinazione degli effetti in relazione all'oggetto della richiesta - Competenza dell'Ufficio centrale per il referendum.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Legge 14 febbraio 1904, n. 36, artt. 1, 2, 3 e 3 bis - Norme sui manicomi e sugli alienati - Non attiene alle materie escluse dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 75 secondo comma della Costituzione, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione:

1. - dell'art. 1 del regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303 ("Codici penali militari di pace e di guerra") limitatamente alle parole "il testo del codice militare di pace" (n. 3 reg. ref.);

2. - del regio decreto 9 settembre 1941, n. 1022: "Ordinamento giudiziario militare" (n. 4 reg. ref.);

3. - della legge 2 maggio 1974, n. 195 "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici" (n.5 reg. ref.);

4. - dell'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810, che dispone "l'esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929" limitatamente al contenuto degli artt. 1, 10, 17 e 23 dell'allegato Trattato e all'intero contenuto dell'allegato Concordato (n. 6 reg. ref.);

5. - degli artt. 1, 2, 3, 3-bis della legge 14 febbraio 1904, n. 36: "Disposizioni sui manicomi e sugli alienati" e successive modificazioni (n. 7 reg. ref.);

6. - degli artt. 17 primo comma, limitatamente alle parole: "2) l'ergastolo"; 53 primo comma, limitatamente alle parole: "o di vincere una resistenza all'autorità"; 57, 57-bis, 203, 204

secondo comma, limitatamente alle parole: “nei casi espressamente determinati, la qualità di persona socialmente pericolosa è presunta dalla legge”; 205 primo comma, limitatamente alle parole: “o di proscioglimento” e secondo comma (possono essere ordinate con provvedimento successivo: 1) nel caso di condanna, durante la esecuzione della pena o durante il tempo in cui il condannato si sottrae volontariamente all’esecuzione della pena; 2) nel caso di proscioglimento, qualora la qualità di persona socialmente pericolosa sia presunta, e non sia decorso un tempo corrispondente alla durata minima della relativa misura di sicurezza; 3) in ogni tempo, nei casi stabiliti dalla legge); 206, 222, 223, 224, 225, 226, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 256, 261, 262, 265, 266, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 278, 279, 290, 290-bis, 291, 292, 292-bis, 293, 297, 299, 302, 303, 304, 305, 312, 327, 330, 332, 333, 340, 341, 342, 343, 344, 352, 402, 403, 404, 405, 406, 414 terzo comma (Alla pena stabilita nel n. 1 soggiace anche chi pubblicamente fa l’apologia di uno o più delitti); 415, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 510, 511, 512, 527, 528, 529, 565, 571 secondo comma, limitatamente alle parole: “ridotte ad un terzo; se ne deriva la morte, si applica la reclusione da tre a otto anni”; 578, 587, 592, 596-bis, 603, 633 secondo comma (Le pene si applicano congiuntamente, e si procede di ufficio, se il fatto è commesso da più di cinque persone, di cui una almeno palesemente armata, ovvero da più di dieci persone, anche senza armi); 654, 655, 656, 657, 661, 662, 663, 663-bis, 666, 668, 724, 725 e 726 del codice penale approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, e successive modificazioni (n. 8 reg. ref.);

7. - della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante “Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico”, ad eccezione dell’art. 5 (sostituito dall’art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533) (n. 9 reg. ref.);

8. - degli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 primo comma, limitatamente alle parole: “alla Commissione inquirente o”; 12 limitatamente alle parole: “il quale ne informa immediatamente la Commissione inquirente”; 13, 14 primo comma, limitatamente alle parole: “la Commissione inquirente o”; 16 primo comma, limitatamente alle parole: “la Commissione inquirente o” della legge 25 gennaio 1962, n. 20: “Norme sui procedimenti e giudizi di accusa” (n. 10 reg. ref.).

Uditi nella camera di consiglio del 17 gennaio 1978 l’avv. Mauro Mellini, per i Comitati promotori dei referendum, e il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri;

udito il Giudice relatore Livio Paladin.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Le varie questioni che la Corte è tenuta a proporsi, per accertare l’ammissibilità delle otto richieste in discussione, sono tanto interferenti che le relative soluzioni si connettono e si condizionano a vicenda, venendo tutte a dipendere da comuni premesse concernenti la definizione dell’istituto del referendum abrogativo, ai sensi dell’art. 75 Cost. Pertanto gli otto giudizi vanno riuniti e decisi con un’unica sentenza.

2. - La novità e la vastità dei problemi, che nella presente occasione si prospettano alla Corte, impongono anzitutto di considerare e di determinare - in via preventiva e generale - i fondamenti, gli scopi, i criteri del giudizio riguardante l’ammissibilità delle richieste di referendum: al fine di tracciare un quadro unitario di riferimento, entro il quale si possano coerentemente effettuare le singole valutazioni che la Corte stessa deve in questa sede svolgere.

Rimane ferma, anche nell’attuale prospettiva, la sistemazione già operata dalla **sentenza n. 251 del 1975**, quanto ai compiti rispettivamente attribuiti - nel procedimento instaurato dalla legge 25 maggio 1970, n. 352 - a questa Corte ed all’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione. Conseguentemente, va riaffermato che spetta all’Ufficio centrale “accertare che la richiesta di referendum sia conforme alle norme di legge, rilevando con ordinanza le eventuali irregolarità e decidendo, con ordinanza definitiva, sulla legittimità della

richiesta medesima”; mentre a questa Corte è conferita la sola “cognizione dell’ammissibilità del referendum”, secondo i disposti degli artt. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1953, 32 secondo comma e 33 della legge ordinaria n. 352 del 1970. E va ribadito che tale competenza si è aggiunta a quelle previste dall’art. 134 Cost.; atteggiandosi dunque - come precisava la sentenza testé ricordata - “con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge”.

Ciò non toglie, però, che si dimostra troppo restrittiva quella configurazione del giudizio di ammissibilità, per cui sarebbe affidato alla Corte il solo compito di verificare se le richieste di referendum abrogativo riguardino materie che l’art. 75 secondo comma Cost. esclude dalla votazione popolare: con espresso ed esclusivo riguardo alle “leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”. Tale interpretazione non ha nessuna altra base, in effetti, al di fuori dell’assunto - postulato più che dimostrato - che la testuale indicazione delle cause d’inammissibilità, contenuta nel capoverso dell’art. 75, sia rigorosamente tassativa; laddove è altrettanto sostenibile - in ipotesi - che essa presuppone una serie di cause inesprese, previamente ricavabili dall’intero ordinamento costituzionale del referendum abrogativo.

Vero è che questa Corte giudica dell’ammissibilità dei referendum - stando alle concordi previsioni della legge costituzionale n. 1 del 1953 e della legge ordinaria n. 352 del 1970 - “ai sensi del secondo comma dell’art. 75 della Costituzione”. Ma non per questo si può sostenere che il secondo comma debba essere isolato, ignorando i nessi che lo ricollegano alle altre componenti la disciplina costituzionale del referendum abrogativo. Il processo interpretativo deve muoversi invece nella direzione opposta. Occorre cioè stabilire, in via preliminare, se non s’impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera puntuale ed espresa. Diversamente, infatti, si determinerebbe la contraddizione consistente nel ritenere - da un lato - che siano presenti, nel nostro ordinamento costituzionale, ipotesi implicite d’inammissibilità, inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell’istituto del referendum abrogativo; e che questa Corte non possa - d’altro lato - ricavarne conseguenze di sorta, solo perché il testo dell’art. 75 secondo comma Cost. non le considera specificamente.

Del resto, una testuale conferma di ciò deriva per l’appunto da quell’art. 2 primo comma della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, per cui “spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell’art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell’articolo stesso”. Chiarendo che deve comunque trattarsi di richieste “presentate a norma dell’articolo 75”, tale disposizione riconosce alla Corte il potere-dovere di valutare l’ammissibilità dei referendum in via sistematica; per verificare in particolar modo, sulla base dell’art. 75 primo comma, se le richieste medesime siano realmente destinate a concretare un “referendum popolare” e se gli atti che ne formano l’oggetto rientrano fra i tipi di leggi costituzionalmente suscettibili di essere abrogate dal corpo elettorale.

3. - Salve le ulteriori indicazioni contenute nel seguito dell’attuale sentenza, ai fini dei singoli giudizi di ammissibilità, questa Corte ritiene che esistono in effetti valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell’art. 75 secondo comma Cost. E di qui conseguono, precisamente, non uno ma quattro distinti complessi di ragioni d’inammissibilità.

In primo luogo, cioè, sono inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell’art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l’istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare.

In secondo luogo, sono inammissibili le richieste che non riguardino atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie, ma tendano ad abrogare - del tutto od in parte - la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le "altre leggi costituzionali" considerate dall'art. 138 Cost., come pure gli atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare (e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive).

In terzo luogo, vanno del pari preclusi i referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali).

In quarto luogo, valgono infine le cause d'inammissibilità testualmente descritte nell'art. 75 cpv., che diversamente dalle altre sono state esplicitate dalla Costituzione, proprio perché esse rispondevano e rispondono a particolari scelte di politica istituzionale, anziché inerire alla stessa natura dell'istituto in questione. Ma, anche in tal campo, resta inteso che l'interpretazione letterale deve essere integrata - ove occorra - da un'interpretazione logico-sistemica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa.

4. - Ciò premesso, la questione che giova affrontare per prima - indipendentemente dall'ordine in cui le otto richieste sono state presentate e poi prese in esame dall'Ufficio centrale - concerne l'ammissibilità del referendum sull'art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810, nelle parti interessanti l'intero Concordato, nonché gli artt. 1, 10, 17 e 23 del Trattato fra la Santa Sede e l'Italia. Le peculiarità di posizione e di funzione, caratterizzanti questo atto nel sistema delle fonti normative, stanno infatti alla base di un duplice ordine di eccezioni d'inammissibilità - già prospettate in dottrina e quindi riproposte dall'Avvocatura dello Stato - che non trova riscontro nei riguardi delle altre richieste in discussione. Precisamente, si afferma da un lato che l'art. 1 della legge n. 810, in quanto destinato ad assicurare la "piena ed intera esecuzione" dei Patti lateranensi, verrebbe ad integrarsi con la corrispondente disposizione dell'art. 7 secondo comma Cost., sulla quale finirebbe allora per incidere il voto popolare; mentre il referendum abrogativo non potrebbe riferirsi alle norme costituzionali, né ad altri atti legislativi comunque dotati di una specifica resistenza all'abrogazione. E d'altro lato si osserva che la legge n. 810 assolverebbe anche una funzione esecutiva di accordi internazionali, quali il Trattato e il Concordato dell'11 febbraio 1929; sicché la relativa richiesta di referendum dovrebbe venire respinta, allo stesso titolo per cui l'art. 75 secondo comma Cost. esclude l'abrogazione popolare delle leggi "di autorizzazione a ratificare trattati internazionali".

Sotto entrambi i profili, la richiesta dev'esser dichiarata inammissibile.

Al di là del previo giudizio di legittimità, nel corso del quale l'Ufficio centrale accerta solamente se la richiesta verta su di una qualsiasi legge in senso tecnico (ovvero su di un atto costituzionalmente equiparato), con lo scopo di escludere il referendum riferito ad atti non legislativi, spetta invece a questa Corte di non dare adito all'abrogazione di quelle specie di leggi - riguardate non già per la materia che esse disciplinano, ma dal punto di vista della loro forza o del loro procedimento formativo - che debbano considerarsi sottratte alla sfera di operatività dei voti popolari in esame; senza di che si potrebbero verificare, attraverso il consenso e l'apporto della Corte stessa, effetti abrogativi che la Costituzione ha implicitamente ma sicuramente voluto riservare ad organi ed a procedure ben diversi dal corpo elettorale e dal referendum regolato nell'art. 75 Cost. (con esiti analoghi a quelli che si avrebbero ammettendo che una disposizione di legge ordinaria potesse abrogare - sia pure illegittimamente - un articolo della Costituzione).

Se infatti il referendum abrogativo assumesse ad oggetto qualunque tipo di legge in senso tecnico, ordinaria o costituzionale indifferentemente, la conseguenza sarebbe ben difficilmente compatibile con l'attuale regime di Costituzione rigida. Accanto all'apposito procedimento di revisione e di formazione delle "altre leggi costituzionali", disciplinato dall'art. 138 Cost., si verrebbe cioè ad inserire un procedimento destinato alla sola abrogazione delle leggi costituzionali nonché - coerentemente - della Costituzione stessa, che in nessun modo potrebbe

venire armonizzato con il primo di questi due istituti. Per colmare le lacune dell'iter configurato dall'art. 138 (ad esempio, in tema di iniziativa delle leggi, di promulgazione e di pubblicazione), è possibile ed anzi necessario ricorrere alle norme dettate dagli artt. 71 e seguenti della Costituzione, relativamente alla funzione legislativa ordinaria. Ma la disciplina del referendum abrogativo non attiene affatto all'esercizio di tale funzione da parte delle Camere, e non è comunque utilizzabile per colmare nessuna delle lacune predette. Al contrario, la stessa previsione di uno specifico referendum approvativo, contenuta nel secondo comma dell'articolo 138, contribuisce ad escludere che in tema di revisione e di legislazione costituzionale vi sia posto per un ulteriore referendum abrogativo, nelle medesime forme previste per le leggi ordinarie.

Con ciò non si vuol certo sostenere che i Patti lateranensi siano stati costituzionalizzati ad ogni possibile effetto, in virtù del richiamo contenuto nell'art. 7 Cost. Al contrario, dal capoverso dello stesso art. 7 risulta testualmente che "le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale" (ma sono apportabili, dunque, nelle forme della legislazione ordinaria). E resta fermo, d'altronde, quanto la Corte ha dichiarato e ribadito più volte (nelle **sentenze n. 30 e n. 31 del 1971, n. 12 e n. 195 del 1972, n. 175 del 1973**): ossia che l'art. 7 secondo comma Cost. "non preclude il controllo di costituzionalità delle leggi che immisero nell'ordinamento interno le clausole dei Patti lateranensi", per ciò che riguarda la conformità delle clausole stesse rispetto ai "principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato".

Ma tutto questo non toglie che l'art. 7 contenga una norma "di accoglimento del principio concordatario, nei termini risultanti dai Patti lateranensi", attribuendo loro una precisa "rilevanza" o "copertura costituzionale" (come questa Corte ha ritenuto - rispettivamente - nelle **sentenze n. 12 del 1972, n. 175 del 1973 e n. 1 del 1977**). La circostanza che i Patti non abbiano la forza attiva di "negare i principi supremi dell'ordinamento" non esclude affatto, quindi, che sotto il profilo della forza passiva o della resistenza all'abrogazione tali fonti normative siano assimilabili alle norme costituzionali; tanto è vero che esse non possono venire legittimamente contraddette od alterate se non con lo strumento delle leggi di revisione costituzionale, là dove si tratti di modificazioni unilateralmente decise dallo Stato italiano.

Effettivamente, Trattato e Concordato del 1929 non vanno equiparati ad una qualsiasi di quelle tante leggi cui la Carta costituzionale opera generici richiami o rinvii, allo scopo di specificare le proprie disposizioni o di consentirne l'attuazione e la materiale applicazione; ma sono quei due atti normativi, storicamente e giuridicamente individuati, ai quali l'art. 7 allude in maniera diretta e puntuale, attraverso il congiunto riferimento ai Patti lateranensi. Ed un tale dato basta per concludere che il referendum previsto dall'art. 75 Cost., non potendo avere la forza necessaria per produrre l'abrogazione dei Patti, non può essere nemmeno ammissibile in quanto li assuma ad oggetto, sia pure parzialmente e non nella loro interezza.

Né vale obiettare che altro sono i Patti per sé considerati, altro la legge ordinaria che li ha immessi nel nostro ordinamento: con la conseguenza che soltanto i primi, e non la seconda, sarebbero sottratti al referendum. Distinzioni del genere non sono fondate, dal momento che il richiamo costituzionale non ha per tema esclusivo i Patti lateranensi come fonti del diritto internazionale o concordatario, ma si riferisce ad essi - anche e soprattutto - per ciò che interessa alla Costituzione di uno Stato, ossia per la loro incidenza sull'ordinamento interno del nostro Paese. La stessa previsione - implicitamente operata dall'art. 7 - che i Patti siano modificati per volontà unilaterale dell'Italia, ma nella forma d'una legge di revisione costituzionale, sarebbe priva di senso se l'articolo stesso non avesse diretto riguardo a quello che i Patti rappresentano nell'ambito del diritto italiano. E dunque ne discende - secondo la prospettiva che la Corte ha fatto espressamente propria già nella **sentenza n. 1 del 1977** - che la "copertura costituzionale fornita dall'art. 7 comma secondo Cost." garantisce al tempo stesso i Patti lateranensi e quell'art. 1 della legge n. 810 del 1929, che ha dato loro una "piena ed intera esecuzione".

D'altronde, la richiesta in esame si dimostra egualmente inammissibile, per chi la consideri dal punto di vista del collegamento riscontrabile fra l'autorizzazione alla ratifica e l'esecuzione

degli accordi di diritto internazionale (o comunque stipulati fra soggetti “indipendenti e sovrani”), ivi compresi i Patti lateranensi del 1929. La ragion d’essere dell’esplicita esclusione costituzionale, quanto ai referendum incidenti sulla ratifica dei trattati internazionali indicati dall’art. 80 Cost., non si risolve nell’intento di evitare che il corpo elettorale interferisca nel processo formativo dei trattati stessi (tanto più che il lunghissimo procedimento prescritto dalla legge n. 352 del 1970 non offrirebbe nemmeno - di regola - la possibilità materiale che il voto popolare preceda la stipulazione). Ben più largamente la Costituzione ha voluto impedire, una volta perfezionatosi il trattato, che esso venga privato dell’indispensabile fondamento costituzionale (ai sensi dell’art. 80 Cost.), determinandone la disapplicazione e rendendo in tal modo responsabile lo Stato italiano verso gli altri contraenti.

Ma l’esclusione dev’essere quindi riferita - secondo la tesi dominante in dottrina - non solo al momento dell’autorizzazione alla ratifica, ma anche al momento dell’esecuzione strettamente intesa. Ed a questa stregua poco importa che l’ordine di esecuzione rappresenti l’oggetto di un apposito atto legislativo (com’era inevitabile nell’ordinamento statutario, date le norme costituzionali che allora regolavano la formazione dei trattati) o sia contemporaneo e contestuale all’autorizzazione, venendo inserito nella medesima legge che consente la ratifica.

In entrambe le ipotesi, infatti, l’interpretazione logico-sistematica dell’art. 75 secondo comma Cost. impone che vengano respinte le richieste di referendum abrogativo.

5. - Per contestare la legittimità della richiesta di referendum vertente su 97 articoli del codice penale, l’Avvocatura dello Stato ha depositato presso l’Ufficio centrale un atto di intervento, in cui si deduceva l’improponibilità di quesiti referendari congiuntamente riferiti ad un’eterogenea pluralità di disposizioni legislative. Ma l’Ufficio centrale non ha accolto né ha preso in formale considerazione la tesi dell’Avvocatura, limitandosi invece ad osservare che “il principio dell’omogeneità della normativa sottoposta a referendum non comporta la corrispondenza in senso assoluto di ogni singolo referendum ad ogni singolo atto normativo, ma deve ritenersi rispettato anche quando gli atti, pur nella loro pluralità, siano sistematicamente incorporati in un testo legislativo avente unità di oggetto”.

Nella memoria successivamente presentata a questa Corte, l’Avvocatura dello Stato insiste però nell’assunto, sostenendo che richieste del genere sarebbero comunque inammissibili. Di fronte a domande formulate in termini così complessi, gli elettori non potrebbero esprimere risposte consapevoli ed univoche; sicché del referendum si farebbe un uso abnorme, contrastante con i caratteri essenziali di questo istituto.

Ora la Corte deve anzitutto constatare che, sotto i profili indicati dall’Avvocatura dello Stato, l’attuale ordinamento del referendum abrogativo è contraddistinto da gravi insufficienze e da profonde antinomie.

Da una parte, corrisponde alla naturale funzione dell’istituto (aderendo ad alcune importanti indicazioni ricavabili dagli atti dell’Assemblea Costituente) l’esigenza che il quesito da porre agli elettori venga formulato in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati; e che, nel caso contrario, siano previste la scissione od anche l’integrale reiezione delle richieste non corrispondenti ad un tale modello. In coerenza con questi scopi, la legislazione attuativa dell’art. 75 Cost. doveva e dovrebbe prevedere, dunque, appositi controlli delle singole iniziative, da effettuare - preferibilmente - prima ancora che vengano apposte le firme occorrenti a sostenere ciascuna richiesta; affinché gli stessi sottoscrittori siano messi preventivamente in grado d’intendere con precisione il valore e la portata delle loro manifestazioni di volontà.

D’altra parte, bisogna viceversa riconoscere che la legge n. 352 del 1970 non ha preordinato per nulla i rimedi necessari in tal senso. L’art. 27 primo comma, pur prescrivendo l’indicazione dei “termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare”, si limita in sostanza a prevedere che la formula “volete che sia abrogata...” (o “volete voi l’abrogazione...”) sia completata richiamando gli estremi della legge in discussione, citando il numero dell’articolo o degli articoli specificamente interessati, nonché trascrivendo i soli testi dei commi o dei frammenti eventualmente messi in gioco (ma non gli integrali disposti degli

articoli stessi). Ciò che più conta, la legge attuativa non chiarisce in nessun modo con quali criteri, da parte di quali organi, in quali momenti, né con quali effetti dovrebbe esercitarsi il controllo sull'omogeneità delle richieste: con la conseguenza che l'introduzione delle necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti, presentemente trascurate od ignorate dal legislatore, rimane affidata ad una futura riforma.

Ma il sindacato della Corte non si può arrestare di fronte alla constatazione delle carenze o delle lacune della legge n. 352 del 1970. Diversamente dall'Ufficio centrale, tenuto ad accertare la legittimità delle richieste alla stregua di quella legislazione ordinaria che ha determinato "le modalità di attuazione del referendum", questa Corte deve infatti giudicare sull'ammissibilità delle richieste stesse, in diretta applicazione delle norme o dei principi di ordine costituzionale che comportino una causa impeditiva - espressa od implicita - dei voti popolari abrogativi. E, su questa base, la richiesta mirante all'abrogazione - totale o parziale - di 97 articoli del codice penale dev'esser dichiarata inammissibile.

Nella disposizione dell'art. 75 primo comma Cost. ("È indetto referendum popolare... quando lo richiedono cinquecentomila elettori...") è certo ricompresa una vastissima gamma di richieste, indeterminate ed indeterminabili a priori.

Ma nello stesso modo che la cosiddetta discrezionalità legislativa non esclude il sindacato degli arbitri del legislatore, operabile da questa Corte in rapporto ai più vari parametri; così la normativa dettata dall'art. 75 non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non la sostanza del referendum abrogativo. Se è vero che il referendum non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.).

Né giova replicare - come hanno fatto i promotori del referendum in esame - che saranno gli elettori ad esprimere in proposito il loro libero giudizio politico: approvando o respingendo la richiesta, secondo che il quesito sia stato formulato in termini più o meno chiari e precisi. Sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare "no", in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate (e vedendosi impedita la possibilità di proporre in questo senso ulteriori referendum, prima che siano trascorsi almeno cinque anni, data la preclusione disposta dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970): appare evidente come i risultati dell'esperimento referendario ne vengano falsati alla radice, per l'unico motivo che referendum diversi - e per se stessi ammissibili - sono stati conglobati a forza entro un solo contesto.

Effettivamente, libertà dei promotori delle richieste di referendum e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano. Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie.

Viceversa, proprio questo finisce per essere, in modo esemplare, il caso del referendum vertente su 97 articoli del codice penale.

Per quanti sforzi interpretativi si facciano, da tali disposizioni non si riesce ad estrarre un quesito comune e razionalmente unitario; e ciò fornisce allora la riprova che la richiesta non può venire ammessa, perché incompatibile con le proclamazioni degli artt. 1, 48 e 75 Cost.

6. - Analoghe considerazioni valgono ad escludere l'ammissibilità della richiesta relativa al codice penale militare di pace (approvato dal regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303).

Anche a prescindere dalle dimensioni del codice stesso (che pure si compone di ben 433 articoli), è determinante la circostanza che questo atto legislativo implica le più diverse tematiche: dall'individuazione delle categorie di "persone soggette alla legge penale militare" alla determinazione delle specie delle relative pene; dalla parte generale alla parte speciale della legislazione penale militare; dal diritto penale militare sostanziale alla procedura penale militare ed alla giurisdizione dei tribunali militari; dalla definizione dei reati esclusivamente militari, caratteristici dell'ordinamento delle forze armate, fino ad un'amplessima serie di figure criminose che s'innestano sulle parallele previsioni del codice penale comune, aggravando però le sanzioni a causa delle condizioni delle persone che abbiano commesso il fatto.

Ma l'eterogeneità delle disposizioni del codice penale militare di pace risulta ancora più netta, in vista dei loro diversissimi rapporti con la Costituzione. Accanto a molte norme penali o processuali, che possono considerarsi costituzionalmente neutre (prestandosi indifferentemente ad essere abrogate o mantenute in vigore, modificate oppure conservate nei loro contenuti), sussistono altri precetti che, nei loro attuali nuclei normativi, si saldano con le corrispondenti disposizioni costituzionali: come si verifica - ad esempio - nei casi di reati di mancanza alla chiamata alle armi e di diserzione, che stanno indubbiamente in funzione delle previsioni dell'articolo 52 Cost., relative al servizio militare obbligatorio ed all'ordinamento delle forze armate. Il fatto stesso che la richiesta in esame si proponga di abrogare simili figure criminose potrebbe esser dunque motivo sufficiente perché questa Corte la respinga. In ogni caso, però, l'aver voluto coinvolgere in un solo referendum le parti accessorie e le parti essenziali del codice penale militare di pace, comprese le norme a contenuto costituzionalmente vincolato, rappresenta una conferma della irriducibile pluralità delle questioni, su cui l'elettore verrebbe costretto ad esprimere un unico voto.

Perciò ne deriva, mancando alla Corte poteri di scissione o di ridefinizione dei quesiti referendari, l'inammissibilità dell'intera richiesta.

7. - Quanto alla richiesta di referendum avente per oggetto l'ordinamento giudiziario militare, essa determina problemi almeno in parte diversi da quelli concernenti il codice penale militare di pace. Nel caso del regio decreto 9 settembre 1941, n. 1022, non è infatti sostenibile che ci si trovi in presenza di una radicale disomogeneità delle disposizioni da sottoporre al voto popolare, tale che su questo solo dato si debba fondare un giudizio d'inammissibilità. Disciplinando la tipologia e la composizione dei tribunali militari, l'ordinamento in questione considera e configura un ben preciso complesso di organi di giurisdizione speciale (che anzi conservano i loro caratteri essenziali - in virtù della norma generale dell'art. 57 r.d. cit. - sia per il tempo di pace sia per il tempo di guerra).

Nondimeno, è anzitutto riscontrabile un collegamento strettissimo fra il codice penale militare di pace e l'ordinamento giudiziario militare. Da un punto di vista formale, è significativo che entrambi i decreti in questione (n. 303 e n. 1022 del 1941) ritrovino la loro comune matrice nella delegazione legislativa operata dalla legge 25 novembre 1926, n. 2153; tanto più che, nella prima parte dell'art. 2 di tale legge-delega, si prevedeva che a ciò sarebbe bastato un unico atto delegato contenente il "nuovo testo delle disposizioni della legislazione penale militare". Dal punto di vista sostanziale, poi, è ancora più notevole che la materia dei giudizi penali militari sia stata suddivisa in una parte concernente la procedura penale, che ha trovato posto nel codice penale militare di pace, e nell'altra parte riguardante l'ordinamento giudiziario propriamente inteso; fermo restando, però, che la materia rimane essenzialmente unitaria, come stanno a

dimostrare i sistematici richiami ai tribunali militari che si ritrovano nei corrispondenti codici penali.

Allo stesso modo che per il codice penale militare di pace, anche per l'ordinamento giudiziario militare si può dunque ritenere che esso corrisponda - nel suo complesso, piuttosto che nei suoi singoli modificabili disposti - alle comuni esigenze della difesa della Patria, dell'obbligatorietà del servizio militare e dell'indefettibile esistenza delle forze armate, quali sono attualmente affermate e garantite dall'art. 52 Cost. E già da questo nesso potrebbero trarsi, pertanto, argomenti atti a far concludere che i due referendum sul codice penale militare di pace e sull'ordinamento giudiziario militare debbano venire congiuntamente preclusi.

Ma, anche a voler considerare per sé solo il problema dell'ammissibilità di un voto popolare abrogativo dell'ordinamento giudiziario militare, separato dal contesto normativo del quale esso forma una parte integrante, la conclusione ultima non muta. In effetti, non è che il referendum sia stato qui richiesto per privare di efficacia norme riguardanti aspetti determinati, sia pure importantissimi, della giurisdizione militare: con lo scopo di obbligare il legislatore ordinario ad attivarsi tempestivamente per colmare o prevenire le lacune.

Ben diversamente, l'iniziativa in esame si propone di sopprimere l'intera giurisdizione militare, assoggettando all'effetto abrogativo anche quelle disposizioni a contenuto vincolato, sul tipo dell'art. 1 del regio decreto n. 1022 del 1941, che non possono venir modificate o rese inefficaci, senza che ne risultino lese le corrispondenti disposizioni costituzionali.

In altre parole, il tema del quesito sottoposto agli elettori non è tanto formato - in questa come in tutte le ipotesi del genere - dalla serie delle singole disposizioni da abrogare, quanto dal comune principio che se ne ricava; ed il principio sul quale si fonda l'intero ordinamento giudiziario militare consiste appunto nella disposizione dell'art. 1, per cui "la giustizia penale militare è amministrata: dai tribunali militari; dal tribunale supremo militare". Di conseguenza, il senso che obiettivamente assume la richiesta di cui si discute, quali che fossero gli intendimenti soggettivi dei presentatori e dei sottoscrittori di essa, consiste nella volontà di togliere di mezzo, attraverso la congiunta abrogazione del codice penale militare di pace e dell'ordinamento giudiziario militare, la totalità degli organi della giustizia militare di pace; per ritornare ai concetti ispiratori dell'art. 95 ultimo comma del progetto di Costituzione, elaborato dalla Commissione dei 75, onde i tribunali militari avrebbero potuto "essere istituiti solo in tempo di guerra" (mentre in ogni altra circostanza si sarebbe reso necessario espandere la giurisdizione penale comune). Ma il progetto è stato in questa parte superato irrevocabilmente - salvo il ricorso ad una revisione costituzionale - nell'atto in cui l'Assemblea Costituente ha approvato l'art. 103 terzo comma della Costituzione ("I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle forze armate"), nonché la VI disposizione transitoria ("Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni... dei tribunali militari. Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del tribunale supremo militare in relazione all'articolo 111").

Pur avvertendo che quest'ultima previsione costituzionale è rimasta inadempita, che l'adeguamento della giurisdizione militare ai fondamentali principi informativi della giurisdizione comune tarda da oltre un trentennio, e che questa inerzia del legislatore ha fornito lo spunto ai promotori dei referendum sui regi decreti n. 303 e n. 1022 del 1941, la Corte è tenuta egualmente a dichiarare inammissibile la richiesta referendaria avente per oggetto l'ordinamento giudiziario militare.

8. - Nella memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato, si afferma che l'eterogeneità della materia regolata dalla legge 22 maggio 1975, n. 152 (intitolata "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico"), sarebbe tale da precludere l'ammissibilità della relativa richiesta di referendum. Ma l'assunto non può esser condiviso.

Non è contestabile, in vero, la varietà di contenuti normativi della legge n. 152, che riguarda - fra l'altro - i limiti alla concessione della libertà provvisoria, i casi di fermo di indiziati

di reato, una serie di modifiche della legge n. 645 del 1952 (sul divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista), l'uso delle armi da parte di pubblici ufficiali, la prescrizione dei reati, le misure di prevenzione, l'espulsione degli stranieri, le notificazioni urgenti a mezzo del telefono o del telegrafo. Senonché la richiesta in questione non concreta un uso così artificioso del referendum abrogativo, da farla considerare eccedente le previsioni dell'art. 75 Cost. Al contrario, tale iniziativa ha per oggetto un particolare complesso di misure legislative eccezionali, se non addirittura provvisorie (non si dimentichi, infatti, che le disposizioni processuali della legge n. 152 cesseranno di avere applicazione all'atto dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, per espressa previsione dell'art. 35 della legge stessa): che il Parlamento ha disposto nel comune intento di fronteggiare la presente situazione di crisi dell'ordine pubblico, con particolare riguardo alla criminalità politica e para-politica. Sotto questo aspetto, anzi, si può ben dire che il titolo della legge enuncia già, nei suoi tratti essenziali, la questione sulla quale il corpo elettorale verrà chiamato a decidere.

Non frapponendosi altri ostacoli di ordine costituzionale, la richiesta di referendum per l'abrogazione della legge n. 152 del 1975 risulta quindi ammissibile (salvo quanto disposto in relazione all'art. 5 - perché sostituito dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533 - dall'ordinanza 6 dicembre 1977 dell'Ufficio centrale, avverso la quale i promotori del referendum hanno sollevato conflitto di attribuzione davanti a questa Corte).

9. - L'ipotesi che spetti alla Corte di precludere i voti popolari abrogativi sulle "leggi costituzionalmente obbligatorie, ovvero essenziali per il funzionamento dell'ordinamento democratico", è stata sistematicamente prospettata dall'Ufficio centrale per il referendum, all'atto di dichiarare la legittimità delle richieste miranti all'abrogazione di 97 articoli del codice penale comune, del codice penale militare di pace e dell'ordinamento giudiziario militare. Ma l'Avvocatura dello Stato, riprendendo e sviluppando questo genere di argomentazioni, ha eccepito in tal senso l'inammissibilità della stessa richiesta di referendum avente per oggetto 12 articoli della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (intitolata "Norme sui procedimenti e giudizi di accusa"), nelle parti attinenti ai poteri ed ai modi di funzionamento dell'apposita "Commissione inquirente". La eventuale abrogazione di tali disposti determinerebbe, infatti, l'integrale disapplicazione dell'art. 12 della legge cost. n. 1 del 1953, per cui "la messa in istato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri è deliberata dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione, costituita di dieci deputati e di dieci senatori, eletti da ciascuna delle due Camere..."; con l'ulteriore conseguenza che il legislatore ordinario non potrebbe più porvi rimedio, senza per ciò stesso contraddire la volontà popolare.

Tesi del genere difettano, però, negli stessi presupposti dai quali procedono: in quanto non è sostenibile che siano sottratte al referendum abrogativo tutte le leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione. A parte l'ovvia considerazione che il referendum verrebbe in tal modo a subire limitazioni estremamente ampie e mal determinate, il riferimento alle leggi "costituzionalmente obbligatorie" si dimostra viziato da un equivoco di fondo. La formula in questione farebbe infatti pensare che quelle leggi e non altre, con i loro attuali contenuti normativi, siano indispensabili per concretare le corrispondenti previsioni costituzionali. Così invece non è, dal momento che questi atti legislativi - fatta soltanto eccezione per le disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato - non realizzano che una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per attuare la Costituzione.

Tale è appunto il caso della legge n. 20 del 1962. In realtà, l'attuale disciplina della "Commissione inquirente" risponde ad una scelta politica del Parlamento, che poteva anche esser diversa, senza per questo violare l'art. 12 della legge cost. n. 1 del 1953. Nell'eventualità di un voto popolare abrogativo, nulla può dunque impedire al legislatore ordinario di colmare in altro modo il conseguente vuoto normativo (o d'intervenire prima ancora che la lacuna sia divenuta effettiva, in virtù di quella previsione dell'art. 37 terzo comma della legge n. 352 del 1970, per cui lo stesso decreto presidenziale dichiarativo dell'avvenuta abrogazione della legge sottoposta

al voto popolare può “ritardare” l’effetto abrogativo “per un termine non superiore a 60 giorni dalla data di pubblicazione”).

E questo conferma che la legge n. 20 del 1962, nelle parti coinvolte dalla richiesta in esame, non può essere esclusa dal complesso degli atti legislativi assoggettabili al referendum abrogativo.

10. - Nemmeno è fondata la tesi, problematicamente accennata dall’Avvocatura dello Stato, che la legge 2 maggio 1974, n. 195 (sul “Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici”), rappresenti una legge finanziaria connessa alla legge di bilancio; sicché la relativa richiesta di referendum potrebbe esser respinta, sulla base di una larga interpretazione dell’art. 75 secondo comma Cost.

Le leggi di bilancio cui si riferisce l’art. 75 - ben individuate come sono, sia per il loro procedimento formativo, sia per la loro tipica struttura, sia per i limiti cui le sottopone l’art. 81 terzo comma Cost. - non vanno infatti confuse con le innumerevoli leggi di spesa, del genere di quella concernente il finanziamento dei partiti politici. E questo stesso atto, d’altra parte, non può neppure esser fatto rientrare fra le leggi finanziarie, intese nel senso più proprio del termine.

In definitiva, anche per la legge n. 195 del 1974, la Corte non rileva ragioni impeditive, che valgano ad escluderne la abrogazione popolare (mentre, per quanto riguarda la legge 16 gennaio 1978, n. 11, sopravvenuta nel corso dell’attuale giudizio a modificare l’art. 3 terzo comma lettera b) della legge n. 195, le eventuali conseguenti valutazioni spettano all’Ufficio centrale per il referendum, ai sensi dell’art. 39 della legge 1 n. 352 del 1970) .

11. - Finalmente, non sono riscontrabili cause d’inammissibilità e nessuna eccezione è stata comunque sollevata dall’Avvocatura dello Stato, circa la richiesta di referendum attinente agli artt. 1, 2, 3 e 3-bis delle norme “sui manicomi e sugli alienati”, dettate dalla legge 14 febbraio 1904, n. 36, e successive modificazioni.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le richieste di referendum:

a) per l’abrogazione dell’art. 1 della legge 27 maggio 1929, n. 810 - sull’esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l’Italia, l’11 febbraio 1929 - limitatamente al contenuto degli artt. 1, 10, 17 e 23 del Trattato e all’intero contenuto del Concordato;

b) per l’abrogazione di 97 articoli del codice penale approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398, e successive modificazioni, nei termini indicati in epigrafe;

c) per l’abrogazione dell’art. 1 del r.d. 20 febbraio 1941, n. 303 (“Codici penali militari di pace e di guerra”), limitatamente alle parole “il testo del codice (penale) militare di pace”;

d) per l’abrogazione del r.d. 9 settembre 1941, n. 1022 (“ordinamento giudiziario militare”);

2) dichiara ammissibili le richieste di referendum: a) per l’abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante “Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico”, ad eccezione dell’art. 5 (sostituito dall’art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533), secondo il quesito modificato dall’Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza 6 dicembre 1977; b) per l’abrogazione di 12 articoli della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (“Norme sui procedimenti e giudizi di accusa”), nei termini indicati in epigrafe; c) per l’abrogazione della legge 2 maggio 1974, n. 195 (“Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici”); d) per l’abrogazione degli artt. 1, 2, 3, 3-bis della legge 14 febbraio 1904, n. 36 (“Legge sui manicomi e sugli alienati”), e successive modificazioni.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 febbraio 1978.

SENTENZA N.70/1978

Referendum abrogativo - Richieste di referendum relative alla legge 22 maggio 1975, n. 152 (ordine pubblico) ed alla legge 2 maggio 1974, n. 195 (finanziamento pubblico ai partiti politici) - Estensione da parte dell'Ufficio centrale per il referendum anche a disposizioni modificative di leggi sopravvenute - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione:

1. - della legge 22 maggio 1975, n. 152, recante "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico", come modificata, nell'art. 5, dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533: "Disposizioni in materia di ordine pubblico" (n. 11 reg. ref.);

2. - della legge 2 maggio 1974, n. 195, "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", come modificata, nell'art. 3, terzo comma, lett. b, dall'articolo unico della legge 16 gennaio 1978, n. 11, "Modifiche alla legge 2 maggio 1974, n. 195, concernente norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici" (n. 12 reg. ref.).

Udito nella camera di consiglio del 1 giugno 1978 il Giudice relatore Livio Paladin.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Ciò premesso, la Corte ritiene ammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152 ("Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico"), anche in ordine all'art. 5 della legge stessa, come modificato dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533 ("Disposizioni in materia di ordine pubblico").

Valgono in tal senso, infatti, le stesse considerazioni che la Corte ha già svolto nella **sentenza n. 16 del 7 febbraio 1978**, per desumere l'ammissibilità della richiesta referendaria concernente, nel loro complesso, tutte le residue disposizioni della legge n. 152 del 1975.

2. - Del pari, non sussistono specifiche ragioni d'inammissibilità, per effetto dell'estensione delle operazioni referendarie concernenti la legge 2 maggio 1974, n. 195 ("Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici"), all'articolo unico della legge 16 gennaio 1978, n. 11 ("Modifiche alla legge 2 maggio 1974, n. 195, concernente norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici").

Quanto invece all'ammissibilità del referendum per l'abrogazione dell'intera legge n. 195 del 1974, la Corte si è già espressa in senso affermativo con la ricordata **sentenza n. 16** di quest'anno.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibili, ai sensi delle indicate ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, le richieste di referendum:

1) per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152 ("Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico"), come modificata nell'art. 5, dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533 ("Disposizioni in materia di ordine pubblico");

2) per l'abrogazione della legge 2 maggio 1974, n. 195 ("Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici"), come modificata, nell'art. 3, terzo comma, lett. b, dall'articolo unico della legge 16 gennaio 1978, n. 11 ("Modifiche alla legge 2 maggio 1974, n. 195, concernente norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici").

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1 giugno 1978.

SENTENZA N. 22/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - D.L. 15 dicembre 1979, n. 625 (convertito con modifiche in legge 6 febbraio 1980, n. 15), art. 6 (fermo di polizia) - Disposizione modificata nella durata successivamente all'emissione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale - Necessità che l'Ufficio centrale valuti se la richiesta referendaria debba estendersi alla nuova disciplina (sent. n. 68 del 1978) - Esclusione, allo stato, dell'esame e del giudizio di ammissibilità circa la normativa modificata.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - Richiesta comprendente una molteplicità di disposizioni - Mancata ammissibilità della richiesta relativamente ad una sola disposizione - Inammissibilità dell'intera richiesta - Esclusione - Mancata ammissibilità che faccia venir meno l'omogeneità del quesito - Inammissibilità dell'intera richiesta.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - D.L. 15 dicembre 1979, n. 625 (convertito con modificazioni in legge 6 febbraio 1980, n. 15) concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica - Materia disciplinata da disposizioni che, pur nella varietà dei loro contenuti, presentano un connotato di sostanziale unitarietà - Ammissibilità della richiesta (con esclusione dell'art. 6: fermo di polizia).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito in legge con legge 6 febbraio 1980, n. 15 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica) (n. 13 reg. ref.).

Vista l'ordinanza 2 dicembre 1980 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito, nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981, il Giudice relatore Antonino De Stefano;

uditi l'avv. Mauro Mellini per il Comitato promotore del referendum e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

Oggetto della richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980, in applicazione dell'art. 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, è il d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15.

Va innanzi tutto rilevato che di tale provvedimento l'art. 6 (che disciplina l'istituto del c.d. "fermo di pubblica sicurezza") recita testualmente, al suo ultimo comma: "Le disposizioni del presente articolo si applicano per la durata di un anno dall'entrata in vigore del presente decreto". Per effetto dell'art. 15, il decreto è entrato in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (17 dicembre 1979). Non essendo scaduto l'anno, le disposizioni dell'art. 6 erano tuttora applicabili "al momento della deliberazione" dell'Ufficio centrale, che di ciò ha dato esplicito atto nella ricordata ordinanza del 2 dicembre 1980, precisando che a tale momento "non assume rilievo l'efficacia limitata nel tempo" della norma in parola. Successivamente, per effetto dell'art. 1 del d.l. 12 dicembre 1980, n. 851, la durata dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 6 è stata prorogata di sessanta giorni a decorrere dalla scadenza del termine fissato nell'ultimo comma dell'articolo medesimo. Ne consegue che la richiesta referendaria, sulla quale deve ora pronunciarsi la Corte, comprende una norma, la cui perdurante efficacia è dovuta al combinato disposto del suo ultimo comma (sul quale l'Ufficio centrale ha già portato, come su tutte le altre disposizioni, il suo favorevole esame) e dell'art. 1 del d.l. n. 851 del 1980 (emanato successivamente alla deliberazione dello stesso Ufficio). La nuova norma ha modificato, sotto il profilo della durata, la precedente: compete, pertanto, all'Ufficio centrale - secondo quanto affermato nella sentenza di questa Corte **n. 68 del 1978** - valutare se la richiesta referendaria debba estendersi alla nuova disciplina, sopravvenuta, dopo la sua ordinanza, nel corso del procedimento. In caso positivo, solo dopo la delibera in tal senso adottata dall'Ufficio centrale la Corte potrà verificare se il nuovo disposto, risultante dal concorso delle due norme, debba venir ammesso alla consultazione referendaria. Allo stato, la Corte ritiene di dover procedere alla verifica dell'ammissibilità del quesito, escludendo dall'esame e dalla conseguente pronuncia tanto il menzionato art. 6, che nella sua portata originaria non sarebbe più applicabile, quanto la norma di proroga che non è contemplata dal quesito, nei termini dichiarati legittimi dall'Ufficio centrale con l'ordinanza del 2 dicembre 1980.

Va poi respinta la tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale la "transitorietà" dell'art. 6 (su cui per quanto innanzi detto la Corte non porta il suo esame) condurrebbe, non alla esclusione dal presente giudizio del solo articolo, ma alla inammissibilità dell'intera richiesta, in ragione della asserita sua inscindibilità. La esclusione di alcune disposizioni non impedisce invero che le altre, rimaste oggetto dell'unica richiesta referendaria (che, pertanto, in tale ipotesi non si scinde in più richieste), vengano unitariamente assoggettate alla consultazione popolare, a meno che, proprio per effetto dell'esclusione, non resti in concreto vulnerata la necessaria omogeneità del quesito. In tale senso, del resto, si è già proceduto in ordine alla richiesta di referendum per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152, che fu in un primo tempo, con la **sentenza n. 16 del 1978**, dichiarata ammissibile "ad eccezione dell'art. 5 (sostituito dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533)"; ed in un secondo tempo, a seguito di nuova ordinanza dell'Ufficio centrale, dichiarata, con **sentenza n. 70 del 1978**, ammissibile "anche in ordine all'art. 5 della legge stessa, come modificato dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533".

Le altre disposizioni del d.l. n. 625 del 1979, come modificato dalla legge di conversione n. 15 del 1980, appaiono informate, pur nella varietà dei loro contenuti, ad un principio comune, che conferisce alla materia disciplinata un connotato di sostanziale unitarietà. Come si desume, infatti, dallo stesso suo titolo, l'atto legislativo investito concerne "misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica": esso, pertanto, si colloca storicamente in una fase di emergenza, che ha determinato il legislatore ad apportare modifiche all'intero sistema di prevenzione e repressione nell'ambito penale, in funzione preminente, appunto, della lotta al terrorismo ed alla delinquenza comune: "Si tratta di difendere concretamente i valori di libertà, di sicurezza e di giustizia che la Costituzione afferma", leggesi nella relazione che accompagna il disegno di legge per la conversione del decreto in parola; e le adottate misure "ambiscono a realizzare un sistema ben coordinato di norme, senza smagliature, inteso ad elevare la capacità di risposta dell'ordinamento alla provocazione ed alla distruttività della delinquenza e della eversione". Di tale contesto si propone l'abrogazione con un quesito che - pur con la esclusione,

allo stato, dell'art. 6 - alla Corte appare omogeneo ed univoco, alla luce dei principi in proposito affermati nella **sentenza n. 16 del 1978**. Con la quale - va poi ricordato - fu egualmente dichiarata ammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152 (disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), nel riflesso che, malgrado la incontestabile varietà di contenuti normativi, doveva riconoscersi che l'iniziativa aveva per oggetto "un particolare complesso di misure legislative eccezionali", adottate "nel comune intento di fronteggiare la presente situazione di crisi dell'ordine pubblico, con particolare riguardo alla criminalità politica e para - politica"; e che sotto tale aspetto il titolo della legge enunciava già nei suoi tratti essenziali la questione sulla quale il corpo elettorale era chiamato a decidere.

Né si riscontra alcun'altra ragione di inammissibilità. E pertanto la richiesta di referendum va dichiarata ammissibile, ad eccezione della norma sopra indicata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica" (convertito con modificazioni nella legge 6 febbraio 1980, n. 15), ad eccezione dell'art. 6; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 1981.

SENTENZA N. 23/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - Cod. pen., artt. 17, primo comma, n. 2, e 22 (pena dell'ergastolo) - Insussistenza di ragioni di inammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953 n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 17, comma primo n. 2 (l'ergastolo) e 22 del codice penale approvato con regio decreto 19 ottobre 1930 n. 1398 e successive modificazioni (n. 15 reg. ref.).

Vista l'ordinanza 2 dicembre 1980 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito, nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981, il Giudice relatore Antonino De Stefano;

udito l'avv. Mauro Mellini per il Comitato promotore del referendum.

[...]

Considerato in diritto:

Oggetto della richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980, in applicazione dell'art. 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, sono gli articoli 17, comma primo, n. 2, e 22 del codice penale, approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398, e successive modificazioni. L'art. 17, nell'elencare le pene principali, indica, al n. 2 del primo comma, l'ergastolo. Il successivo art. 22, come modificato dall'art. 1 della legge 25 novembre 1962, n. 1634, sancisce che "La pena dell'ergastolo è perpetua, ed è scontata in uno degli stabilimenti a ciò destinati, con l'obbligo del lavoro e con l'isolamento notturno. Il condannato all'ergastolo può essere ammesso al lavoro all'aperto".

La Corte, in sede di cognizione dell'ammissibilità del referendum - compito che le è attribuito dall'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e dagli artt. 32, comma secondo, e 33 della citata legge n. 352 del 1970 - non riscontra nella richiesta in esame alcuna ragione d'inammissibilità, e pertanto la dichiara ammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 17, comma primo, n. 2 (l'ergastolo), e 22 del codice penale, approvato con r.d. 19 ottobre 1930 n. 1398, e successive modificazioni, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 1981.

SENTENZA N. 24/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - Eventuale illegittimità costituzionale del contesto normativo in conseguenza dell'effetto abrogativo - Estraneità al giudizio - Causa di inammissibilità - Esclusione.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - Oggetto del giudizio e criteri di valutazione.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (T.U. leggi di p.s.), art. 42, terzo comma (porto d'armi) - Disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato ex artt. 2 e 42 della Costituzione - Essenzialità ai fini della legittima difesa della persona o dei beni - Esclusione - Omogeneità del quesito - Sussiste - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 42 comma terzo (il questore ha facoltà di dare licenza per porto d'armi lunghe da fuoco e il prefetto ha facoltà di concedere, in caso di dimostrato bisogno, licenza di portare rivoltelle o pistole di qualunque misura o bastoni animati la cui lama non abbia una lunghezza inferiore a centimetri 65) del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) e successive modificazioni (n. 17 reg. ref.).

Vista l'ordinanza 2 dicembre 1980 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito, nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981, il Giudice relatore Antonino De Stefano;

uditi l'avv. Mauro Mellini, per il Comitato promotore del referendum e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

Oggetto della richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980, in applicazione dell'art. 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352, dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, è l'art. 42, comma terzo (unico comma rimasto in vigore, dopo che il primo ed il secondo sono stati abrogati dall'art. 4, comma nono, della legge 18 aprile 1975, n. 110) del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni.

La norma, della quale si propone l'abrogazione, stabilisce che "il questore ha facoltà di dare licenza per porto d'armi lunghe da fuoco e il prefetto ha facoltà di concedere, in caso di dimostrato bisogno, licenza di portare rivoltelle o pistole di qualunque misura o bastoni animati, la cui lama non abbia una lunghezza inferiore a centimetri 65". Con essa viene, cioè, prevista la

possibilità di essere autorizzati al porto d'armi fuori della propria abitazione, in deroga al divieto sancito dall'art. 699 del codice penale, e dall'art. 4, comma primo, della legge n. 110 del 1975. Il quesito che si vuol sottoporre al corpo elettorale è perciò chiaro ed univoco: se debba permanere o meno siffatta possibilità di sottrarsi legittimamente al divieto, a nulla rilevando sotto tale profilo il motivo per cui può in atto esser concessa la licenza (per difesa personale o anche per uso di caccia). Può, dunque, considerarsi soddisfatta quella imprescindibile esigenza di "omogeneità" del quesito, che devesi in primo luogo accertare, secondo quanto affermato dalla Corte nella **sentenza n. 16 del 1978**.

Né si riscontra alcuna delle altre ragioni di inammissibilità enunciate dalla Corte in quella occasione. L'Avvocatura dello Stato ha in proposito eccepito che, essendo la concessione della licenza di porto d'armi subordinata all'accertata necessità di difendere da violente aggressioni la vita umana e la proprietà, il divieto assoluto, conseguente ad un favorevole risultato del referendum, si porrebbe in contrasto con due precetti costituzionali: con l'art. 2, che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, e con l'art. 42, che garantisce la proprietà privata. Ma la prospettata illegittimità costituzionale di tale divieto assoluto non può esser presa in considerazione e vagliata al fine di pervenire ad una pronuncia d'inammissibilità del quesito referendario. In questa sede ed a tal fine, secondo quanto si desume dai principi cui sono ispirate le sentenze di questa Corte **n. 251 del 1975** e **n. 16 del 1978**, non viene di per sé in rilievo l'eventuale effetto abrogativo del referendum: tanto più che la conseguente situazione normativa potrebbe dar luogo, se e quando si realizzi, ad un giudizio di legittimità costituzionale, nelle forme, alle condizioni e nei limiti prescritti. Quando la Corte giudica, invece, dell'ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo, porta il suo esame su taluni profili (omogeneità ed univocità) inerenti alla struttura del quesito, e sulla natura delle disposizioni che del quesito medesimo formano oggetto. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, la Corte, secondo la puntuale precisazione fornita nella menzionata **sentenza n. 16 del 1978**, deve accertare innanzi tutto che non si tratti di norme costituzionali, o di altri atti normativi diversi da quegli "atti legislativi dello Stato aventi la forza delle leggi ordinarie", contro i quali soltanto può rivolgersi il referendum previsto dall'art. 75 della Costituzione. Di questi ultimi, inoltre, sono preclusi alla consultazione referendaria: a) "gli atti legislativi dotati di una forza peculiare, e dunque insuscettibili di essere validamente abrogati da leggi ordinarie successive"; b) le leggi espressamente indicate dal secondo comma del citato art. 75 della Costituzione e le altre disposizioni produttive di effetti collegati all'ambito di operatività delle leggi medesime in modo così stretto, che la preclusione debba ritenersi sottintesa; c) le disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato.

Ora l'art. 42, comma terzo, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, la cui abrogazione viene proposta al corpo elettorale dalla richiesta referendaria in esame, non rientra certamente in veruna delle categorie sopra elencate. In particolare, non può essere compreso fra quelle norme "a contenuto costituzionalmente vincolato", il cui nucleo, non potendo "venir alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)", è sottratto ad ogni intervento abrogativo, totale o parziale, espresso o tacito, del legislatore ordinario, e non può in conseguenza essere oggetto di consultazione referendaria a fini abrogativi. Va infatti escluso che dagli artt. 2 e 42 della Costituzione - invocati dall'Avvocatura dello Stato, pur se con riferimento, inaccettabile in questa sede, anziché alla norma oggetto del referendum richiesto, all'effetto della sua eventuale abrogazione - possa trarsi, come precetto immediatamente vincolante, la insostituibilità della licenza di porto d'armi prevista dall'art. 42, comma terzo, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Ben vero che la legittima difesa è prevista dall'ordinamento giuridico, nei limiti sanciti dagli artt. 52 e 55 del codice penale, 42 del codice penale militare di pace e 2044 del codice civile, come possibile e lecito mezzo di tutela tanto dell'incolumità fisica quanto dei diritti patrimoniali. Ma la licenza di porto d'armi fuori della propria abitazione non è certo l'unico mezzo, attraverso il quale si realizza imprescindibilmente la difesa privata della persona e degli averi, propri od altrui; non è, dunque, in giuoco la permanenza dello stesso principio della legittima difesa, ma soltanto uno dei vari possibili mezzi apprestati per la sua attuazione. La

norma in questione, in altri termini, pone in essere una fra le soluzioni astrattamente possibili per assicurare la privata tutela dei diritti alla vita ed alla proprietà garantiti dalla Costituzione: il suo contenuto non può, pertanto, considerarsi soggetto ad un “vincolo”, che direttamente derivi da un corrispondente specifico disposto costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione dell’art. 42, comma terzo, del testo unico delle leggi di pubblica Sicurezza, approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dell’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 1981.

SENTENZA N. 25/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - R.D. 9 settembre 1941, n. 1022, concernente l'ordinamento giudiziario militare - Disposizioni che prevedono la partecipazione in misura maggioritaria ai collegi giudicanti di ufficiali delle FF.AA. - Omogeneità del quesito - Sussiste - Disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato ex art. 103 della Costituzione - Esclusione - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 2,3, comma secondo (Per i tribunali militari indicati nel secondo comma dell'articolo precedente, alla costituzione degli uffici anzidetti provvedono, nei modi stabiliti dalla legge, i comandanti delle forze, presso le quali i tribunali stessi sono costituiti); 7; 8, comma primo, numero 1) limitatamente alle parole: "avente grado di generale di brigata, o grado corrispondente delle altre forze armate dello Stato", numero 3) limitatamente alle parole: "di cui sedici ufficiali superiori e otto capitani", nonché alle parole: "nel quale ultimo caso i giudici in eccedenza devono essere anche essi scelti fra gli ufficiali superiori e capitani", comma secondo limitatamente alla parola: "militare", comma terzo limitatamente alla parola: "militari"; 9, comma secondo limitatamente alla parola: "militari"; 10; 11; 12; 13; 14, comma primo, numero 3) limitatamente alla parola: "militari" e comma secondo (Almeno due dei tre giudici militari devono essere ufficiali superiori, salvo che trattisi di giudizio a seguito di opposizione proposta contro un decreto penale di condanna); 15; 16; 17; 18; 19; 22; 23; 25, comma secondo (Nei procedimenti a carico di ufficiali generali, le funzioni del giudice istruttore sono affidate a un magistrato militare di grado non inferiore a quello di procuratore militare della Repubblica, designato dal procuratore generale militare della Repubblica. Fino a quando non sia avvenuta tale designazione, provvede il giudice istruttore del tribunale competente); 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 43, comma primo limitatamente alle parole: "ufficiale di grado non inferiore a generale di corpo d'armata o equiparato", e alle parole: "di cui dieci ufficiali generali, di grado non superiore a generale di divisione o equiparato", comma secondo (I giudici militari appartengono: tre all'esercito, due alla marina, due all'aeronautica e uno a ciascuna delle altre forze militari), comma terzo limitatamente alla parola: "militari", comma quinto (In caso di mancanza, assenza, incompatibilità o altro impedimento del presidente, ne esercita le funzioni l'ufficiale più anziano fra i generali di divisione o equiparati) e comma sesto limitatamente alla parola: "militari"; 44, comma primo limitatamente alle parole: "dei quali due sono ufficiali" e comma secondo (Nel numero dei giudicanti devono essere rappresentate, per quanto è possibile, le forze armate alle quali appartengono gli imputati); 45, comma primo, limitatamente alle parole: "dei quali tre sono ufficiali" e comma secondo (Nei casi preveduti dal comma precedente, almeno uno dei giudici militari, compreso il presidente, deve appartenere alla forza armata dello Stato alla quale appartiene o apparteneva la persona cui si riferisce la deliberazione); 50, comma primo limitatamente alla parola: "militari"; 51 limitatamente, dopo la parola "giudici", alla parola: "militari"; 54 e 55 del regio decreto 9 settembre 1941, n. 1022 (Approvazione dell'Ordinamento giudiziario militare) e successive modificazioni (n. 18 reg. ref.).

Vista l'ordinanza 2 dicembre 1980 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;
udito, nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981, il Giudice relatore Antonino De Stefano;
udito l'avv. Mauro Mellini per il Comitato promotore del referendum.

[...]

Considerato in diritto:

La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, è stata dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 2 dicembre 1980, in applicazione dell'art. 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352. Essa investe, come si rileva dal quesito, quarantuno articoli dell'Ordinamento giudiziario militare, approvato con r.d. 9 settembre 1941, n. 1022, e successive modificazioni: tutti compresi nei cinquantasei della Parte I (Ordinamento giudiziario militare di pace), che disciplina la composizione ed il funzionamento dei vari organi della giustizia penale militare (tribunali militari territoriali, tribunali militari di bordo, tribunali militari presso forze armate concentrate o presso corpi di spedizione all'estero, tribunale supremo militare). Di alcuni articoli (2,7,10 a 13,15 a 19,22,23,27 a 42,54,55) si propone al corpo elettorale l'abrogazione dell'intero testo; di altri (3, 8, 9, 14, 25,43,44,45, 50, 51) l'abrogazione limitata ai commi o a parte di commi o anche alle sole parole "militare" o "militari".

Dei menzionati organi della giustizia penale militare caratteristica comune è che sono composti, esclusivamente (tribunali militari di bordo), prevalentemente (tribunali militari territoriali ed equiparati) o largamente (tribunale supremo militare), da ufficiali in servizio appartenenti alle varie forze armate dello Stato. Ai quali è sempre riservata anche la presidenza del collegio giudicante; e la loro partecipazione a questo ultimo varia in relazione al grado militare dell'imputato ed alla sua appartenenza all'una o all'altra forza armata. Gli articoli e le parti di articoli dell'Ordinamento giudiziario militare, investiti dalla richiesta di referendum abrogativo, sono, direttamente o indirettamente, preordinati appunto all'attuazione di siffatti criteri. Si che "matrice razionalmente unitaria" del quesito referendario, pur nella pluralità di norme che ne costituiscono l'oggetto, appare in modo univoco la proposta esclusione dalla struttura dei tribunali in questione di tali giudici - ufficiali (chiamati "giudici militari" in contrapposizione ai "magistrati militari", che appartengono al ruolo organico del personale civile della giustizia militare, e nella vigente normativa concorrono anch'essi, sia pure in misura minoritaria, alla composizione dei collegi giudicanti, svolgendo inoltre le funzioni di pubblico ministero e di giudice istruttore). Può, dunque, considerarsi soddisfatta quella imprescindibile esigenza di "omogeneità" del quesito, che la Corte ha affermato nella **sentenza n. 16 del 1978**, considerando "in primo luogo inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 della Costituzione". Il che non ricorre nel caso in esame.

Né in esso si riscontra alcuna delle altre ragioni di inammissibilità enunciate dalla Corte in quella occasione. In proposito va ricordato che proprio con la citata **sentenza n. 16 del 1978** fu dichiarata inammissibile, fra le altre, la richiesta di referendum per l'abrogazione dell'Ordinamento giudiziario militare, approvato con il r.d. n. 1022 del 1941, nel suo intero testo. La richiesta era stata presentata il 30 giugno 1977, contemporaneamente a quella per l'abrogazione del codice penale militare di pace, approvato con il r.d. 20 febbraio 1941, n. 303. Quest'ultima con la stessa sentenza venne dichiarata inammissibile per la netta "eterogeneità" delle disposizioni contenute in quel codice (alcune delle quali, oltre tutto, "si saldano con le corrispondenti disposizioni costituzionali") e per la conseguente "irriducibile pluralità delle questioni" su cui l'elettore sarebbe stato costretto ad esprimere un unico voto. Per l'Ordinamento giudiziario militare la Corte osservò preliminarmente che la richiesta referendaria determinava

“problemi almeno in parte diversi da quelli concernenti il codice penale militare di pace”, non riscontrando nel relativo quesito una “radicale disomogeneità”, tale da imporre senz’altro un giudizio di inammissibilità. Rilevò, invece, la Corte, la essenziale unitarietà della materia dei giudizi penali militari, pur distribuita tra il codice penale militare di pace e l’ordinamento giudiziario propriamente inteso; e la corrispondenza in via di principio della esistenza di siffatti complessi “alle comuni esigenze della difesa della Patria, dell’obbligatorietà del servizio militare e dell’indefettibile esistenza delle forze armate, quali sono attualmente affermate e garantite dall’art. 52 della Costituzione”. Per cui già da questo nesso era agevole per la Corte trarre argomenti atti a far concludere che i due referendum dovessero riconoscersi “congiuntamente preclusi”. Ma alla medesima pronuncia la Corte perveniva considerando per sé solo il problema dell’ammissibilità di un voto popolare abrogativo della “intera giurisdizione militare”, e con ciò anche di quelle “disposizioni a contenuto vincolato” ad essa relative, “che non possono venir modificate o rese inefficaci, senza che ne risultino lese le corrispondenti disposizioni costituzionali”. Tra le quali disposizioni a contenuto vincolato veniva innanzi tutto in rilievo l’art. 1 del testo approvato con il r.d. n. 1022 del 1941 (“La giustizia penale militare è amministrata: dai tribunali militari; 2 dal tribunale supremo militare”); con esso infatti - osservava la Corte - si enuncia il principio base sul quale si fonda l’intero ordinamento giudiziario militare. La richiesta obiettivamente considerata mirava, pertanto, ad eliminare la totalità degli organi della giustizia militare, la cui esistenza è, invece, voluta e garantita dalla Costituzione (art. 103, comma terzo, e VI disp. trans.).

Il confronto con la precedente richiesta referendaria dimostra che quella, su cui la Corte deve ora pronunciarsi, non si espone alle censure allora formulate. La richiesta in esame, infatti, non investe l’intero ordinamento giudiziario militare, limitandosi solo agli indicati articoli o parti di essi (tra i quali non figura il citato art. 1): come la Corte, del resto, aveva già allora in ipotesi prospettato, contrapponendo al “complesso normativo” i suoi “singoli modificabili disposti”, e configurando, in alternativa al precluso referendum soppressivo della intera giurisdizione militare, un referendum “richiesto per privare di efficacia norme riguardanti aspetti determinati, sia pure importantissimi”, della giurisdizione stessa. Il comune principio che si ricava dalla serie delle singole disposizioni da abrogare è - come già innanzi detto - la partecipazione degli ufficiali delle forze armate ai collegi giudicanti, in veste di presidenti e di giudici. Non è, dunque, più in giuoco la stessa esistenza dei tribunali militari, ma solo un aspetto, sia pure peculiare, della loro attuale struttura. Ben vero che esso affonda le sue radici nella tradizione della cosiddetta “giustizia di capi”, storicamente affermata negli ordinamenti militari; il che spiega la figura dei militari - giudici (ai quali, peraltro, nella maggior parte dei Paesi, si vanno oggi sempre più affiancando o addirittura sostituendo giuristi di formazione e di professione, con qualifica di magistrati). Ma ciò non conferisce necessariamente alle relative norme il carattere di disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato. Non si può, in altri termini, sostenere che l’art. 103, comma terzo, della Costituzione, riferendosi ai tribunali militari, ne abbia inteso costituzionalizzare quella particolare composizione che risulta dalle disposizioni di cui si chiede l’abrogazione. Conclusivamente, anche sotto questo profilo la richiesta dev’essere, pertanto, dichiarata ammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione di 41 articoli dell’Ordinamento giudiziario militare, approvato con r.d. 9 settembre 1941, n. 1022, nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dell’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 1981.

SENTENZA N. 26/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Richieste distinte riguardanti la stessa fonte legislativa - Riunione.

Referendum abrogativo - Richieste distinte riguardanti la stessa fonte legislativa - Pericolo di esiti incerti o contraddittori o indecifrabili - Motivo di inammissibilità - Esclusione - Eventuale questione di legittimità sollevata dalla Corte d'ufficio - Estraneità al giudizio di ammissibilità.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Legge 22 maggio 1978, n. 194 (aborto) - Richiesta "radicale" tendente alla depenalizzazione - Possibili effetti incostituzionali della sua ammissione - Estraneità al giudizio - Omogeneità della richiesta - Ammissibilità.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Legge 22 maggio 1978, n. 194 (aborto) - Richiesta "massimale" tendente alla abrogazione complessiva della legge - Possibile abrogazione di norma che dà attuazione all'art. 32, primo comma, della Costituzione (sent. n. 27 del 1975) - Inammissibilità.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Legge 22 maggio 1978, n. 194 (aborto) - Richiesta "minimale" tendente a conservare la liceità del solo aborto terapeutico - Omogeneità del quesito - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 75, comma secondo, della Costituzione, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione:

1) degli articoli: 1; 4; 5; 6, lettera b), limitatamente alle parole: "tra cui quelli relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro"; 7; 8; 9 comma primo limitatamente alle parole: "alle procedure di cui agli articoli 5 e 7 ed", e comma quarto limitatamente alle parole: "l'espletamento delle procedure previste dall'articolo 7 e", nonché alle parole: "secondo le modalità previste dagli articoli 5, 7 e 8"; 10, comma primo, limitatamente alle parole: "nelle circostanze previste dagli articoli 4 e 6,", nonché alle parole: "di cui all'articolo 8", e comma terzo, limitatamente alle parole: "secondo quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 5 e dal primo comma dell'articolo 2"; 11, comma primo (L'ente ospedaliero, la casa di cura o il poliambulatorio nei quali l'intervento è stato effettuato sono tenuti ad inviare al medico provinciale competente per territorio una dichiarazione con la quale il medico che lo ha eseguito dà notizia dell'intervento stesso e della documentazione sulla base della quale è avvenuto, senza fare menzione dell'identità della donna.); 12; 13; 14; 19, comma primo (Chiunque cagiona l'interruzione volontaria della gravidanza senza l'osservanza delle modalità indicate negli articoli 5 o 8, è punito con la reclusione sino a tre anni.), comma secondo (La donna è punita con la multa sino a lire centomila.), comma terzo limitatamente alle parole: "o comunque senza l'osservanza delle modalità previste dallo articolo 7,", comma quinto (Quando l'interruzione volontaria della gravidanza avviene su donna - minore degli anni diciotto, o interdetta, fuori dei casi o senza l'osservanza delle modalità previste dagli articoli 12 e 13, chi la cagiona è punito

con le pene rispettivamente previste dai commi precedenti aumentate fino alla metà. La donna non è punibile.) e comma settimo (Le pene stabilite dal comma precedente sono aumentate se la morte o la lesione della donna derivano dai fatti previsti dal quinto comma.); 22, comma terzo (Salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, non è punibile per il reato di aborto di donna consenziente chiunque abbia commesso il fatto prima dell'entrata in vigore della presente legge, se il giudice accerta che sussistevano le condizioni previste dagli articoli 4 e 6.), della legge 22 maggio 1978, n. 194, recante: "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza" (n. 22 reg. ref.);

2) degli articoli: 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 19, primo comma, limitatamente alle parole: "senza l'osservanza delle modalità indicate negli articoli 5 o 8", terzo comma (Se l'interruzione volontaria della gravidanza avviene senza l'accertamento medico dei casi previsti dalle lettere a) e b) dell'articolo 6 o comunque senza l'osservanza delle modalità previste dall'articolo 7, chi la cagiona è punito con la reclusione da uno a quattro anni.), quarto comma (La donna è punita con la reclusione sino a sei mesi.), quinto comma (Quando l'interruzione volontaria della gravidanza avviene su donna minore degli anni diciotto, o interdetta, fuori dei casi o senza l'osservanza delle modalità previste dagli articoli 12 e 13, chi la cagiona è punito con le pene rispettivamente previste dai commi precedenti aumentate fino alla metà. La donna non è punibile.), settimo comma (Le pene stabilite dal comma precedente sono aumentate se la morte o la lesione della donna derivano dai fatti previsti dal quinto comma.) e degli articoli 20 e 21 della legge 22 maggio 1978, n. 194, recante: "Norme per la tutela sociale della maternità e sulla interruzione volontaria della gravidanza" (n. 23 reg. ref.);

3) degli articoli: 4; 5; 6, limitatamente alle parole "dopo i primi novanta giorni", "tra cui quelli relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro", "e psichica"; 8; 12; 13; 14; 15; 19, primo comma, limitatamente alle parole "negli articoli 5 o 8", terzo comma (Se l'interruzione volontaria della gravidanza avviene senza l'accertamento medico dei casi previsti dalle lettere a) e b) dell'articolo 6 o comunque senza l'osservanza delle modalità previste dall'articolo 7, chi la cagiona è punito con la reclusione da uno a quattro anni.), quarto comma (La donna è punita con la reclusione sino a sei mesi.), quinto comma (Quando l'interruzione volontaria della gravidanza avviene su donna minore degli anni diciotto, o interdetta, fuori dei casi o senza l'osservanza delle modalità previste dagli articoli 12 e 13, chi la cagiona è punito con le pene rispettivamente previste dai commi precedenti aumentate fino alla metà. La donna non è punibile.), settimo comma (Le pene stabilite dal comma precedente sono aumentate se la morte o la lesione della donna derivano dai fatti previsti dal quinto comma.), della legge 22 maggio 1978, n. 194, recante: "Norme per la tutela sociale della maternità e sulla interruzione volontaria della gravidanza" (n. 24 reg. ref.).

Viste le ordinanze in data 15 dicembre 1980 con le quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittime le suddette richieste;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981 il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi gli avvocati Mauro Mellini, Marcello Gallo e Francesco Migliori per i comitati promotori e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - I giudizi sull'ammissibilità delle tre richieste referendarie ("radicale", "massimale" e "minimale" descritte in narrativa nonché nel seguito della presente sentenza) vanno riuniti e congiuntamente decisi, malgrado l'Ufficio centrale per il referendum abbia dovuto mantenere distinte le richieste stesse, anziché concentrarle. Oltre ad avere per oggetto l'abrogazione parziale di una medesima fonte legislativa, coinvolgendo in più punti le medesime disposizioni (come quelle contenute negli artt. 4, 5, 8, 12, 13, 14 della legge 22 maggio 1978, n. 194), le tre richieste suscitano infatti una serie di problemi comuni o almeno interferenti: sia relativi al procedimento referendario, in vista di un contemporaneo svolgimento di vari referendum,

miranti a realizzare - ma con finalità diverse o addirittura opposte - effetti abrogativi suscettibili di sovrapporsi o sommarsi; sia concernenti i peculiari limiti di ammissibilità, che referendum del genere potrebbero in ipotesi incontrare.

2. - Nel dichiarare legittime le richieste in esame, le rispettive ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum hanno tutte insistito sugli inconvenienti e sui dubbi di legittimità costituzionale, cui darebbe luogo la legge 25 maggio 1970, n. 352, non avendo previsto l'ipotesi concretata dai tre referendum per la parziale abrogazione della legge n. 194: là dove l'antitesi o il divario comunque riscontrabili fra più richieste così concorrenti non consentissero di provvedere alla concentrazione (in base all'art. 32, quarto e sesto comma, della legge n. 352 del 1970), rimarrebbe cioè insoddisfatta l'esigenza di evitare che le consultazioni referendarie determinino esiti incerti o contraddittori o perfino indecifrabili, compromettendo - prima ancora - la stessa libertà di voto dei singoli elettori. Ora, la parte finale delle tre ordinanze, riconosce l'irrilevanza di simili questioni ai fini dei giudizi spettanti all'Ufficio centrale, ma lascia espressamente salva l'eventualità "che norme diverse dall'art. 32 della legge n. 352 del 1970" vengano invece impugnate e sindacate - a questi effetti - da parte di "altri organi competenti": con un riferimento che la memoria dell'Avvocatura dello Stato, pur non sollevando alcuna formale eccezione di legittimità, considera chiaramente rivolto a questa Corte.

Nell'ambito degli attuali giudizi, tuttavia, la Corte è chiamata a valutare la sola ammissibilità delle singole richieste referendarie, come dichiarate legittime da parte dell'Ufficio centrale, in applicazione del solo art. 33, quarto comma, della legge n. 352 del 1970: verificando, cioè, se ognuna di tali richieste non contrasti con le indicazioni dell'art. 75, secondo comma, Cost. o con altri limiti impliciti del referendum abrogativo, già evidenziati dalla **sentenza n. 16 del 1978**. Non soltanto dalla lettera dell'art. 33, quarto comma ("la Corte costituzionale ... decide con sentenza ... quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte ..."), ma anche e soprattutto dalla stessa natura dei giudizi di ammissibilità si desume con chiarezza che - non sarebbe possibile applicare in blocco, costringendo in un'artificiosa unità quesiti referendari autonomi ed inconfondibili, nessuno dei vari criteri di valutazione. In particolar modo, le esigenze di omogeneità, di chiarezza, di non contraddittorietà dei quesiti non avrebbero senso (o assumerebbero significati completamente diversi da quelli che la Corte ha finora tenuto presenti), qualora le richieste non fossero più sindacate una per una, ma venissero prese in esame tutte assieme, in vista della coerenza di questo o di quel risultato complessivo della consultazione. In altre parole, richieste ritenute ammissibili di per se stesse non potrebbero essere respinte dalla Corte per il solo fatto di concorrere tra loro, proponendosi in vario senso od in varia misura l'abrogazione parziale di una medesima legge. Conseguenze del genere sarebbero comunque inaccettabili sul piano costituzionale: sia che si decidesse di respingere tutte le richieste concorrenti, producendo in tal modo un effetto di preclusione reciproca; sia che, viceversa, venissero precluse le sole richieste presentate successivamente alla prima, che diverrebbero dunque inammissibili a causa dell'ammissibilità della richiesta precedente.

Certo, la coesistenza di più referendum aventi per oggetto la medesima legge rischia di determinare inconvenienti, che sono attenuati ma non eliminati dal loro necessario svolgimento nello stesso giorno (da fissare in base all'art. 34, primo comma, della legge n. 352 del 1970). Ma i rimedi si affidano, da un lato, alla maturità degli elettori e, d'altro lato, ai futuri interventi del legislatore. Quanto invece alla Corte, ad essa non compete di incidere sulla vigente disciplina del procedimento referendario, là dove si tratti - come nel caso in questione - di optare fra una serie di riforme astrattamente ipotizzabili, nessuna delle quali si dimostri costituzionalmente obbligata.

3. - Secondo l'ordine di presentazione, va presa anzitutto in esame la richiesta "radicale" (reg. ref. n. 22).

Per questa come anche per le altre richieste concorrenti, il quesito risulterebbe oscuro ed anzi incomprensibile, se l'elettore dovesse apprezzarlo in vista della sola formula dichiarata legittima dall'Ufficio centrale. Ma tali difficoltà di lettura non sono imputabili ai promotori del referendum, bensì discendono dall'art. 27 della legge n. 352 del 1970, quale esso è stato

costantemente inteso ed applicato: per cui si è ritenuto che i “termini del quesito” si riducano - nel caso di “abrogazione parziale” - alla sola indicazione numerica degli articoli sottoposti al voto popolare, mentre l’integrale trascrizione del “testo letterale” concerne unicamente le più specifiche “disposizioni di legge” da abrogare, comunque contenute in singoli commi degli articoli stessi. E la Corte deve esprimere, anche a questo proposito, il rammarico che non sia stato dato alcun seguito alle sollecitazioni fatte dalla **sentenza n. 16 del 1978**, circa “l’introduzione delle necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti, presentemente trascurate od ignorate dal legislatore”.

Sostanzialmente e complessivamente, tuttavia, la richiesta in questione corrisponde al requisito dell’omogeneità, ponendo agli elettori - secondo la predetta sentenza - “un quesito comune e razionalmente unitario”. Le argomentazioni svolte nella memoria del comitato promotore - per cui si tratterebbe di “depenalizzare l’aborto” e, principalmente, di far cadere quello che viene definito il “regime amministrativo monopolistico” caratterizzante la legge n. 194 del 1978 - trovano riscontro nella serie degli effetti abrogativi che obiettivamente la richiesta mira a conseguire. Si chiede, infatti, che il corpo elettorale abroghi le dichiarazioni di principio enunciate dall’art. 1 e coerentemente renda inefficaci l’indicazione delle “circostanze” in presenza delle quali l’art. 4 consente l’interruzione volontaria della gravidanza nei primi novanta giorni, le corrispondenti “procedure” di cui all’art. 5 e le “modalità” di cui all’art. 8; quanto invece al successivo periodo di gravidanza, la richiesta non incide sulle “circostanze” indicate dall’art. 6 (salvo lo specifico riferimento ai processi patologici “relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro”), ma investe anche in tal fase le “procedure” di cui all’art. 7, nonché i richiami agli articoli dei quali si prospetta l’abrogazione, contenuti negli artt. 9 e 10; del pari, vengono coinvolti nel quesito i referti medici imposti dal primo comma dell’art. 11, le “modalità” che gli artt. 12 e 13 prevedono per le minori di diciotto anni e per le donne inferme di mente, le informazioni che il medico è tenuto a fornire alla donna in virtù dell’art. 14, le corrispondenti sanzioni penali disposte dall’art. 19, nonché dal terzo comma dell’art. 22. In definitiva, dunque, attraverso questa somma di effetti abrogativi il referendum “radicale” si propone di sopprimere tutti i procedimenti, gli adempimenti e i controlli di tipo amministrativo (od anche giurisdizionale), che attualmente si riferiscono all’interruzione volontaria della gravidanza, come pure tutte le sanzioni per l’inosservanza delle “modalità configurate dalla legge n. 194”.

Precisamente in tal senso, però, l’ammissibilità del referendum “radicale” è stata variamente messa in dubbio, poiché l’abrogazione così progettata risulterebbe costituzionalmente illegittima. Vero è che la legge n. 194 del 1978 rientra fra le leggi ordinarie, non già fra le leggi costituzionali o comunque rinforzate. Per altro, la memoria dell’Avvocatura dello Stato osserva che la Corte dovrebbe verificare la conformità degli effetti abrogativi, derivanti - in ipotesi - dall’approvazione della richiesta in esame, con i principi affermati dalla Corte stessa, nella **sentenza n. 27 del 1975**: vale a dire, con il “fondamento costituzionale” spettante alla “tutela del concepito” e con il conseguente obbligo che il legislatore predisponga “le cautele necessarie per impedire che l’aborto venga procurato senza seri accertamenti sulla realtà e la gravità del danno o pericolo che potrebbe derivare alla madre dal proseguire nella gestazione”. Sul medesimo piano, ma più recisamente, nel giudizio relativo alla richiesta “minimale” quel comitato promotore nega - per il fine tuzionistico ricordato in narrativa - che da un referendum abrogativo possa validamente derivare la “totale irrilevanza giuridica dell’aborto nei primi tre mesi di gravidanza, ossia l’affermazione completa... della libertà di aborto, con una totale contestazione del diritto alla vita del concepito”; mentre il comitato promotore della richiesta “massimale” insiste a sua volta nell’assunto che la proposta “radicale” produrrebbe, qualora approvata dal corpo elettorale, un “insanabile contrasto” con svariate norme costituzionali (dagli artt. 2 e 31, secondo comma, fino agli artt. 3, secondo comma, 30, primo e secondo comma, 32, primo comma, e 37, primo comma).

Ma una tale impostazione del problema non appare corretta ed è in ogni caso difforme dai criteri che la Corte ha finora seguito nel valutare l’ammissibilità dei referendum abrogativi. Per

negare che determinate richieste referendarie siano ammissibili, non rileva che l'approvazione di esse darebbe luogo ad effetti incostituzionali: sia nel senso di determinare vuoti, suscettibili di ripercuotersi sull'operatività di qualche parte della Costituzione; sia nel senso di privare della necessaria garanzia situazioni costituzionalmente protette. Ciò è tanto meno vero in quanto il legislatore ordinario potrebbe intervenire, dettando una disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata, anche prima del prodursi dell'effetto abrogativo (nell'ipotesi che si ritardasse "l'entrata in vigore dell'abrogazione", per il tempo fissato dall'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970).

In realtà, perché sotto questo profilo sia dato impedire lo svolgimento di un referendum, occorre che il voto popolare coinvolga la Costituzione stessa (ovvero altre fonti normative equiparate, ai sensi dell'art. 75 Cost.), anziché incidere sulle sole disposizioni legislative ordinarie formalmente indicate nel quesito. Più di preciso, occorre che la legge ordinaria da abrogare incorpori determinati principi o disposti costituzionali, riproducendone i contenuti o concretandoli nel solo modo costituzionalmente consentito (anche nel senso di apprestare quel minimo di tutela che determinate situazioni esigano secondo Costituzione); sicché la richiesta di referendum, attraverso la proposta mirante a privare di efficacia quella legge, tenda in effetti ad investire la corrispondente parte della Costituzione stessa. Appunto in questi limitati termini la Corte ha sostenuto - nella **sentenza n. 16 del 1978** - l'inammissibilità dei "referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato": senza dunque confondere l'ambito dei giudizi sull'ammissibilità delle richieste referendarie con quello dei giudizi sulla legittimità costituzionale delle leggi (come già precisato dalla **sentenza n. 251 del 1975** e come riaffermato dalla **sentenza n. 24** di quest'anno).

Ora, tutto ciò non si verifica per quelle disposizioni della legge n. 194 del 1978, sulle quali verte la richiesta "radicale".

Nel loro complesso, tali disposizioni sono il frutto di scelte discrezionali del legislatore ordinario: così poco imposte o necessitate dal punto di vista costituzionale, che tanto da parte "radicale" quanto dal "movimento per la vita" ne viene messa in dubbio la legittimità. Né giova replicare che alcuni fra i disposti stessi darebbero puntuale attuazione al principio del bilanciamento degli interessi costituzionalmente garantiti in tema d'interruzione volontaria della gravidanza (quali dovrebbero desumersi dagli artt. 2, 31 e 32 Cost.), su cui la Corte ha fondato la **sentenza n. 27 del 1975**: come nel caso dell'art. 1 della legge n. 194, là dove si afferma che "lo Stato .. riconosce il valore sociale della maternità e tutela la vita umana dal suo inizio"; o come anche nel caso dell'art. 4, là dove l'aborto è consentito, ma in vista di un "serio pericolo per la ... salute fisica o psichica" della gestante. Sarebbe infatti arbitrario isolare simili disposti dal contesto normativo in cui si collocano, per trarne un qualche contenuto costituzionalmente vincolato. Quanto all'art. 1, pur senza ridurlo ad un mero "cappello declamatorio" (come vorrebbe la memoria relativa alla richiesta "radicale"), è chiaro che le sue proclamazioni non possono venir considerate per sé sole, senza ricollegarle alle opzioni effettuate dal legislatore nel configurare l'intero complesso delle norme - discrezionalmente stabilite - sull'interruzione volontaria della gravidanza; e lo stesso vale per l'art. 4, che va comunque letto per intero, senza ignorare il rilievo attribuito alla volontà della gestante, nell'ambito delle "procedure" previste dall'art. 5.

Conclusivamente, la richiesta "radicale" non ha per oggetto che una serie di disposizioni contenute in una legge ordinaria, l'eventuale abrogazione delle quali non si ripercuote sul principio costituzionale del bilanciamento degli interessi concorrenti in materia e nemmeno sugli obblighi che ne possano discendere per il legislatore. Su questa base, la Corte deve dunque dichiarare ammissibile la richiesta stessa.

4. - La richiesta "massimale" (reg. ord. n. 23) prospetta a sua volta l'abrogazione della legge n. 194 del 1978, nell'intera parte in cui si disciplina e si consente - a certe condizioni - l'interruzione volontaria della gravidanza.

La proposta abrogativa coinvolge, cioè, le "circostanze" previste dagli artt. 4 e 6, tanto per il primo quanto per il secondo periodo di gravidanza; e parallelamente investe le "procedure" e le

“modalità” di cui agli artt. 5, 7 ed 8, l’”obiezione di coscienza” del personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie, come regolata dall’art. 9, i relativi compiti che l’art. 10 assegna alle Regioni ed alle istituzioni sanitarie, i referti medici imposti dall’art. 11, le speciali “modalità” configurate dagli artt. 12 e 13, circa le minori di diciotto anni e circa le donne interdette per infermità di mente, “le informazioni e le indicazioni” di cui all’art. 14, l’aggiornamento dei sanitari e degli ausiliari interessati, nei termini previsti dall’art. 15. In contrapposto alla richiesta “radicale”, si tende però ad allargare la sfera dell’illecito, sino a farla coincidere - in sostanza - con quella già determinata dal codice penale del 1930 (anche se viene promossa la soppressione delle particolari ipotesi criminose di cui al terzo, quarto, quinto e settimo comma dell’art. 19, nonché agli interi disposti degli artt. 20 e 21). Mediante l’abrogazione dell’inciso che nel primo comma dell’art. 19 riguarda “l’osservanza delle modalità indicate negli articoli 5 o 8”, si mira infatti ad una integrale ridefinizione di quella figura di reato: la cui fattispecie non sarebbe più rappresentata - una volta intervenuto l’effetto abrogativo - dall’aver omesso di seguire le “modalità” prescritte, bensì dall’aver comunque cagionato l’interruzione volontaria della gravidanza (al pari di ciò che disponeva - pur differenziandosi sul piano terminologico e per la più grave sanzione comminata - il primo comma dell’art. 546 cod. pen.). Così ricostruita, tuttavia, la richiesta corrisponde al requisito dell’omogeneità, in quanto sorretta da un criterio ispiratore fondamentalmente comune (malgrado la prevista abrogazione dell’intero art. 15, sia nella parte concernente le “tecniche ... per l’interruzione della gravidanza”, sia nella parte che attiene ad altre forme di aggiornamento professionale). La principale questione di ammissibilità, suscitata dalla richiesta “massimale”, riguarda invece la completa abrogazione dell’art. 6: vale a dire la proposta che sia resa inefficace la stessa previsione dell’aborto terapeutico, da praticarsi “quando la gravidanza o il parto comportino un grave pericolo per la vita”, oppure “quando siano accertati processi patologici..., che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna”. L’art. 6 della legge n. 194 del 1978 - considerato non già nei suoi dettagli, bensì nel suo contenuto normativo essenziale - ha dato infatti attuazione al primo comma dell’art. 32 Cost. (per cui “la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”), in tema d’interruzione volontaria della gravidanza: dettando una disciplina che fondamentalmente si adegua, per ciò che riguarda la tutela del diritto alla salute della gestante, a quella risultante dal dispositivo della **sentenza n. 27 del 1975** (dove si “dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 546 del codice penale, nella parte in cui non prevede che la gravidanza possa venir interrotta quando l’ulteriore gestazione implichi danno, o pericolo, grave, medicalmente accertato nei sensi di cui in motivazione e non altrimenti evitabile, per la salute della madre”. Per contro, la richiesta “massimale” tende non solo a sopprimere l’art. 6, ma anche a restaurare - come già si è notato, trattando dell’art. 19, primo comma - una disciplina penale il cui precetto appare identico a quello annullato dalla predetta decisione della Corte.

Nelle deduzioni svolte per il comitato promotore della richiesta in esame, si risponde che gli assunti della **sentenza n. 27 del 1975** dovrebbero essere rimeditati dalla Corte; e che, in ogni caso, l’abrogazione dell’art. 6 della legge n. 194 del 1978 potrebbe trovare rimedio attraverso una larga applicazione della scriminante dello stato di necessità, prevista dall’art. 54 cod. pen., Senonché il richiamo dell’art. 54 non è risolutivo. L’argomento è stato infatti esaminato e respinto dalla **sentenza n. 27 del 1975**, là dove la Corte ha chiarito che “la condizione della donna gestante è del tutto particolare e non trova adeguata tutela in una norma di carattere generale come l’art. 54 c.p. che esige non soltanto la gravità e l’assoluta inevitabilità del danno o del pericolo, ma anche la sua attualità, mentre il danno o pericolo conseguente al protrarsi di una gravidanza può essere previsto, ma non è sempre immediato”; ed ha aggiunto che “la salvaguardia dell’embrione che persona deve ancora diventare” non può farsi prevalere né sul diritto alla vita né sul diritto alla salute “proprio di chi è già persona, come la madre”. Con questo fondamento, sé allora affermata la necessità di introdurre una scriminante specifica; e si è ritenuto che dall’art. 32 della Costituzione derivasse in tal senso un obbligo così stringente, da rendere indispensabile una decisione di accoglimento che ha modificato il precetto di una norma

penale. Ora, la Corte è dell'avviso che quella necessità sussista, anche agli effetti del presente giudizio: con la conseguenza che l'art. 6 della legge n. 194, in quanto tutela non soltanto la vita ma anche la salute, non può esser ricondotto ad una scelta discrezionale del legislatore ordinario, ma rappresenta nel suo contenuto essenziale una norma costituzionalmente imposta dall'art. 32.

Di qui si ricava che l'intera richiesta "massimale" va dichiarata inammissibile; mentre rimane assorbita l'ulteriore questione di ammissibilità, che potrebbe porsi in relazione all'art. 19, primo comma, per l'effetto creativo di una fattispecie penale affatto nuova che la richiesta tenderebbe in sostanza a produrre, sotto specie di abrogazione parziale di una vigente figura di reato.

5. - Quanto alla richiesta "minimale" (reg. ref. n. 24), il quesito che essa prospetta agli elettori può essere così sintetizzato: volete che sia abrogata ogni circostanza giustificativa ed ogni modalità dell'interruzione volontaria della gravidanza, quali sono previste dalla legge n. 194 del 1978, fatta eccezione per l'aborto terapeutico?

Al pari della richiesta "massimale", qui pure si propone di abrogare le "circostanze" configurate dall'art. 4 e le "procedure" prescritte dall'art. 5, relativamente ai primi novanta giorni di gravidanza (nonché l'intero testo degli artt. 8, 12, 13, 14 e 15). Viceversa, non vengono investite le disposizioni dell'art. 6 (né le connesse "procedure" o "modalità" prescritte dall'art. 7), salvo l'inciso riguardante le "rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro", nonché il riferimento alla salute "psichica" della gestante; ed anzi si prevede che tali disposizioni riguardino l'intero periodo di gravidanza, per effetto dell'abrogazione delle parole "dopo i primi novanta giorni". Il conseguente problema delle relative sanzioni penali, oggi risolto per mezzo di statuizioni diverse, in vista del primo o del secondo periodo di gestazione, viene infine, affrontato attraverso una parziale abrogazione dell'art. 19, primo comma (cui si aggiunge l'abrogazione totale del terzo, quarto, quinto e settimo comma); senza però configurare un nuovo tipo di reato, ma sostanzialmente mantenendo la fattispecie incriminatrice del terzo e quarto comma, attraverso la soppressione del richiamo degli artt. 5 ed 8, operato nel primo comma. In questi termini, dunque, anche la richiesta "minimale" si risolve in un quesito sufficientemente omogeneo.

D'altra parte non regge la tesi che il referendum in esame tenda ad abrogare disposizioni legislative ordinarie aventi un contenuto costituzionalmente vincolato (alla stregua della **sentenza n. 27 del 1975**). In particolar modo, tale non è il caso di quel passo dell'art. 6, lettera b), in cui si menzionano e si tutelano distintamente salute "fisica" e salute "psichica" della gestante. Non rileva in contrario che la **sentenza n. 27, del 1975** abbia ritenuto fondata una questione di legittimità costituzionale, posta da un'ordinanza che impugnava l'art. 546 cod. pen., in quanto rivolto a punire l'aborto di donna consenziente anche quando venisse "accertata la pericolosità della gravidanza": con distinto riferimento al "benessere fisico" ed all'"equilibrio psichico" della donna stessa. Già in quella sede, a proposito dei "serii accertamenti sulla realtà e gravità del danno o pericolo", il fattore dell'"equilibrio psichico" non è stato preso in specifica e separata considerazione dalla Corte; tanto è vero che il dispositivo della ricordata decisione fa perno sulla "salute della madre", complessivamente intesa.

Da questo stesso angolo visuale va considerata la richiesta "minimale": che appare pertanto ammissibile, anche nella parte in cui propone che si abroghino le parole "o psichica", contenute nella lettera b) dell'art. 6. Sul piano costituzionale rimane fermo, però, che la salute della gestante dev'essere compiutamente garantita dai gravi pericoli che ogni effettiva malattia, di qualsiasi natura, possa produrre nel corso dell'ulteriore gestazione.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibili:

a) la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale della legge 22 maggio 1978, n. 194, iscritta al n. 22 reg. ref., nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con

ordinanza del 15 dicembre 1980 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione;

b) la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale della legge 22 maggio 1978, n. 194, iscritta al n. 24 reg. ref., nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 15 dicembre 1980 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione;

2) dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale della legge 22 maggio 1978, n. 194, iscritta al n.23 reg. ref., nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 15 dicembre 1980 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 1981.

SENTENZA N. 27/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Legge 27 dicembre 1977, n. 968 (disciplina della caccia) - Richiesta mancante dei requisiti di chiarezza semplicità e coerenza - Inammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 6; 7 comma secondo, limitatamente alle parole: "e disciplinare la caccia, tenute presenti le consuetudini e le tradizioni locali"; 8; 9; 10; 11, comma secondo ("È fatta eccezione per le seguenti specie, oggetto di caccia, e per i periodi sotto specificati: 1) specie cacciabili dal 18 agosto fino al 31 dicembre: quaglia (*Coturnix coturnix*); tortora (*Streptopelia turtur*); calandro (*Anthus campestris*); prispolone (*Anthus trivialis*); merlo (*Turdus merula*); 2) specie cacciabili dal 18 agosto alla fine di febbraio: germano reale (*Anas platyrhynchos*); folaga (*Fuliea atra*); gallinella d'acqua (*Gallinula chloropus*); 3) specie cacciabili dal 18 agosto fino al 31 marzo: passero (*Passer Italiae*); passera mattugia (*Passer montanus*); passera oltremontana (*Passer domesticus*); storno (*Sturnus vulgaris*); poreiglione (*Rallus aquaticus*); alzavola (*Anas crecca*); canapiglia (*Anas strepera*); fischione (*Anas penelope*); codone (*Anas acuta*); marzaiola (*Anas querquedula*); mestolone (*Anas clypeata*); moriglione (*Aythya ferina*); moretta (*Aythya fuligula*); beccaccino (*Capella gallinago*); colombaccio (*Columba palumbus*); frullino (*Lymocryptes minimus*); chiurlo (*Numenius arquata*); pittima minore (*Limosa lapponica*); pettegola (*Tringa totanus*); donnola (*Mustela nivalis*); volpe (*Vulpes vulpes*); piviere (*Charadrius apricarius*); combattente (*Philomachus pugnax*); 4) specie cacciabili dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre: mammiferi: coniglio selvatico (*Oryctolagus cuniculus*); lopre comune (*Lepus europaeus*); lepre sarda (*Lepus capensis*); lepre bianca (*Lepus timidus*); camoseio (*Rupicapra rupicapra*); capriolo (*Capreolus capreolus*); cervo (*Cervus elaphus hippelaphus*); daino (*Dama dama*); muflone (*Ovis musimon*), con esclusione della popolazione sarda; uccelli: pernice bianca (*Lagopus mutus*); fagiano di monte (*Lyrurus tetrix*); gallo cedrone (*Tetrao urogallus*); coturnice (*Alectoris graeca*); pernice sarda (*Alectoris barbara*); pernice rossa (*Alectoris rufa*); starna (*Perdix perdix*); fagiano (*Phasianus colchicus*); fringuello (*Fringilla coelebs*); pispola (*Anthus pratensis*); peppola (*Fringilla montifringilla*); frosone (*Coccothraustes coccothraustes*); strillozzo (*Emberiza calandra*); colino della virginia; verdone (*Chloris chloris*); fanello (*Carduelis cannabina*); spioncello (*Anthus spinoletta*); 5) specie cacciabile dalla terza domenica di settembre alla fine di febbraio: beccaccia (*Scolopax rusticola*); 6) specie cacciabili dalla terza domenica di settembre fino al 31 marzo: cappellaccia (*Galerida cristata*); tottavilla (*Lullula arborea*); allodola (*Alauda arvensis*); cesena (*Turdus pilaris*); tordo bottaccio (*Turdus philomelos*); tordo sassello (*Turdus iliacus*); taccola (*Coloeus monedula*); corvo (*Corvus frugilegus*); cornacchia nera (*Corvus corone*); pavoncella (*Vanellus vanellus*); 7) specie cacciabile dal 1 novembre al 31 gennaio: cinghiale.") e comma terzo ("Possono essere disposte variazioni dell'elenco delle specie cacciabili, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito l'Istituto nazionale di biologia della selvaggina ed il comitato di cui all'articolo 4."); 12; 13, comma secondo, limitatamente alle parole: "ai giardini zoologici o" nonché alle

parole “o di specie tradizionalmente destinate all’allevamento e al commercio per fini ornamentali o amatoriali”, e comma terzo, limitatamente alle parole: “o per eventuali deroghe al precedente comma, particolarmente per fini scientifici e sperimentali,”; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20, comma primo, lettera 1), limitatamente alle parole: “, salvo che per i fini di cui all’articolo 18 o nelle zone di ripopolamento e cattura e nei centri di produzione della selvaggina, o nelle oasi di protezione per sottrarli a sicura distruzione o morte, purché, in tale ultimo caso, se ne dia avviso entro 24 ore all’organo venatorio più vicino, che adotterà le decisioni del caso”, lettera n), limitatamente alle parole: “, salvo che si tratti della civetta (*Athene noctua*) da utilizzare quale zimbello per la caccia agli alaudidi, nei limiti e nei modi stabiliti dalle leggi regionali”, lettera q), limitatamente alle parole: “, esclusi quelli di allevamento,”, lettera r), limitatamente alle parole: “non proveniente da allevamenti,”, lettera t), limitatamente alle parole: “fatta eccezione per gli storni, i passerii e le allodole nel periodo in cui ne è consentita la caccia”; 21; 22; 25; 27, comma primo, limitatamente alle parole: “venatorie e”, comma quarto, limitatamente alle parole: “dipendenti degli enti delegati ai sensi dell’articolo 5” e comma quinto (“Agli agenti venatori dipendenti degli enti delegati è vietata la caccia nell’ambito del territorio, in cui esercitano le funzioni, salvo che per particolari motivi e previa autorizzazione degli organi dai quali dipendono.”); 28, comma secondo, limitatamente alle parole: “e del richiamo vivo” e comma terzo, limitatamente alle parole: “e di ripopolamento”; 29; 30; 31, comma primo, lettera a), limitatamente alle parole: “e la sospensione della concessione della licenza fino a tre anni”, alle parole: “senza avere conseguito la licenza medesima”, nonché alle parole: “e la esclusione definitiva della concessione della licenza”; 33 e 36, della legge 27 dicembre 1977, n.968, recante: “Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia” (n. 16 reg. ref.).

Vista l’ordinanza in data 2 dicembre 1980 con la quale l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981 il Giudice relatore Giuseppe Ferrari;

uditi l’avv. Sergio Panunzio per il comitato promotore e l’avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Nella **sentenza n. 16 del 1978** questa Corte ha testualmente affermato “l’esigenza che il quesito da porre agli elettori venga formulato in termini semplici e chiari”; ha poi ribadito che, “pur se trascurate ed ignorate dal legislatore”, sono tuttavia “necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti”; ha motivato tali assunti, facendo richiamo alla necessità che “i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare la loro possibilità di scelta”, soggiungendo poi che, altrimenti, si inciderebbe “di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli articoli 1 e 48 Cost.)” e che “il popolo stesso dev’essere garantito, in questa sede, nell’esercizio del suo potere sovrano”.

Con le surriportate enunciazioni, il problema della formulazione dei quesiti veniva così impostato, anche se furono lasciate nello sfondo, perché ininfluenti in quei giudizi, le ulteriori implicazioni e precisazioni, che sono deducibili mediante un più ampio svolgimento del tema.

Il referendum nel suo significato, prima ancora che nella sua disciplina, nella sua collocazione e valore nel sistema, consiste in una scelta. E l’elemento, questo della scelta, essenziale e fondamentale per la determinazione del concetto tecnico di referendum, come lo è nelle consultazioni popolari in genere e, quindi, anzitutto nelle elezioni. Ma il concetto di scelta, a sua volta, è intimamente legato a quello di possibilità, con la conseguenza che, se non c’è possibilità, non c’è scelta e, se non c’è scelta, come non vi sono elezioni, così non c’è referendum. Ora, la possibilità di scelta, cioè il proprium dell’istituto referendario viene meno, quando la libertà di voto dell’elettore venga coartata. Ed essa è coartata, non già solo, ovviamente, nel caso limite della violenza fisica, come in quelli, meno irreali, più subdoli e

multiformi di violenza morale, ma altresì nei casi di formulazione, né semplice, né chiara. La formulazione può non essere semplice e può non essere chiara per l'eterogeneità delle domande o per la contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che, invece, si vorrebbero sopprimere. Nelle consultazioni popolari, e perciò anche in quelle referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, la sua semplicità, cioè essenzialità, la sua chiarezza, cioè la sua inconfondibilità.

2. - Quest'esigenza di semplicità, di chiarezza, di non contraddittorietà non è solo nella logica dell'istituto.

Certo, risulterebbe infruttuosa la ricerca di un dibattito su tal punto negli atti dell'Assemblea Costituente, sembrando ai costituenti inimmaginabile che potesse mai sorgere alcun dubbio proprio sull'elemento della possibilità di scelta, in cui il fenomeno referendario si sintetizza. Tuttavia può considerarsi un cenno in tal senso il riferimento, che in quella sede venne fatto, ai "problemi che possono essere facilmente compresi" ed all'utilità, in tali casi, dell'intervento popolare.

Inoltre, può dirsi che l'esigenza in parola non sia ignorata dalla legge di attuazione dei referendum (n. 352 del 1970): in fondo, la norma (art. 32, quarto ed ultimo comma) che prescrive per un verso la concentrazione delle richieste referendarie con uniformità o analogia di materia, e per altro verso prescrive di tenere, invece, distinte quelle che non presentano tali caratteri, mira a soddisfare la chiarezza dei quesiti; al conseguimento dello stesso scopo mira altresì quell'altra norma (art. 30, capoverso), la quale statuisce che, se una richiesta di referendum deliberata da un consiglio regionale è approvata da altri consigli regionali, ma con modificazioni, queste devono procedere come proposte distinte da quella. È senz'altro esplicita sul punto la recentissima legge 13 maggio 1980, n. 34 della regione Emilia - Romagna sulla disciplina del referendum abrogativo (art. 2, secondo comma), la quale non solo afferma che l'oggetto del quesito deve essere "formulato in termini semplici e chiari", ma ribadisce che l'indicazione dell'oggetto può venire omessa, "allorquando le altre indicazioni di per sé soddisfino le esigenze di chiarezza e univocità del quesito".

Non può pertanto non ammettersi che nelle consultazioni referendarie la partecipazione sarebbe fittizia, solo nominale, meramente rituale, quando il quesito risultasse contraddittorio, ingenerando perciò nell'elettore una irresolutezza superabile solo con una opzione che contraddirebbe alla stessa logica referendaria.

E quando il quesito non risulti contrassegnato dalla semplicità, chiarezza e coerenza, è illusorio credere che la campagna referendaria valga a rendere veramente e pienamente semplice quello che è complesso, chiaro quello che è oscuro, coerente quello che è contraddittorio. Infatti, allora, la possibilità di scelta degli elettori può apparire fittizia, non essendo in realtà ad essi data altra possibilità di scelta, che o esprimere un voto non genuino, o scegliere di non scegliere.

3. - Alla luce delle suesposte considerazioni, la richiesta di referendum per l'abrogazione parziale della legge 27 dicembre 1977, n. 968 deve essere dichiarata inammissibile.

Conseguentemente, non va esaminata la complessa problematica giuridico - costituzionale ampiamente illustrata dal comitato promotore e dall'avvocatura dello Stato, sia nelle memorie, sia nella discussione orale. Rimane così assorbita anche la questione se in una Costituzione rigida, che prevede un apposito procedimento legislativo aggravato per la propria revisione, e che ha conferito valore costituzionale alla autonomia regionale, un referendum abrogativo di leggi statali ordinarie possa cancellare una delle materie attribuite alla competenza legislativa regionale, o svuotarla del suo contenuto per la asserita evoluzione semantica del vocabolo che la esprime.

4. - La legge in parola si compone di 37 articoli, distribuiti in 11 titoli. Il quesito consiste nella richiesta di abrogazione totale di 3 titoli su 11 e, in tutto o in parte, di 25 articoli su 37. In particolare, i titoli da eliminare sarebbero il III, il VI ed il IX. Il titolo III ha per dichiarato oggetto l'"esercizio della caccia" e si compone degli articoli 8, 9 e 10. L'articolo 8, quello che

maggiormente rileva, e che ha l'identica epigrafe del titolo, dispone testualmente che "l'esercizio della caccia è consentito" (primo comma); che "la caccia può essere esercitata da chi ... sia munito della relativa licenza e di un'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi" (sesto comma); che "per l'esercizio venatorio è altresì necessario essere muniti di un tesserino" (ultimo comma). Gli altri due articoli (9 e 10) precisano, rispettivamente, quali sono i "mezzi di caccia" consentiti e cosa debba intendersi per "caccia controllata". Il titolo VI, riguardante "licenza di caccia - esami", consta, invece, di due soli articoli, di cui l'uno (art. 21) statuisce che "la licenza di porto d'armi per uso di caccia" (primo comma) "può essere rilasciata dopo il conseguimento della abilitazione all'esercizio venatorio a seguito di esame" (secondo comma), e l'altro (art. 22) disciplina le modalità per lo svolgimento di detto esame, nonché la durata della licenza ed il rinnovo della stessa. Il titolo IX, infine, di cui sono oggetto le "associazioni venatorie", si compone anche esso di due soli articoli (29 e 30), che hanno per epigrafe, rispettivamente, "riconoscimento ed iscrizioni" e "compiti delle associazioni venatorie riconosciute". Specificamente, l'art. 29, dopo avere enunciato che "le associazioni venatorie sono libere" (primo comma), indica i requisiti per il loro riconoscimento (secondo comma), mentre l'art. 30 elenca i compiti delle associazioni riconosciute, tra cui quelli di "organizzare i cacciatori" e di "promuovere e diffondere tra i cacciatori una coscienza venatoria".

5. - Se il quesito fosse stato contenuto nella richiesta di abrogazione dei suddetti titoli ed articoli, con l'aggiunta, tutt'al più, del secondo comma dell'art. 11, esso non avrebbe dato motivo a dubbi sulla propria coerenza. Risulterebbe, infatti, chiaro, che, in seguito all'eventuale risultato positivo del referendum, scomparirebbe la vigente disciplina della caccia e scomparirebbero la licenza di caccia, la (polizza di) assicurazione, il tesserino, l'abilitazione all'esercizio venatorio ed il relativo esame, le associazioni venatorie ed i loro compiti.

Senonché, indulgendosi al metodo della elaborezza, che non si addice ed, anzi, contraddice all'istituto generale della abrogazione, si è preferito compiere tale falceria negli altri articoli, negli altri commi - persino di singole parole - , da fare apparire giuridicamente significanti le parti residue. Ma proprio per questo il quesito può cominciare ad apparire nebuloso, quando licenza, tesserino, polizza di assicurazione ricompaiono attraverso l'art. 28, primo comma, che non è compreso, infatti, nelle sovrabbondanti mutilazioni di cui la legge è stata fatta oggetto. Se la caccia è vietata, il suo esercizio è illecito e risulta contraddittorio il fatto che ai cacciatori di frodo si chieda dagli agenti di vigilanza l'esibizione della licenza, del tesserino, della polizza di assicurazione.

Il quesito perde sempre più chiarezza e, correlativamente, divengono sempre meno compiutamente ed immediatamente intelligibili il genuino e compiuto senso e l'effettiva portata della proposta abrogativa di fronte alla formulazione di questa a riguardo dell'art. 31. In detto articolo, e precisamente nel primo dei due commi di cui esso si compone, il legislatore ha stabilito le sanzioni, in caso di violazione della normativa sulla caccia, enunciandole ordinatamente in distinti accapo, contrassegnati con le lettere dell'alfabeto da a) ad n), ognuno dei quali corrisponde ad una distinta ipotesi di violazione amministrativa.

Ebbene, viene proposta l'abrogazione parziale esclusivamente dell'ipotesi sub a), la quale prevede la "sospensione della concessione della licenza fino a tre anni", e non anche delle altre, che perciò rimarrebbero in vigore. Ma così è facile smarrirsi in un sistema, in cui, anche dopo che la caccia sia stata vietata, ricompare la licenza, sia pure per disporre la sospensione, come nelle ipotesi sub b), c) ed e), ovvero la revoca, come nelle ipotesi sub d) ed f), ovvero ancora la esclusione definitiva della sua concessione, come nella già menzionata ipotesi sub f); ricompare la polizza di assicurazione, come nelle ipotesi sub b) ed i); ricompare il tesserino, come nelle ipotesi sub g), h) ed i). Il disorientamento non può non crescere, quando dal raffronto tra richieste e mancate richieste di abrogazione risulta che, pur dopo che la caccia sia divenuta illecita, le regioni "sono autorizzate ad istituire una tassa di concessione regionale ... per il rilascio dell'abilitazione" all'esercizio venatorio (art. 24, primo comma), e che la suddetta "tassa di rinnovo non è dovuta, qualora non si eserciti la caccia durante l'anno" (art. 24, terzo comma).

6. - Non si pongono in questione la coerenza e chiarezza del quesito referendario negli intenti del comitato promotore, ancorché in una delle due memorie presentate a questa Corte si ammetta che la proposta abrogativa può già aver dato luogo a differenti interpretazioni sul suo vero significato, sia pure per colpa di certe prospettazioni di alcuni sostenitori del referendum e per il modo in cui il dibattito si è svolto nella pubblica opinione.

Il problema che qui rileva è pur sempre quello della semplicità, chiarezza, inconfondibilità, non contraddittorietà del quesito, che non è legato alla quantità, e neppure alla superfluità, dei tagli operati alla legge abroganda. Infatti, una proposta abrogativa, che risulti esuberante rispetto alla stringatezza che è propria dell'istituto dell'abrogazione e della relativa formula, incorre in censura di incoerenza, non già per il numero delle mutilazioni apportate al testo normativo, ma per l'incoerenza, che dall'insieme delle mutilazioni deriva al quesito referendario.

Nella specie, la formulazione, oltre a quanto in precedenza già rilevato sul punto, risulta costituita di altri rimaneggiamenti ancora, che possono far dubitare dell'uniformità dei criteri seguiti nelle copiose amputazioni di vario grado apportate alla legge, e che perciò, se chiarezza e coerenza vanno valutate e misurate sulla realtà, accrescono ed aggravano la contraddittorietà del quesito. A titolo meramente esemplificativo: le associazioni "venatorie" conservano tale aggettivo negli artt. 4, primo comma, e 5, secondo comma, in quanto non investiti dall'abrogazione, mentre ne vengono mutilate nell'art. 27, primo comma, perché qui l'aggettivo è fatto oggetto di richiesta abrogativa; in quest'ultimo articolo, gli agenti venatori rimangono "dipendenti dagli enti delegati" nel primo comma, ma non lo sono più nel quarto comma, perché l'abrogazione di tale locuzione non viene chiesta anche nel primo comma, ma solo nel quarto; si travolge, mediante la proposta di abrogazione dell'art. 16, la potestà delle regioni di prevedere e regolamentare gli "appostamenti fissi", ma si lascia in vigore l'ultima parte dell'art. 24, secondo cui "gli appostamenti fissi ... sono soggetti a tasse regionali".

E così dalla combinata lettura delle abrogazioni chieste e di quelle non chieste, anche di un identico vocabolo o locuzione, persino in uno stesso articolo, non può dirsi che il quesito emerga con gli ineludibili caratteri della chiarezza, semplicità e coerenza. Basti da ultimo considerare che, proprio in conseguenza della contraddittorietà nascente dal quesito, sembrerebbe, essendosi ommesso di comprendere nella richiesta abrogativa anche l'ipotesi sub g) dell'art. 20 della legge, che la caccia a rastrello, purché con non più di tre persone, sia consentita, pur dopo il generale divieto dell'esercizio venatorio. E pertanto alla motivazione che precede non può non conseguire la dichiarazione di inammissibilità della richiesta referendaria in epigrafe.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale della legge 27 dicembre 1977, n. 968, iscritta al n. 16 Reg. ref. nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 1981.

SENTENZA N. 28/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Codice penale - Disposizioni relative ai reati di opinione, riunione e associazione - Richiesta abrogativa non concernente un quesito comune e unitario - Inammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 256; 266; 269; 270; 271; 272; 273; 274; 279; 290; 291; 292; 292 bis, comma primo limitatamente alle parole: "290, comma secondo (vilipendio delle forze armate) e 292 (vilipendio della bandiera o di altro emblema dello Stato)"; 293; 299; 302; 303; 304; 305; 327; 342; 402; 403; 404; 414, comma terzo (Alla pena stabilita nel numero 1) soggiace anche chi pubblicamente fa l'apologia di uno o più delitti); 415; 656; 657; 661; 667 e 668 del codice penale, approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398 e successive modificazioni (n. 14 reg. ref.).

Vista l'ordinanza 2 dicembre 1980 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;
udito, nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981, il Giudice relatore Antonino De Stefano;
uditi l'avv. Mauro Mellini per il Comitato promotore del referendum e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, a seguito della ordinanza del 2 dicembre 1980 dell'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, che ne ha dichiarato la legittimità, investe, in tutto o in parte, trentuno articoli del codice penale, approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398, e successive modificazioni. Di essi ventisei sono compresi nel Libro II (Dei delitti in particolare), e precisamente gli artt. 256, 266, 269, 270, 271, 272, 273, 274 nel Titolo I (Dei delitti contro la personalità dello Stato), Capo I (Dei delitti contro la personalità internazionale dello Stato); gli artt. 279, 290, 291, 292, 292 - bis, comma primo, limitatamente alle parole "290, comma secondo (vilipendio delle forze armate) e 292 (vilipendio della bandiera o di altro emblema dello Stato)", 293, nello stesso Titolo I, ma Capo II (Dei delitti contro la personalità interna dello Stato); l'art. 299 nello stesso Titolo I, ma Capo IV (Dei delitti contro gli Stati esteri, i loro Capi e i loro rappresentanti); gli artt. 302, 303, 304, 305 nello stesso Titolo I, ma Capo V (Disposizioni generali e comuni ai capi precedenti); l'art. 327 nel Titolo II (Dei delitti contro la pubblica Amministrazione), Capo I (Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica Amministrazione); l'art. 342 nello stesso Titolo II, ma Capo II (Dei delitti dei privati contro la pubblica Amministrazione); gli artt. 402, 403, 404 nel Titolo IV (Dei delitti contro il sentimento religioso e contro la pietà dei defunti), Capo I (Dei delitti contro la religione dello Stato e i culti ammessi); gli artt. 414, comma terzo (Alla pena stabilita nel numero 1 soggiace anche chi pubblicamente fa l'apologia di uno o più delitti), 415 nel Titolo V (Dei delitti contro l'ordine pubblico). I

rimanenti cinque sono compresi nel Libro III (Delle contravvenzioni in particolare), Titolo I (Delle contravvenzioni di polizia), Capo I (Delle contravvenzioni concernenti la polizia di sicurezza), Sezione I (Delle contravvenzioni concernenti l'ordine pubblico e la tranquillità pubblica), e precisamente: gli artt. 656,657,661, nel comma 1 (Delle contravvenzioni concernenti l'inosservanza dei provvedimenti di polizia e le manifestazioni sediziose e pericolose); gli artt. 667, 668 nel comma 3 (Delle contravvenzioni concernenti la vigilanza su talune industrie e sugli spettacoli pubblici).

Va preliminarmente ricordato che con **sentenza n. 16 del 1978** questa Corte ebbe già a dichiarare inammissibile, fra le altre allora sottoposte alla sua pronuncia, la richiesta di referendum, presentata il 30 giugno 1977, per l'abrogazione, totale o parziale, di novantasette articoli del codice penale. In quella occasione la Corte, premessa la esistenza di "valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione", enunciò "quattro distinti complessi di ragioni d'inammissibilità"; ed in primo luogo considerò "inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 della Costituzione; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario degli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare". Di tale criterio la Corte fece allora puntuale applicazione, dichiarando inammissibile il menzionato referendum vertente su novantasette articoli del codice penale; ed al riguardo osservò che "per quanti sforzi interpretativi si facciano, da tali disposizioni non si riesce ad estrarre un quesito comune e razionalmente unitario; e ciò fornisce allora la riprova che la richiesta non può venire ammessa, perché incompatibile con le proclamazioni degli artt. 1, 48 e 75 della Costituzione".

Il Comitato promotore del referendum ora in esame, contesta, nella presentata memoria, la fondatezza dei motivi posti dalla richiamata **sentenza n. 16 del 1978** a base del criterio della "omogeneità" come requisito essenziale del quesito referendario. Ma la Corte non ravvisa argomenti che possano indurla a discostarsi dai principi allora formulati, che anzi ritiene di dover pienamente confermare, rinviando in proposito alla trattazione condotta nella **sentenza n. 27** di data pari alla presente, con la quale è stata dichiarata inammissibile la coeva richiesta di referendum per l'abrogazione parziale della legge 27 dicembre 1977, n. 968, sulla disciplina della caccia.

Nella sua memoria il Comitato afferma inoltre che questa volta il quesito referendario è stato comunque formulato tenendo conto delle censure mosse dalla Corte al precedente quesito, e perciò eliminando dal suo oggetto tutte quelle norme del codice penale "che allora furono ritenute eterogenee rispetto a quelle di cui oggi viene proposta l'abrogazione". Infatti, tutte le norme rimaste comprese nel quesito - vien precisato - concernono solo reati che, anche se classificati in vario modo, si concretano pur sempre "in una comunicazione verbale o scritta, in sé considerata, e quindi sullo stabilirsi di una trasmissione di dati del pensiero da uno ad altri soggetti, oppure all'inverso nell'acquisizione di informazioni". In tale categoria "sono altresì inclusi reati di associazione che, mentre si consumano con espressioni reciproche di volontà tra gli associati, hanno finalità specifiche riconducibili, in vario modo, in tutto o in parte, ad espressioni del pensiero e dell'attività politica e sono in larga misura strumentali anche rispetto ai reati di cui sopra". Le norme anzidette "caratterizzano in modo tipicamente autoritario, improntato alla "ragion di Stato", diffidente e dura verso le manifestazioni del pensiero, il codice penale vigente". Considerazioni, queste, che "valgono anche a qualificare l'omogeneità dell'intento specifico di quanti saranno chiamati a votare per o contro l'abrogazione, essendo riconducibile l'atteggiamento positivo o negativo rispetto a tutte ed a ciascuna delle norme in questione, ad un'unica matrice politico - culturale".

Dal suo canto l'Avvocatura dello Stato, nella memoria, pur riconoscendo che l'attuale richiesta referendaria, rispetto a quella presentata nel 1977 per l'abrogazione di novantasette

articoli dello stesso codice penale, appare semplificata, essendo stata limitata, come precisato dai promotori, alle norme che disciplinano i reati d'opinione, riunione ed associazione, ritiene che anche questa volta debba essere dichiarata inammissibile. Invero, non soltanto alcune delle norme di cui si propone l'abrogazione puniscono reati che non possono definirsi di opinione, come, a titolo di esempio, gli articoli 256 (procacciamento di notizie concernenti la sicurezza dello Stato), 270 (associazioni sovversive), 279 (lesa prerogativa della irresponsabilità del Presidente della Repubblica), 305 (cospirazione politica mediante associazione). Ma gli stessi articoli che pacificamente configurano reati di opinione, tutelano, a loro volta, beni giuridicamente diversi. Il quesito si rivela, dunque, carente della necessaria ed imprescindibile "omogeneità".

La Corte ritiene fondate le conclusioni cui perviene l'Avvocatura dello Stato. In proposito occorre anzitutto considerare che la "omogeneità" del quesito referendario non può essere vagliata - come già puntualizzato nella **sentenza n. 16 del 1978** - alla stregua degli intendimenti soggettivi dei presentatori e dei sottoscrittori della richiesta: né tanto meno in relazione ai mutevoli intenti che potrebbero indurre gli elettori a votare per o contro l'abrogazione. Nella ipotesi in cui formi oggetto del quesito una pluralità di norme, come nella specie, dev'essere, invece, ricercare se dalle norme medesime, obiettivamente considerate nella loro struttura e nella loro finalità, sia dato porre in evidenza un comune principio, la cui eliminazione dall'ordinamento attraverso l'abrogazione delle norme in cui si concreta, o la cui permanenza in alternativa, verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al dilemma. In ciò si realizza appunto quella caratteristica di chiarezza, di inconfondibilità della domanda, che, in una con le concomitanti caratteristiche di semplicità e di univocità, sole possono soddisfare l'esigenza di "nettezza" del quesito, a sua volta postulata dalla "nettezza" della scelta, secondo quanto affermato dalla già citata **sentenza n. 27** di pari data.

Ora i trentuno articoli oggetto della richiesta in esame sono forzosamente e soggettivamente conglobati dai promotori in un unico contesto, mentre molteplici sono i parametri che obiettivamente li differenziano. I reati perseguiti sono in maggioranza delitti, ma alcuni di essi sono semplici contravvenzioni; alcuni sono reati di pericolo, altri di danno; dei delitti perseguiti alcuni possono venir qualificati come delitti politici, altri come delitti comuni. La stessa tripartizione adoperata dai promotori, di reati di opinione, riunione ed associazione, postula significativamente una pluralità di condotte, che certo non possono tutte ricondursi univocamente alla manifestazione del pensiero. Ma soprattutto determinante, ai fini della eterogeneità che indubbiamente ne consegue, è la profonda diversità - che più rileva nella coscienza sociale e maggiormente quindi incide sulla libertà di scelta dell'elettore - dei beni tutelati, che vanno dagli interessi concernenti la vita dello Stato nella sua essenza unitaria, al regolare funzionamento della pubblica Amministrazione, all'ordine pubblico, per giungere fino al sentimento religioso.

Anche questa volta, pertanto, dalle disposizioni del codice penale delle quali si propone l'abrogazione, non è dato estrarre un quesito comune, razionalmente unitario; e la richiesta in esame va, pertanto, dichiarata inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di 31 articoli del codice penale, approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398, e successive modificazioni, nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 1981.

SENTENZA N. 29/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Legge 23 aprile 1959, n. 189 (ordinamento della Guardia di Finanza) - Richiesta tendente alla abrogazione dei compiti di difesa militare e di sicurezza interna svolti dal Corpo - Difetto di chiarezza e univocità del quesito - Inammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 1, comma secondo limitatamente alle parole: "delle Forze armate dello stato e", alle parole: "concorrere alla difesa politico - militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari", nonché alle parole: "concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica"; 2; 4, comma primo limitatamente alle parole: "è scelto fra i generali di Corpo d'armata dell'Esercito in servizio permanente effettivo ed", nonché alle parole: "di concerto col Ministro per la Difesa", comma secondo limitatamente alle parole: "Prende accordi con gli stati maggiori delle Forze armate per quanto è necessario in relazione all'addestramento militare e al concorso dei reparti del Corpo alle operazioni militari in caso di emergenza", e comma terzo limitatamente alle parole: "Assume la carica di Comandante in seconda il generale di divisione più anziano della Guardia di finanza"; 5, comma primo limitatamente alle parole: "possono esservi assegnati ufficiali di altre Forze armate, ai sensi del successivo articolo 7", e comma secondo (Per le esigenze addestrative di carattere militare e per il collegamento collo stato maggiore dell'Esercito è assegnato al Comando generale un generale di brigata dell'Esercito in servizio permanente); 7; 8, comma primo limitatamente alle parole: "o di altre Forze armate"; 10 della legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento del corpo della Guardia di finanza)" (n. 21 reg. ref.).

Vista l'ordinanza 2 dicembre 1980 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito, nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981, il Giudice relatore Antonino De Stefano;

uditi l'avv. Mauro Mellini per il Comitato promotore del referendum e l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dall'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, e sulla cui ammissibilità la Corte è ora chiamata a pronunciarsi, investe, come si rileva dal quesito, sette articoli della legge 23 aprile 1959, n. 189, relativa all'ordinamento del Corpo della Guardia di finanza. Per alcuni articoli (2, 7 e 10) si propone al corpo elettorale l'abrogazione dell'intero testo; per altri (1, 4, 5 ed 8) l'abrogazione limitata a commi o a parte di commi.

Nella memoria presentata dal Comitato promotore si precisa trattarsi di "articoli relativi all'inquadramento del Corpo stesso tra le Forze armate dello Stato, alla caratterizzazione militare

ed all'attribuzione al medesimo di compiti prettamente militari"; l'abrogazione che di essi si propone al corpo elettorale "mira alla smilitarizzazione di un Corpo", le cui peculiari funzioni "non sono necessariamente e naturalmente riconducibili a quelle delle Forze armate".

L'Avvocatura dello Stato eccepisce, però, che appare anzitutto violato il principio della "omogeneità" del quesito referendario, affermato da questa Corte con la **sentenza n. 16 del 1978**, "perché la richiesta investe temi diversi ed eterogenei, quali la sottrazione del Corpo della Guardia di finanza a compiti di difesa militare nonché a compiti di sicurezza interna, rispetto ai quali il corpo elettorale potrebbe voler assumere posizioni differenziate".

L'obiezione è fondata. La Corte, prendendo in considerazione le disposizioni oggetto del quesito, riconosce che alcune di esse sono direttamente collegate all'attuale carattere militare del Corpo: come l'art. 1, comma secondo, a norma del quale esso fa parte integrante "delle Forze armate dello Stato", ed ha, fra gli altri compiti, quello di "concorrere alla difesa politico - militare delle frontiere, e, in caso di guerra, alle operazioni militari"; come l'intero art. 2, che elenca i gradi gerarchici in cui è ordinato il suo "personale militare"; come l'intero art. 10, che rende applicabile "ai militari del Corpo" "il regolamento di disciplina militare per l'Esercito e la legge penale militare". Anche di altri articoli, poi, si potrebbero citare espressioni ed incisi, investiti dal quesito, egualmente riconducibili al carattere militare del Corpo. Ma va nel contempo rilevato che altra disposizione, pur essa proposta per l'abrogazione, disciplina, invece, un aspetto diverso e non necessariamente conseguente alle funzioni militari del Corpo: è lo stesso comma secondo dell'art. 1, che, nello specificare distintamente i compiti che il Corpo è chiamato ad assolvere, affianca a quello prettamente militare dianzi ricordato, ed agli altri rimasti estranei al quesito, quello di "concorrere al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica".

Ora la Corte osserva che siffatto compito non verrebbe necessariamente meno per effetto della perseguita smilitarizzazione del Corpo: esso ben può essere svolto da un corpo che non sia militarmente organizzato, come è dimostrato, per tacer di altri, dalla progettata strutturazione civile, permanendo i compiti attualmente svolti, del Corpo delle Guardie di pubblica sicurezza, la cui smilitarizzazione è all'esame del Parlamento. Né può dirsi che nella specie si tratti di un compito che sia stato demandato alla Guardia di finanza in via accessoria e complementare a seguito della intervenuta sua integrazione tra le Forze armate dello Stato, risalente alla legge 8 aprile 1881, n. 149; perché ancor prima, con la legge 13 maggio 1862, n. 616, il Corpo (allora denominato delle Guardie doganali), pur nella sua struttura civile, già veniva chiamato a far parte integrante della "forza pubblica", e in tale qualità, appunto, posto fin da allora a disposizione dell'autorità per l'attuazione dell'ordine giuridico e per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Il quesito referendario non riveste, pertanto, il necessario carattere di univocità, articolandosi su due temi distinti e non omogenei (difesa militare e sicurezza interna), suscettibili di determinare atteggiamenti differenziati nel corpo elettorale, la cui possibilità di scelta risulterebbe coartata dalla obbligata unicità della risposta.

Ma il quesito non pecca soltanto sotto il profilo della omogeneità. Come la Corte, svolgendo principi già enunciati nella **sentenza n. 16 del 1978**, ha affermato nella **sentenza n. 27** di data pari alla presente, con la quale è stata dichiarata inammissibile la coeva richiesta di referendum per l'abrogazione parziale della legge 27 dicembre 1977, n. 968, sulla disciplina della caccia, la imprescindibile esigenza della univocità, chiarezza e semplicità del quesito, rimane insoddisfatta anche là dove si riscontrino contraddittorietà ed incoerenza, tra la proposta abrogazione di alcune norme e la prevista permanenza di altre nello stesso contesto normativo. quanto ricorre appunto nella richiesta referendaria in esame. Nella quale, lasciandosi persistere, nel comma secondo dell'art. 1 della legge n. 189 del 1959, la integrazione del Corpo nella "forza pubblica", si richiede, invece, la eliminazione, nello stesso comma, del suo concorso "al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica": proprio alle funzioni, cioè, alle quali è precipuamente preordinato il ricorso alla "forza pubblica", ed il cui esercizio, nell'ipotesi di un esito positivo del referendum, potrebbe nondimeno continuare ad essere richiesto al Corpo,

stante il suo permanere nell'ambito della medesima "forza pubblica", in virtù di quella parte del comma secondo dell'art. 1 non toccata dalla richiesta di abrogazione. Come è fatto palese, a titolo di esempio, dall'art.24 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con r.d. 18 giugno 1931, n. 773, che demanda alla "forza pubblica" l'esecuzione dell'ordine di scioglimento di riunioni o assembramenti che mettano in pericolo l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini; dall'art. 5 dello stesso testo unico, che autorizza l'impiego della "forza pubblica" per l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità di pubblica sicurezza; dall'art.20 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con r.d.3 marzo 1934, n.383, che autorizza l'impiego della "forza pubblica" per l'esecuzione delle ordinanze di urgenza che il prefetto può adottare, fra l'altro, per motivi di sicurezza pubblica. Appare evidente la contraddittorietà di un quesito con il quale viene proposto all'elettore, e ad un tempo escluso dalla proposta, che cessi la possibilità dell'impiego del Corpo per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Conclusivamente, la Corte dichiara inammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione parziale della legge n. 189 del 1959, relativa all'ordinamento del Corpo della Guardia di finanza, non riscontrando nel relativo quesito i necessari caratteri di omogeneità, coerenza ed univocità. Resta, pertanto, assorbito l'esame delle altre eccezioni formulate al riguardo dall'Avvocatura dello Stato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale della legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento del Corpo della Guardia di finanza), nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 1981.

SENTENZA N. 30/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Legge 22 dicembre 1975, n. 685 (disciplina degli stupefacenti) - Richiesta riguardante materia oggetto di convenzione internazionale - Costituzione, art. 75, secondo comma - Inammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 12, comma primo, numero 1, lettera f): "f): i tetraidrocannabinoli e i loro analoghi:", nonché numero 2): "2) nella tabella II devono essere indicate: a) la cannabis indica, i prodotti da essa ottenuti, le sostanze ottenibili per sintesi o semisintesi che siano ad essi riconducibili per struttura chimica o per effetto farmacologico, ad eccezione di quelle previste nella lettera f) della tabella I; b) le preparazioni contenenti le sostanze di cui alla lettera precedente;"; 26, comma primo, limitatamente alle parole: "di piante di canapa indiana", e 54, comma terzo, limitatamente alle parole: " per la resina di canape" nonché alle parole: "per la canapa indiana", della legge 22 dicembre 1975, n. 685 "Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza" (n. 19 reg. ref.).

Vista l'ordinanza 2 dicembre 1980 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito, nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981, il Giudice relatore Antonino De Stefano;

udito l'avvocato Mauro Mellini per il Comitato promotore del referendum.

[...]

Considerato in diritto:

La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dall'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, e sulla cui ammissibilità la Corte è ora chiamata a pronunciarsi, investe, come si rileva dal quesito, alcune parti degli artt. 12, 26 e 54 della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). L'art. 12 detta i criteri per la formazione delle tabelle delle sostanze stupefacenti o psicotrope soggette a controllo. Si propone la eliminazione dal primo comma delle disposizioni che fanno obbligo di indicare nella tabella I tetraidrocannabinoli e i loro analoghi, e nella tabella II la cannabis indica, i prodotti da essa ottenuti, le sostanze ottenibili per sintesi o semisintesi che siano ad essi riconducibili per struttura chimica o per effetto farmacologico (ad eccezione dei tetraidrocannabinoli e dei loro analoghi), e le preparazioni contenenti tali sostanze. Dall'art. 26, primo comma, si propone di eliminare il riferimento alle piante di canapa indiana, che verrebbero così sottratte al divieto di coltivazione nel territorio dello Stato. Infine l'art. 54 prevede il prelevamento di campioni nel caso di importazione di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle indicate dall'art. 12; si propone di eliminare, nel terzo comma, il riferimento alla resina di canape ed alla canapa indiana. Il referendum persegue dunque, come si desume anche dalla memoria presentata

dal Comitato promotore, lo scopo di liberalizzare la coltivazione, il commercio, la detenzione, l'uso della canapa indiana e dei suoi derivati (hashish e marijuana).

Il quesito non offre adito a censure sotto il profilo della sua "omogeneità". Occorre perciò verificare se sussista alcuna delle altre ragioni di inammissibilità enunciate dalla Corte nella **sentenza n. 16 del 1978**.

In proposito la Corte considera che la legge 5 giugno 1974, n. 412, ha autorizzato la ratifica della "Convenzione unica sugli stupefacenti", adottata a New York il 30 marzo 1961, e del Protocollo di emendamento della Convenzione medesima, adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, dando ad essi piena ed intera esecuzione. Gli strumenti di ratifica, senza alcuna riserva, di entrambi gli atti da parte dello Stato italiano, sono stati depositati presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite il 14 aprile 1975. La Convenzione è entrata in vigore per l'Italia il 14 maggio 1975, ed il Protocollo l'8 agosto 1975. Nel Preambolo alla Convenzione, le Parti danno atto che "per essere efficaci le misure prese contro l'abuso degli stupefacenti devono essere coordinate ed universali" e che "un'azione universale di questo genere richiede una cooperazione internazionale guidata dagli stessi principi e mirante a fini comuni"; riconoscono "la competenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in materia di controllo degli stupefacenti"; e dichiarano di voler stabilire, con la conclusione di una Convenzione unica, "una costante cooperazione internazionale per rendere operanti tali principi e raggiungere tali fini".

La Convenzione, tra l'altro, prevede (art. 2) che le sostanze stupefacenti, distribuite nominativamente in Tabelle allegate alla Convenzione medesima, vengano sottoposte a specifiche misure di controllo, la cui natura, il cui ambito e le cui modalità di applicazione variano a seconda delle tabelle anzidette. Il procedimento per le "modifiche del campo di applicazione del controllo", che può essere instaurato nella competente sede internazionale su iniziativa di una Parte o dell'Organizzazione mondiale della sanità, è minuziosamente disciplinato dal successivo art. 3. Le Parti, con l'art. 4, si sono obbligate ad adottare le misure legislative e amministrative necessarie per dare attuazione nei rispettivi territori alle disposizioni della Convenzione, e per limitare esclusivamente a fini medici e scientifici la produzione, la fabbricazione, l'esportazione, l'importazione, la distribuzione, il commercio, l'uso e la detenzione di stupefacenti; e con l'art. 36 (come emendato dall'art. 14 del Protocollo) si sono altresì obbligate ad adottare, compatibilmente con le proprie norme costituzionali, le misure necessarie per la punibilità della coltivazione e produzione, fabbricazione, estrazione, preparazione, detenzione, offerta, messa in vendita, distribuzione, acquisto, vendita, consegna, mediazione, invio, spedizione in transito, trasporto, importazione ed esportazione di stupefacenti non conformi alle disposizioni della Convenzione. Nell'ipotesi che gli scopi della Convenzione siano seriamente compromessi dal fatto che una Parte non ne attui le disposizioni, è previsto (art. 14 come emendato dall'art. 6 del Protocollo) che l'Organo internazionale di controllo degli stupefacenti, in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, adotti o raccomandi alle Parti l'adozione di specifiche misure nei confronti del Paese inadempiente.

Nella esecuzione della menzionata Convenzione internazionale e nell'attuazione degli impegni e degli obblighi con essa assunti è, dunque, strettamente circoscritta la discrezionalità normativa degli Stati contraenti, e quindi dello Stato italiano, che non può comunque - senza divenir passibile delle previste misure e senza incorrere in responsabilità d'ordine internazionale - spingersi addirittura fino alla radicale ed unilaterale "liberalizzazione" della coltivazione, del commercio, della detenzione e dell'uso di una sostanza espressamente contemplata come stupefacente nella Convenzione. Di ciò è significativa conferma il disposto del comma 3 dell'art. 1 della citata legge n. 685 del 1975, cui appartengono, come già detto, i tre articoli (12, 26 e 54) oggetto della richiesta referendaria in esame; con esso si demanda al Ministero della sanità "il compito di curare i rapporti, sul piano internazionale, con la Commissione degli stupefacenti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, con l'Organo internazionale di controllo sugli stupefacenti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e con qualsiasi altra organizzazione avente competenza in materia di sostanze stupefacenti o psicotrope, nonché di eseguire tempestivamente tutti gli adempimenti previsti dalle convenzioni

ratificate dall'Italia nella stessa materia". Inoltre, sempre nella stessa legge n. 685 del 1975, l'art. 11 espressamente prevede che le Tabelle (alla cui formazione presiedono gli analitici criteri dettati proprio dall'art. 12 parzialmente investito dal proposto referendum) "devono contenere l'elenco di tutte le sostanze e dei preparati indicati nelle convenzioni e negli accordi internazionali, e sono aggiornate tempestivamente anche in base a quanto previsto dalle convenzioni e accordi medesimi".

Per quanto in particolare concerne la canapa indiana e i suoi derivati, la Convenzione internazionale di New York se ne occupa diffusamente. Già l'art. 1, nello stabilire il significato dei termini più usati nel linguaggio ufficiale degli stupefacenti, precisa, fra l'altro, al paragrafo 1, che "il termine cannabis indica le sommità fiorite o fruttifere della pianta di cannabis (esclusi i semi e le foglie che non siano uniti agli apici), la cui resina non sia stata estratta, qualunque sia la loro applicazione" (lett. b); "l'espressione pianta di cannabis indica qualsiasi pianta del tipo cannabis" (lett. c); "l'espressione resina di cannabis indica la resina separata, grezza o raffinata, ottenuta dalla pianta di cannabis" (lett. d); "il termine coltura indica la coltura del papavero da oppio, della pianta di coca e della pianta di cannabis" (lett. i); "il termine produzione indica l'operazione che consiste nel raccogliere "l'oppio, la foglia di coca, il cannabis e la resina di cannabis dalle piante che li forniscono" (lett. t). L'art. 2 (come emendato dall'art. 1 del Protocollo di Ginevra), poi, dispone che gli stupefacenti inseriti nella tabella sono sottoposti a tutte le misure di controllo applicabili agli stupefacenti dalla Convenzione, ed in particolare alle misure previste dagli artt. 4 (paragrafo c), 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 37; e che gli stupefacenti di cui alla tabella IV sono egualmente inclusi nella tabella e sottoposti a tutte le misure di controllo applicabili agli stupefacenti di tale ultima tabella, dovendo, in aggiunta, le Parti adottare tutte le misure speciali di controllo che riterranno necessarie a causa di proprietà particolarmente dannose degli stupefacenti anzidetti. Orbene, nella tabella I allegata alla Convenzione figurano, tra gli altri stupefacenti, il cannabis, la resina di cannabis, gli estratti e le tinture di cannabis, e nella tabella IV, tra gli altri, il cannabis e la resina di cannabis. Ma v'ha di più: lo stesso art. 2, al paragrafo 6, sottopone il cannabis, oltre che alle cennate misure di controllo, alle disposizioni dell'art. 28, estendendo ad esso il regime di controllo del papavero da oppio, nella ipotesi che una Parte autorizzi la coltivazione della pianta di cannabis per la produzione di cannabis o della resina di cannabis; ed al paragrafo 7 sottopone ad ulteriori misure di controllo la pianta di cannabis e le foglie di cannabis. In altri termini, e senza necessità di compiutezza nelle citazioni delle varie disposizioni, può concludersi che dalla Convenzione di New York derivi per lo Stato italiano l'obbligo di assoggettare alle misure di controllo ivi indicate la coltivazione, il commercio, la detenzione e l'uso della canapa indiana e dei suoi derivati; e che all'adempimento di siffatto obbligo siano preordinate le disposizioni dettate dalla legge n. 685 del 1975, investite dal proposto referendum. Non osta a siffatta conclusione la circostanza che con la medesima legge lo Stato italiano abbia inteso definire il regime di controllo non soltanto sugli stupefacenti, ma anche sulle sostanze psicotrope, per quest'ultima parte sostanzialmente adeguandosi alle prescrizioni della Convenzione internazionale sulle sostanze psicotrope stipulata a Vienna il 21 febbraio 1971 e non ancora ratificata dall'Italia, così apprestando una disciplina unitaria che solo per gli stupefacenti sarebbe "vincolata" da accordi internazionali. Né rileva, ai fini della stessa conclusione, la possibile obiezione che i tetraidrocannabinoli e loro analoghi, indicati dal legislatore italiano, non trovano corrispondente classificazione nella Convenzione di New York (che fa menzione del cannabis, della resina di cannabis e degli estratti e tinture di cannabis), venendo, invece, espressamente inclusi nella tabella allegata alla Convenzione di Vienna, atteso l'indiscriminato riferimento che alle une ed alle altre sostanze fa la richiesta referendaria, allorché propone la parziale abrogazione degli artt. 12, 26 e 54 nei termini dianzi indicati.

Quanto si è fin qui esposto conduce la Corte ad una pronuncia di inammissibilità. Va all'uopo ricordato che nella citata **sentenza n. 16 del 1978** la Corte annoverò tra le ragioni di inammissibilità l'appartenenza delle norme investite da referendum abrogativo alla categoria delle leggi indicate dal secondo comma dell'art. 75 della Costituzione, facendo in tale ambito

rientrare, per effetto di interpretazione logico - sistematica, anche “le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività” delle leggi anzidette “che la preclusione debba ritenersi sottintesa”. Il ricorso a siffatto canone ermeneutico fa sì che debbano venir preclusi i referendum che investano non soltanto le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ma anche quelle strettamente collegate all’esecuzione dei trattati medesimi. Restano dunque sottratte all’abrogazione referendaria non tutte le norme che lo Stato italiano può emanare, operando delle scelte, per dare attuazione nei modi considerati più idonei agli impegni assunti sul piano internazionale, ma soltanto quelle norme, la cui emanazione è, per così dire, imposta dagli impegni medesimi: per le quali, dunque, non vi sia margine di discrezionalità quanto alla loro esistenza e al loro contenuto, ma solo l’alternativa tra il dare esecuzione all’obbligo assunto sul piano internazionale ed il violarlo, non emanando la norma o abrogandola dopo averla emanata. Chiara, del resto, è la ratio che accomuna, sotto questo profilo, le leggi di esecuzione dei trattati internazionali con quelle produttive di effetti strettamente collegati all’ambito di operatività dei trattati medesimi: la responsabilità che lo Stato italiano assumerebbe verso gli altri contraenti a cagione della “disapplicazione” dell’accordo, conseguente all’abrogazione delle norme apprestate per l’attuazione degli assunti impegni. Responsabilità che la Costituzione ha voluto riservare alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare, alla quale si rivolge il referendum abrogativo previsto dall’art. 75 della Costituzione.

Non appare dubbio, per le ragioni dianzi esposte, che la abrogazione delle norme oggetto del quesito referendario in esame, con il sottrarre ai previsti controlli la coltivazione, il commercio, la detenzione e l’uso della canapa indiana e dei suoi derivati, concreterebbe una esplicita ed inequivocabile violazione degli obblighi al riguardo assunti dallo Stato italiano con l’adesione senza riserve alla Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961, ed al Protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, esponendo lo Stato medesimo alle misure in detti accordi contemplate ed alle responsabilità verso le altre Parti contraenti e verso l’Organizzazione delle Nazioni Unite, competente in materia di controllo internazionale degli stupefacenti. Le norme medesime rientrano, pertanto, fra quelle, per le quali è precluso il ricorso al referendum abrogativo, la cui richiesta in esame va in conseguenza dichiarata inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per la parziale abrogazione della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dell’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 1981.

SENTENZA N. 31/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Legge 2 agosto 1975, n. 393 (centrali nucleari) - Richiesta riguardante materia oggetto di trattati internazionali - Costituzione, art. 75, secondo comma - Inammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULTO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 1, 2, 3, 4,5 , 6, 7, 20, 22 della legge 2 agosto 1975, n. 393: "Norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica" (n. 20 reg. ref.).

Vista l'ordinanza 2 dicembre 1980 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito, nella camera di consiglio del 14 gennaio 1981, il Giudice relatore Antonino De Stefano;

udito l'avv. Mauro Mellini per il Comitato promotore del referendum.

[...]

Considerato in diritto:

La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 2 dicembre 1980 dall'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, e sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, investe, come si rileva dal quesito, gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20, 22 della legge 2 agosto 1975, n. 393 (Norme sulla localizzazione delle centrali elettro - nucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica). Gli articoli da 1 a 7 sono compresi nel Capo I (Centrali elettronucleari); gli articoli 20 e 22 nelle Disposizioni finali e transitorie.

Le disposizioni suindicate regolano le varie fasi del procedimento per la localizzazione delle centrali elettro - nucleari, la cui costruzione è affidata all'ENEL; il quesito referendario, avendo a suo oggetto un complesso normativo riconducibile ad una matrice unitaria, può essere riconosciuto "omogeneo", alla luce dei principi affermati dalla Corte nella **sentenza n. 16 del 1978**. Occorre perciò verificare se sussista alcuna delle altre ragioni d'inammissibilità enunciate dalla Corte in quell'occasione.

Considera in proposito la Corte che lo Stato italiano fa parte della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), al cui Trattato istitutivo, firmato a Roma il 25 marzo 1957, ha dato esecuzione la legge 14 ottobre 1957, n. 1203. Nel Preambolo al Trattato gli Stati contraenti si dichiarano "coscienti che l'energia nucleare costituisce la risorsa essenziale che assicurerà lo sviluppo e il rinnovo delle produzioni e permetterà il progresso delle opere di pace"; "convinti che soltanto da uno sforzo comune intrapreso senza indugio è possibile ripromettersi realizzazioni commisurate alla capacità creativa dei loro paesi"; e "risoluti a creare le premesse per lo sviluppo di una potente industria nucleare, fonte di vaste disponibilità di energia e di un ammodernamento delle tecniche, e così pure di altre e molteplici applicazioni che contribuiscono al benessere dei loro popoli". Si dan carico, nel contempo, "d'instaurare condizioni di sicurezza che allontanino i pericoli per la vita e la salute delle popolazioni". Per il

perseguimento di siffatte finalità viene appunto decisa la creazione di apposita Comunità, il cui compito, precisato dall'art. 1, è di "contribuire, creando le premesse necessarie per la formazione e il rapido incremento delle industrie nucleari, all'elevazione del tenore di vita degli Stati membri e allo sviluppo degli scambi con gli altri paesi". A tal uopo l'EURATOM deve, fra l'altro, agevolando gli investimenti ed incoraggiando le iniziative, "assicurare la realizzazione degli impianti fondamentali necessari allo sviluppo dell'energia nucleare nella Comunità" (art. 2, lett. c). Nel titolo II del Trattato sono, poi, dettate particolareggiate disposizioni "intese a favorire il progresso nel campo dell'energia nucleare" con un vasto ambito di applicazione, che va dallo sviluppo delle ricerche, dalla diffusione delle cognizioni, dalla protezione sanitaria, agli investimenti, alle imprese comuni, all'approvvigionamento di minerali, materie grezze e materie fissili speciali, al controllo di sicurezza, al regime di proprietà delle anzidette materie fissili, al mercato comune nucleare, alle relazioni con Stati terzi, con organizzazioni internazionali e con cittadini di Stati terzi.

Il "progresso nell'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare", scopo primario cui, come si è visto, è preordinato l'EURATOM, s'inquadra poi, condizionandone l'attuazione, nella "politica energetica comunitaria", obiettivo prioritario che le Comunità europee perseguono per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, in attuazione dell'art. 103 del coevo Trattato che istituisce la Comunità economica europea, egualmente oggetto della legge di ratifica ed esecuzione n. 1203 del 1957 dianzi citata.

Infatti, già con la risoluzione del Consiglio delle Comunità europee del 17 dicembre 1974, concernente gli obiettivi per il 1985 della politica energetica comunitaria, è stato deciso, al comma 5, di modificare la struttura del consumo di energia "avvalendosi sempre più dell'elettricità via via che in particolare evolverà l'energia nucleare". Con la successiva risoluzione adottata dallo stesso Consiglio in data 13 febbraio 1975, concernente i mezzi da porre in opera per raggiungere gli obiettivi della politica energetica comunitaria, si è poi stabilito, al comma 3, di basare essenzialmente i programmi di equipaggiamento elettrico degli Stati membri "sull'energia nucleare per le centrali di grande potenza". Infine, con la risoluzione del 20 novembre 1978 si è considerato che "la scelta dei siti d'ubicazione delle nuove centrali elettriche - tanto nucleari quanto di tipo tradizionale - rappresenta uno dei problemi importanti posti dallo sviluppo dell'energia elettrica", pur dando atto che "le decisioni relative all'ubicazione delle centrali elettriche sono di competenza degli Stati membri".

La normativa investita dalla richiesta referendaria in esame è strettamente collegata al richiamato ambito di operatività del Trattato di Roma, indirizzato alla finalità di progresso nella utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, che lo Stato italiano ha fatto propria, mediante la partecipazione alla Comunità europea dell'energia atomica, concorrendo così a costituire quell'ordinamento comunitario e sovranazionale, la cui importanza storica ed il cui rilievo, in riferimento all'art. 11 della Costituzione, sono stati già posti in evidenza dalla Corte fin dalla **sentenza n. 183 del 1973**. La normativa stessa, infatti, ha inteso sopperire - secondo quanto si desume dai relativi lavori parlamentari - agli ostacoli pressoché insormontabili che avevano fino allora impedito all'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) di procedere, mediante la realizzazione delle centrali elettronucleari, al necessario potenziamento degli impianti di produzione di energia elettrica. Come è stato posto in evidenza in quella sede, si è voluto evitare il persistere di tali difficoltà con "una soluzione che, pur esaltando le autonomie locali, permetta che una decisione finale, riservata al Parlamento, surroghi la eventuale carenza delle autorità locali". Con l'abrogazione di tale normativa, allora, si ritornerebbe innegabilmente a quella situazione di "paralisi", cui si era inteso ovviare. Il che, d'altronde, è esplicitamente confermato dal Comitato promotore che, nella presentata memoria, afferma essere "la proposta chiaramente diretta a bloccare l'attuazione di un programma nucleare".

Siffatto "blocco" non inciderebbe soltanto nella sfera riservata dal Trattato allo Stato italiano per la discrezionale scelta delle modalità più idonee volte alla realizzazione del programma nucleare nel rispetto delle autonomie locali e delle esigenze di sicurezza ed ecologiche; ma impedirebbe addirittura la stessa attuazione di un qualsiasi programma nucleare e

concreterebbe, perciò, la palese violazione di un fondamentale impegno assunto dallo Stato italiano con l'adesione al Trattato di Roma, vanificando conseguentemente la sua partecipazione alla Comunità dell'EURATOM. Significativo rilievo, a tal proposito, va dato all'art. 192 del Trattato medesimo, a mente del quale gli Stati membri della Comunità sono tenuti ad agevolare quest'ultima "nell'esecuzione della sua missione": a tal uopo essi devono adottare "tutte le misure, di carattere generale o particolare, atte ad assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dal Trattato" ed astenersi "da qualsiasi misura che possa risultare pregiudizievole al raggiungimento degli scopi del Trattato". Né va taciuto che alle attività inerenti alla costruzione ed all'esercizio nei rispettivi territori di impianti per uso pacifico dell'energia nucleare (tra i quali assumono precipuo rilievo le centrali elettro - nucleari), gli Stati membri della Comunità soprintendono proprio in tale veste, come è implicitamente presupposto dai regolamenti e dalle direttive comunitarie dettate per il "controllo di sicurezza Euratom" e per la "protezione delle popolazioni contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti".

La responsabilità che lo Stato italiano assumerebbe verso la Comunità e verso gli altri Stati membri a cagione della "disapplicazione" del Trattato conseguente all'abrogazione della normativa oggetto del quesito è una responsabilità - come la Corte ha affermato nella **sentenza n. 30** di pari data - che è stata riservata alla valutazione politica del Parlamento, con il risultato di sottrarre le leggi di esecuzione dei trattati internazionali e quelle produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati medesimi (come, nella specie, la Corte ritiene siano le norme in parola) alla consultazione popolare, alla quale si rivolge il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione. Per tali ragioni, la richiesta referendaria in esame va dichiarata inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per la parziale abrogazione della legge 2 agosto 1975, n. 393 (Norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica), nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima, con ordinanza del 2 dicembre 1980 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 1981.

SENTENZA N. 48/1981

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità della richiesta - D.L. 15 dicembre 1979, n. 625 (misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica) convertito in legge 6 febbraio 1980, n. 15, modificato nell'art. 6 (fermo di polizia), dal d.l. 12 dicembre 1980, n. 851, nel testo modificato dalla legge di conversione 13 febbraio 1981, n. 18 - Inserimento della disposizione in un contesto normativo la cui richiesta abrogativa è già stata dichiarata ammissibile (sent. n. 22 del 1981) - Persistenza del requisito della omogeneità - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRITOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito nella legge 6 febbraio 1980, n. 15 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica"), come modificato, nell'art. 6, dall'articolo unico della legge 13 febbraio 1981, n. 18 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 dicembre 1980, n. 851, recante proroga della durata dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 6 del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15").

Viste le ordinanze 5 e 14 marzo 1981 con le quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito nella camera di consiglio del 23 marzo 1981 il Giudice relatore Antonino De Stefano.

[...]

Considerato in diritto:

Con la precedente sentenza n. 22 dell'anno in corso questa Corte ha dichiarato ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625 (misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica), convertito con modificazioni nella legge 6 febbraio 1980, n. 15, escludendo, però, dall'esame e dalla conseguente pronuncia l'art. 6 di tale provvedimento. Ha osservato, infatti, la Corte che l'applicazione del menzionato articolo (che disciplina l'istituto del c.d. "fermo di pubblica sicurezza") era limitata, per effetto del suo ultimo comma, al periodo di un anno dall'entrata in vigore del decreto legge, e cioè con decorrenza dal 18 dicembre 1979. Non essendo ancora decorso l'anno, le disposizioni dell'art. 6 erano tuttora applicabili allorché l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, aveva, con ordinanza del 2 dicembre 1980, dichiarato legittima la richiesta anzidetta, relativa all'intero testo del provvedimento. Successivamente, per effetto dell'art. 1 del d.l. 12 dicembre 1980, n. 851, la durata dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 6 era stata prorogata di sessanta giorni, a decorrere dalla scadenza del termine fissato nell'ultimo comma dell'articolo medesimo. La nuova norma aveva dunque modificato, sotto il profilo della durata, la precedente. La Corte, pertanto, in base a

quanto affermato nella **sentenza n. 68 del 1978**, ha ritenuto di spettanza dell'Ufficio centrale "valutare se la richiesta referendaria debba estendersi alla nuova disciplina, sopravvenuta, dopo la sua ordinanza, nel corso del procedimento", soggiungendo che "in caso positivo, solo dopo la delibera in tal senso adottata dall'Ufficio centrale la Corte potrà verificare se il nuovo disposto, risultante dal concorso delle due norme, debba venir ammesso alla consultazione referendaria".

Con la legge 13 febbraio 1981, n. 18, che ha convertito in legge, con modificazioni, il citato d.l. n. 851 del 1980, il periodo di applicabilità delle disposizioni dell'art. 6 in parola, è stato ulteriormente prorogato fino al 31 dicembre 1981.

L'Ufficio centrale, con ordinanza emessa il 5 marzo 1981 (il cui dispositivo, inficiato da errore materiale, è stato corretto con successiva ordinanza del 14 marzo 1981), ha ritenuto che la modifica operata dalle norme sopravvenute, limitata, com'è, alla sola proroga della durata delle disposizioni dettate dall'art. 6, senza toccare altrimenti i contenuti dell'atto normativo sottoposto a referendum, "è indubbiamente riconducibile ai principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente", della quale "la norma considerata si presenta quale componente fondamentale e caratterizzante". Ha disposto, pertanto, che le operazioni referendarie si estendano alla nuova disposizione, ed in conseguenza ha riformulato il quesito referendario nei seguenti termini: "Volete voi l'abrogazione del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito nella legge 6 febbraio 1980, n. 15 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, concernente misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica"), come modificato, nell'art. 6 dall'articolo unico della legge 13 febbraio 1981, n. 18 ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 dicembre 1980, n. 851, recante proroga della durata dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 6 del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15")?"

Compete ora a questa Corte, come già innanzi detto, verificare se sussistano eventuali ragioni di inammissibilità in ordine al quesito referendario così modificato. In proposito va ricordato che con la richiamata **sentenza n. 22 del 1981** si è già affermato che "le altre disposizioni del d.l. n. 625 del 1979, come modificato dalla legge di conversione n. 15 del 1980, appaiono informate, pur nella varietà dei loro contenuti, ad un principio comune, che conferisce alla materia disciplinata un connotato di sostanziale unitarietà", e che il quesito, "pur con la esclusione, allo stato, dell'art. 6, risulta omogeneo ed univoco, alla luce dei principi enunciati nella **sentenza n. 16 del 1978**.

Le stesse conclusioni la Corte ritiene di dover confermare, una volta che nel contesto normativo del quale si propone la totale abrogazione, viene reinserito, per effetto della sua prorogata applicabilità, quell'art. 6, che appare preordinato, al pari delle altre disposizioni, al medesimo intento perseguito dal legislatore, di apportare, cioè, in una fase di emergenza, "modifiche all'intero sistema di prevenzione e repressione nell'ambito penale, in funzione preminente, appunto, della lotta al terrorismo ed alla delinquenza comune".

Persiste, pertanto, nella richiesta referendaria in esame, pur dopo l'apportata modifica, il già riscontrato requisito di omogeneità. Né si riscontra, per effetto della modifica stessa, alcun'altra ragione d'inammissibilità. La richiesta va dunque dichiarata ammissibile nei nuovi termini indicati dall'Ufficio centrale con le citate ordinanze.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare, come modificata per effetto delle ordinanze del 5 e 14 marzo 1981 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, per l'abrogazione del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica" (convertito con modificazioni nella legge 6 febbraio 1980, n. 15), come modificato, nell'art. 6, dall'art. 1 del d.l. 12 dicembre 1980, n. 851, nel testo modificato dalla legge di conversione 13 febbraio 1981, n. 18.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 1981.

SENTENZA N. 26/1982

Referendum abrogativo - Oggetto - D.L. 1 febbraio 1977, n. 12 (convertito, con modificazioni, in legge 31 marzo 1977, n. 91), artt. 1 e 1 bis - Norme per l'applicazione dell'indennità di contingenza - Non rientra in alcuna delle materie sottratte a referendum dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione - Univocità, chiarezza e semplicità del quesito - Ammissibilità della richiesta di referendum.

Leggi tributarie - Elementi indispensabili per la qualificazione di una legge come tale - Difettano nella disciplina per l'applicazione dell'indennità di contingenza (D.L. 1 febbraio 1977, n. 12, artt. 1 e 1 bis, convertito in legge 31 marzo 1977, n. 91).

Referendum abrogativo - Limiti espressi dall'art. 75 della Costituzione - Sussistenza di ulteriori limiti logico- sistematici desunti secondo un criterio di interpretazione estensiva seguito dalla Corte - Esclusione di interpretazioni analogiche.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1 e 1 bis del decreto legge 1 febbraio 1977, n. 12 recante "Norme per l'applicazione dell'indennità di contingenza" convertito in legge, con modificazioni, con la legge 31 marzo 1977, n. 91, iscritto al n. 26 registro referendum.

Vista l'ordinanza 11 dicembre 1981 con la quale l'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta.

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 1982 il Giudice relatore Arnaldo Maccarone.

Udito l'avv. Valerio Onida per i presentatori.

[...]

Considerato in diritto:

1. - La richiesta di referendum sulla cui ammissibilità la Corte deve pronunciarsi riguarda gli artt. 1 e 1 bis del decreto legge 1 febbraio 1977 n. 12, concernente norme per l'applicazione dell'indennità di contingenza, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 31 marzo 1977 n. 91.

Il primo di detti articoli, sostituendo espressamente l'articolo 2121 codice civile e modificando gli artt. 361 e 923 del codice della navigazione, dispone l'esclusione dal computo della indennità di anzianità di quanto dovuto come aumenti della indennità di contingenza o di emolumenti di analoga natura "scattati" posteriormente al 31 gennaio 1977.

Il secondo, dopo avere precisato che la detta esclusione riguarda tutte le forme di indennità di anzianità, di fine lavoro, di buonuscita comunque denominate e da qualsiasi fonte disciplinate, dispone che, dal 1 febbraio 1977, i miglioramenti retributivi per effetto di variazioni del costo della vita o di altra forma di indicizzazione sono corrisposti in misura non superiore ed in

applicazione dei criteri di calcolo nonché con la periodicità stabilita dagli accordi interconfederali 15 gennaio 1957 e 25 gennaio 1975 operanti nel settore dell'industria, escludendo inoltre sia il conglobamento dei detti miglioramenti nella retribuzione, sia la computabilità degli effetti delle variazioni del costo della vita o di altra forma di indicizzazione su qualsiasi elemento della retribuzione in difformità della normativa prevalente prevista dagli anzidetti accordi interconfederali e dai contratti del detto settore per i corrispondenti elementi retributivi e limitatamente a tali elementi.

La legge di conversione n. 91 del 1977 con l'art. 2 ha delegato poi il governo a determinare con decreto del Presidente della Repubblica l'utilizzazione delle somme derivanti "nell'anno 1977" dalla differenza fra i trattamenti discendenti dalle regolamentazioni come sopra modificate con decreto legge n. 12 del 1977, nonché a regolare le modalità di riscossione e i relativi controlli e sanzioni, precisando altresì che, nel determinare la destinazione delle predette somme "sarà osservato il criterio, secondo indicazioni di priorità indicate dal CIPE, di conseguire, attraverso l'attenuazione di oneri gestionali, il contenimento dei costi di servizi di interesse collettivo".

2. - La Corte deve ora verificare se esistono cause ostative alla ammissibilità del detto quesito in relazione a quanto disposto dall'art. 75 Costituzione.

Al riguardo si rileva, in primo luogo, essere di tutta evidenza che la normativa oggetto del quesito referendario non può rientrare nelle ipotesi escluse riguardanti le leggi di bilancio, di amnistia e indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali di cui al citato art. 75, secondo comma, Cost.. Inoltre, per quanto si dirà, la normativa stessa non rientra neppure fra quelle "leggi tributarie" che sono anche esse escluse dal referendum ai sensi della detta norma costituzionale.

Deve rilevarsi in proposito che, in forza del D.P. delegato 6 giugno 1977 n. 384, l'unico emesso in materia, essendo la delega disposta con la legge di conversione, espressamente limitata, come si è visto, al solo anno 1977, le somme non corrisposte ai lavoratori dipendenti per il detto periodo, in quanto derivanti dalla differenza fra i trattamenti discendenti dalla regolamentazione modificata con il decreto legge 1 febbraio 1977 n. 12 convertito nella legge 31 marzo 1977 n. 91, sono state destinate alle finalità di pubblico interesse indicate nello stesso provvedimento.

Ma dal 1 gennaio 1978 in poi per le somme non corrisposte allo stesso titolo non risulta imposto alcun obbligo di destinazione, talché "la permanenza delle somme nel patrimonio dei datori di lavoro rappresenta il traguardo della disciplina normativa in materia" (**sent. 141/80**).

Mancano nella specie gli elementi basilari indispensabili alla qualificazione di una legge come tributaria, difettando sia l'elemento della ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico, sia la loro destinazione allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente impositore, ed essendo invece caratterizzante, come si è detto, il fine di regolare rapporti intersoggettivi fra privati in materia di retribuzione del lavoro subordinato.

È ben vero che questa Corte, con la **sentenza n. 16/78**, ha affermato che l'interpretazione letterale dell'art. 75, secondo comma, Cost., deve essere integrata con criterio logico sistematico, per cui vanno sottratte a referendum quelle disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 Cost. da far risultare "sottintesa" la preclusione.

Ma la Corte in tal modo ha accolto esclusivamente un criterio di interpretazione estensiva della norma costituzionale. Giungere a ricomprendere nel divieto di referendum per le leggi tributarie anche la legge in esame, in vista di una ratio ispiratrice del divieto stesso, identificata nell'intento di sottrarre al referendum tutte norme implicanti un sacrificio economico da parte degli elettori, comporterebbe una interpretazione di carattere analogico, ovviamente inammissibile nella specie per la sua evidente esorbitanza dai limiti interpretativi posti da questa Corte con la citata **sentenza n. 16/78**.

3. - Non è poi il caso di soffermarsi sulla valutazione delle altre ipotesi di estensione del divieto di referendum alla fattispecie, che nella memoria dei promotori vengono prospettate per escluderne la fondatezza, essendo ancor più evidente, in relazione ad esse, il procedimento di interpretazione analogica cui dovrebbe far seguito l'estensione prospettata.

4. - Né sussistono infine dubbi sulla univocità, semplicità e chiarezza del quesito, - requisiti pure ritenuti essenziali da questa Corte - in quanto le norme investite sono istitutive di un meccanismo unitario, riduttivo del costo del lavoro subordinato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1 e 1 bis del decreto legge 1 febbraio 1977 n. 12 recante "Norme per l'applicazione dell'indennità di contingenza" convertito in legge, con modificazioni, con la legge 31 marzo 1977 n. 91, dichiarata legittima con ordinanza dell'11 dicembre 1981 dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 1982.

SENTENZA N. 27/1982

Referendum abrogativo - Oggetto - Legge 20 maggio 1970, n. 300 (c.d. Statuto dei lavoratori), limitatamente a parole ed espressioni contenute in alcune sue disposizioni - Non rientra in alcuna delle materie sottratte a referendum dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione - Insussistenza, peraltro, dei requisiti di omogeneità della richiesta e della univocità delle conseguenze abrogative - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Limiti impliciti indicati dalla Corte con riguardo ai quesiti plurimi - Puntuale applicazione in precedenti pronunce (sent. nn. 16/1978; 26, 27, 28 e 29/1981) - Non sussiste analogia nel caso di specie (difetto di omogeneità ed univocità).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale degli artt. 28, primo comma, limitatamente alle parole "locali delle associazioni sindacali nazionali", 35, primo comma, limitatamente alle parole "di quindici" e "di cinque" e secondo comma limitatamente alle parole "di quindici" e "di cinque", e 37 limitatamente alle parole "dagli altri enti", della legge n. 300 del 20 maggio 1970, recante il titolo "Norme sulla tutela della libertà e della dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento", iscritto al n. 27 registro referendum.

Vista l'ordinanza 11 dicembre 1981 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 1982 il Giudice relatore Arnaldo Maccarone;

uditi l'avv. Claudio Chiola per i presentatori e l'avvocato dello Stato Piergiorgio Ferri, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Oggetto della richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a decidere, sono gli artt. 28, primo comma, limitatamente alle parole "locali delle associazioni sindacali nazionali", 35, primo e secondo comma, limitatamente alle parole "di quindici" e "di cinque" e 37, limitatamente alle parole "dagli altri enti" della legge 20 maggio 1970, n. 300, concernente "Norme sulla tutela della libertà e della dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento".

2. - Occorre pertanto verificare, a norma degli artt. 2, primo comma legge 11 marzo 1953, n. 1 e 33 legge 25 maggio 1970, n. 352, se esistono ragioni ostative a tale ammissibilità derivanti dall'art. 75 della Costituzione nell'interpretazione datane da questa Corte.

Mentre è evidente che le norme in esame, le quali riguardano aspetti della regolamentazione dell'attività sindacale e della tutela degli interessi dei lavoratori, non rientrano nelle ipotesi escluse espressamente dal referendum (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), a più attento esame occorre

procedere per quanto riguarda l'esistenza di cause ostative implicite nella previsione del citato art. 75. Al riguardo è opportuno anzitutto ricordare che fin dalla **sent. n. 16/78** la giurisprudenza della Corte ha individuato, in linea di principio, fra i criteri da osservare ai fini del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo la necessaria sussistenza, in caso di quesiti plurimi, di una matrice unitaria, e la correlativa inammissibilità di domande eterogenee, che si discostino dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto, come strumento di genuina manifestazione della volontà popolare.

La Corte ha poi ribadito e sviluppato tali concetti in occasione dei successivi giudizi (v. particolarmente **sentt. n. 26, 27, 28, 29/81**), ritenendo sempre decisiva, ai fini della ammissibilità di quesiti plurimi, l'esistenza di connotati di sostanziale unitarietà nelle disposizioni oggetto dei quesiti stessi, estendendo l'analisi al riscontro della sufficiente chiarezza e semplicità della formulazione delle domande, a garanzia della piena consapevolezza della scelta dell'elettore e quindi della sua libertà di voto; è stato evidenziato in particolare che le caratteristiche di chiarezza, semplicità ed univocità dei quesiti si realizzano ove sia riscontrabile nelle norme oggetto del referendum, obiettivamente considerate nella loro struttura e nella loro finalità, un comune principio la cui eliminazione o la cui permanenza verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al dilemma sottopostogli.

Conclusivamente può affermarsi che l'elemento essenziale della omogeneità dei quesiti referendari debba in concreto essere inteso nel senso che l'unitarietà della proposta abrogativa emerga dalla constatata esistenza di un principio comune univocamente ispiratore delle norme investite e dalla parallela univocità delle conseguenze abrogative, in modo da consentire una scelta libera dell'elettore, con particolare riguardo alla necessità che le conseguenze dell'abrogazione siano chiaramente e immediatamente intelligibili al momento del voto, onde realizzare pienamente lo scopo essenziale dell'istituto del referendum, cioè la libera, consapevole e precisa espressione della volontà popolare in ordine ai quesiti proposti.

3. - Ciò premesso, occorre ora considerare:

a) con l'eliminazione dal testo dell'art. 28 delle parole "locali delle associazioni sindacali nazionali", si vuol conseguire l'estensione della facoltà di proporre ricorso al Pretore contro i comportamenti antisindacali del datore di lavoro, facoltà prima limitata appunto agli "organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse", a qualsiasi "organismo che vi abbia interesse";

b) con l'eliminazione del numero minimo di dipendenti posto dall'art. 35 quale limite per l'applicabilità dell'art. 18 (reintegrazione nel posto di lavoro nel caso di riconosciuta illegittimità del licenziamento) nonché del titolo terzo dello Statuto dei lavoratori (disciplina dell'attività sindacale) si vuole che la predetta normativa sia applicabile, in relazione a ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo che occupi "più dipendenti", e, quindi, in caso estremo, anche due soltanto;

c) con l'eliminazione delle parole dell'art. 37 sottoposte a referendum si vuole rendere applicabile lo Statuto dei lavoratori ai "dipendenti pubblici" in genere, salvo restando il disposto dell'ultima parte dell'articolo stesso.

4. - Ciò posto, passando alla verifica della rispondenza dei quesiti ai criteri sopra richiamati, deve giungersi ad una risposta negativa.

Invero le proposte abrogative si articolano in realtà su temi distinti per il loro oggetto e non omogenei riflettenti, da un lato, l'organizzazione dell'attività sindacale dal punto di vista dei soggetti legittimati a promuoverla e, dall'altro, il campo di applicazione della tutela degli interessi dei lavoratori sotto duplice, differenziato profilo. Di talché, nella specie, l'elettore ben potrebbe non concordare su tutte le proposte avanzate, non legate da un nesso di inscindibile coerenza logica e sostanziale, mentre è, invece, costretto a fornire una risposta unica in sede di espressione del voto. Ben potrebbe cioè l'elettore condividere l'una o l'altra delle soluzioni abrogative ma non tutte, mentre dovrebbe invece necessariamente rispondere "sì" o "no" in relazione al loro complesso.

Infatti, la risposta positiva all'attribuzione agli "organismi" predetti della facoltà di azione sindacale non suppone necessariamente la risposta altrettanto positiva alla riduzione del numero minimo di dipendenti e, ancor meno, alla estensione a tutti i dipendenti pubblici dell'applicabilità dello Statuto dei lavoratori, essendo ben ipotizzabile che la visione dei connessi problemi economico-sociali si presenti in modo diversificato all'elettore appunto per la loro diversa oggettività, investendo essi, da un lato, la titolarità dell'azione sindacale, e dall'altro l'unificazione di tutti i rapporti di lavoro sotto una comune disciplina, gravide entrambi oltre tutto di conseguenze non chiaramente definibili a priori.

Ciò esime la Corte dal portare il suo esame sulla chiarezza ed univocità dei singoli quesiti referendari.

5. - Né la situazione in esame è comparabile con quelle concernenti i referendum sulla legge 22 maggio 1975, n. 152 recante "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico" (**sent. 16/78**) e sul d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito con modificazioni nella legge 6 febbraio 1980, n. 15 recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica" (**sent. 22/81**), che potrebbero presentare qualche apparente analogia con l'attuale questione all'esame della Corte.

In entrambi i casi ora citati, è vero, questa Corte ha ritenuto omogenea la proposta di abrogazione sulla base della riconosciuta esistenza del comune intento di garanzia dell'ordine pubblico e della difesa della libertà democratica contro la delinquenza perseguito dalle leggi complessivamente sottoposte a referendum e della correlativa unitarietà delle proposte abrogative che rispettivamente le concernevano. Ma si trattava allora di quesiti che consentivano la riduzione ad un concetto unitario delle varie norme o parti di norme sottoposte a referendum e quindi ad una inequivocabile unitarietà delle risposte, per la ben precisa delimitazione della materia già formalmente operata dal legislatore; mentre, come testé si è visto tale necessaria coerenza esula dalla materia in esame, di fronte alla quale l'elettore, come già rilevato, potrebbe assumere atteggiamenti e formulare giudizi non necessariamente univoci.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale degli artt. 28, 35 e 37 della legge 20 maggio 1970, n. 300, iscritta al n. 27 Reg. ref., nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza 11 gennaio 1981 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 febbraio 1982.

SENTENZA N. 35/1985

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Esigenza di far coincidere forma e sostanza del quesito - Individuazione della effettiva ed inequivoca volontà dei promotori del referendum - Eventuale rettifica rimessa alla decisione dell'Ufficio centrale (distinzione dalla scissione della richiesta).

Referendum abrogativo - Procedimento - Compiti attribuiti all'Ufficio centrale dalla legge n. 352 del 1970 - Comprendono il coordinamento e la valutazione comparativa di norme (ordinarie) che si succedono nel tempo - Potere decisorio dell'Ufficio centrale (sent. nn. 30 e 31/1980) - Insindacabilità da parte della Corte costituzionale - Distinte competenze attribuite all'Ufficio centrale e alla Corte.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Legge 12 giugno 1984, n. 219, art. unico (che converte il D.L. 17 aprile 1984, n. 70, art. 3) - Indennità di contingenza ed indennità integrativa speciale - "Taglio" dei punti di variazione - Dubbi in ordine alla legittimità di un referendum di tipo retroattivo - Fissazione dell'ambito temporale di efficacia di una disciplina legislativa ordinaria - Competenza dell'Ufficio centrale - Idoneità della disposizione a produrre effetti anche per l'avvenire - Ipotesi di avvenuta abrogazione referendaria - Rimangono fermi gli effetti prodottisi anteriormente alla pubblicazione del decreto presidenziale ex art. 37 della legge n. 352.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta - Legge 12 giugno 1984, n. 219, art. unico, che converte il D.L. 17 aprile 1984, n. 70, art. 3 - Indennità di contingenza ed indennità integrativa speciale - "Taglio" dei punti di variazione - Assunta assimilabilità della disposizione, al pari delle "leggi finanziarie", alle leggi di bilancio escluse dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione - Esclusione - Giustificazione - Proposta abrogativa compatibile con la permanenza delle altre misure contenute nello stesso decreto-legge - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Leggi di bilancio - Materia sottratta a referendum dall'art. 75 della Costituzione - Leggi comunque interessanti il bilancio dello Stato - Limiti interpretativi già posti dalla Corte - Esorbitanza (sent. nn. 16/1978 e 26/1982).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente - Prof. GUGLIELMO ROEHRSSSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale dell'articolo unico della legge 12 giugno 1984, n. 219, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 aprile 1984, n. 70, concernente misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi amministrati e di indennità di contingenza", iscritto al n. 28 del registro referendum.

Vista l'ordinanza 7 dicembre 1984 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 1985 il Giudice relatore Livio Paladin;

uditi gli avvocati Adolfo Di Majo e Giorgio Ghezzi per il Comitato promotore e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto:

1. - Secondo un ordine logico, va preso anzitutto in esame il problema dell'integrazione del quesito referendario da parte dell'Ufficio centrale per il referendum, disposta nei termini già ricordati in narrativa: integrazione che l'Avvocatura dello Stato contesta, negando la competenza dell'Ufficio ad effettuare qualunque operazione correttiva del genere.

Impropriamente, però, l'Avvocatura si appella alla sentenza n. 16 del 1978, con cui questa Corte ha escluso che la vigente disciplina del referendum abrogativo consenta la scissione delle richieste referendarie, pur dove esse risultino così disomogenee da esigere distinte consultazioni del corpo elettorale. Altro, infatti, è la scissione delle richieste, altro la rettifica delle richieste stesse, mirante a far coincidere forma e sostanza del quesito, secondo l'effettiva ed inequivoca volontà dei promotori del referendum. Ora, nella specie, la Corte considera pacifico che i promotori non abbiano inteso coinvolgere nel quesito in esame - come risulta dalla struttura di esso - tutte le disposizioni del decreto-legge n. 10 del 1984, comprese quelle attinenti alle tariffe, ai prezzi amministrati ed agli assegni familiari; ma abbiano avuto riguardo - nei medesimi termini della richiesta concernente l'art. 3 del decreto-legge n. 70, convertito nella legge n. 219 del 1984 - al solo "taglio" dei punti di variazione dell'indennità di contingenza e dell'indennità integrativa speciale, sia pure nella parte concernente il trimestre febbraio - aprile. Pertanto, la Corte deve muovere dalla decisione con cui l'Ufficio centrale ha ritenuto necessario aggiungere alla richiesta in esame le parole "limitatamente a quelli di cui all'art. 3 di quest'ultimo decreto-legge".

2. - In base alle diffuse argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato, la Corte dovrebbe riconsiderare le conclusioni raggiunte dall'Ufficio centrale, anche e soprattutto per ciò che riguarda le premesse interpretative che hanno condotto l'Ufficio a dichiarare legittima la richiesta in questione: sia quanto alla ricostruzione delle norme formanti l'oggetto del quesito referendario, sia - principalmente - quanto all'individuazione degli effetti che il referendum sarebbe suscettibile di determinare. Nella già descritta prospettiva dell'Avvocatura, i punti di variazione dell'indennità di contingenza e dell'indennità integrativa speciale, "tagliati" in virtù dei decreti-legge n. 10 e n. 70 del 1984, non sarebbero mai venuti in essere nell'ordinamento giuridico e non potrebbero, quindi, venire nuovamente calcolati e riattribuiti ai lavoratori interessati, se non provvedendo a ridisciplinare per legge la materia. Di conseguenza, il referendum del quale si tratta non sarebbe in grado di realizzare il suo scopo, se non a condizione di riconoscergli una qualche efficacia retroattiva, implicante la piena restaurazione del meccanismo della scala mobile sin dal trimestre febbraio-aprile 1984: il che, per altro, significherebbe snaturare l'istituto di democrazia diretta configurato dall'art. 75 Cost., cui la Carta costituzionale non avrebbe collegato altro che un normale effetto abrogativo ed ablativo, destinato ad operare per il solo avvenire. E come, per tali motivi, l'Ufficio centrale avrebbe dovuto pronunciare l'illegittimità della richiesta referendaria, così la stessa Corte sarebbe ora tenuta a dichiarare l'inammissibilità del referendum.

Al fine di apprezzare la consistenza di queste eccezioni, occorre però ricordare quali siano i compiti rispettivamente attribuiti all'Ufficio centrale ed alla Corte, nell'ambito del complesso procedimento previsto dalla legge n. 352 del 1970. La legge stessa precisa - nel secondo comma dell'art. 32 - che "l'Ufficio centrale... esamina tutte le richieste depositate, allo scopo di accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione, la cui decisione è demandata dall'articolo 33 della presente legge alla Corte costituzionale"; ed è all'Ufficio che spetta rilevare "le eventuali irregolarità delle singole richieste" (in base al citato terzo comma dell'art. 32), proporre la "concentrazione" delle richieste che rivelino "uniformità o analogia di materia" (cfr. il quarto

comma del medesimo articolo), nonché dichiarare che le operazioni referendarie “non hanno più corso”, “se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l’atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati” (secondo l’espresso disposto dell’art. 39). Ora, è ben vero che la Corte - a partire dalla sentenza n. 16 del 1978 - ha costantemente ritenuto, al di là delle ipotesi testualmente indicate dal secondo comma dell’art. 75 Cost., la sussistenza di “altre ragioni”, individuabili “in via sistematica”, che possono comunque “precludere il ricorso al corpo elettorale”. Ma il conseguente ampliamento delle cause d’inammissibilità del referendum non ha mai comportato il venir meno della linea distintiva fra le attribuzioni della Corte e le attribuzioni dell’Ufficio centrale.

Fin dalla sentenza **n. 251 del 1975** (cui la sentenza n. 16 del 1978 fa esplicito riferimento), si è invece ribadito quanto già risulta dalla legge n. 352, ossia che “al controllo di legittimità demandato all’apposito Ufficio soltanto la cognizione dell’ammissibilità del referendum”; ed a quella pronuncia si sono poi aggiunte, in termini estremamente significativi, la sentenza **n. 68 del 1978** e le sentenze **nn. 30 e 31 del 1980**. Con la prima di tali decisioni s’è infatti stabilito che spetta all’Ufficio centrale (e non alla Corte) “valutare se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente”; e nelle due altre pronunce si è poi precisato che, “entro la sfera delle proprie attribuzioni, l’Ufficio centrale è investito di un potere decisorio, le cui modalità di esercizio non spetta alla Corte sindacare”. In breve, perciò, la Corte si è riservata - come ancora si legge nelle sentt. n. 30 e n. 31 del 1980 - il solo “controllo di costituzionalità” del referendum; mentre “le indagini affidate all’Ufficio centrale... involgono... sia il coordinamento sia la valutazione comparativa di norme, che si succedono nel tempo, sempre sul piano della legge ordinaria e delle fonti normative a questa equiparate”, anziché sul piano delle norme costituzionali. Ed entro la sfera spettante all’Ufficio non si può pretendere che la Corte operi - in sostanza - come un giudice di secondo grado, appellandosi ad essa contro le pronunce già adottate dall’Ufficio stesso.

Ma, nella specie, è precisamente sul piano della legislazione ordinaria che sono rimaste collocate le scelte interpretative e le decisioni dell’Ufficio centrale. Tale collegio non ha affatto ritenuto che la richiesta in esame potesse tradursi - come assumeva ed assume l’Avvocatura dello Stato - in un referendum di tipo retroattivo: nel qual caso la Corte avrebbe dovuto accertare, a sua volta, se consultazioni del genere rientrano (ed eventualmente a quali condizioni) nella tipologia dei referendum abrogativi, configurati e consentiti dalla Costituzione. Al contrario, l’Ufficio si è posto il problema se la richiesta in esame avesse ed abbia di mira “un voto popolare... in partenza privato di entrambi i suoi effetti tipici, abrogativo e preclusivo, alternativamente previsti dagli artt. 37 e 38 della legge... n. 352, esattamente come nell’ipotesi di una legge abrogata” (secondo la terminologia della sentenza n. 68 del 1978); il che non avrebbe avuto senso, ove si fosse trattato di un referendum retroattivo, che per definizione non potrebbe considerarsi giuridicamente inutile e dunque illegittimo. Ma la soluzione del quesito è stata negativa, poiché l’Ufficio stesso ha sostenuto che il “taglio” dei punti di variazione dell’indennità di contingenza e dell’indennità integrativa speciale continua “a produrre... effetti... mediati e consequenziali, destinati a verificarsi una o più volte in tempi successivi, in ulteriore deroga al sistema previgente”; ed ha perciò rilevato che il richiesto referendum sarebbe per l’appunto idoneo - secondo la costante prospettazione dei promotori - ad impedire “l’ulteriore verificarsi” di tali conseguenze, “fermo restando soltanto ogni e qualsiasi effetto prodottosi prima del giorno previsto dal terzo comma dell’art. 37 della legge 1970 n. 352” (vale a dire, prima del giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto presidenziale dichiarante l’avvenuta abrogazione delle disposizioni sottoposte a referendum).

Stando così le cose, non giova discutere se gli effetti giuridici del “taglio” si siano esauriti allo scadere del semestre febbraio-luglio 1984, lasciando perdurare i soli effetti economici (per altro imputabili agli stessi criteri che presiedono al normale conteggio dei punti di variazione dell’indennità di contingenza e dell’indennità integrativa speciale); o se, viceversa, la ridotta operatività del meccanismo della scala mobile continui a ripercuotersi, in termini giuridicamente

rilevanti, sulle retribuzioni periodicamente dovute ai lavoratori subordinati. Qualunque sia la risposta, è infatti palese che non può essere la Corte a fornirla, poiché in entrambi i casi si tratta soltanto di fissare l'ambito temporale di efficacia d'una disciplina legislativa ordinaria (non altrimenti che nell'ipotesi - prevista dall'art. 39 della legge n. 352 - di una successiva abrogazione delle disposizioni sottoposte a referendum).

Né la conclusione muta quanto al penultimo (rectius: ultimo) comma dell'articolo unico della citata legge di conversione, per cui "restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono salvi gli effetti prodotti ed i rapporti giuridici sorti sulla base del decreto-legge 15 febbraio 1984, n. 10". L'Ufficio centrale ha infatti precisato - ed il comitato promotore ha ribadito - che tale disposizione è stata coinvolta nel quesito con "l'unico e comune scopo di evitare ogni possibile ulteriore operatività delle norme sul raffreddamento dei punti" di contingenza. Sicché rimane fermo, anche da questo lato, che la richiesta referendaria è atta ad incidere - nel caso di un risultato favorevole all'abrogazione - sulle sole retribuzioni da corrispondere successivamente alla pubblicazione del decreto presidenziale previsto dall'art. 37 della legge n. 352.

3. - Con queste premesse e nei limiti temporali segnati dall'ordinanza dell'Ufficio centrale, la Corte può dunque passare senz'altro all'esame delle altre eccezioni d'inammissibilità, proposte dall'Avvocatura dello Stato: la quale ha sostenuto, da una parte, che le disposizioni formanti l'oggetto della richiesta - al pari delle "leggi finanziarie" - sarebbero assimilabili alle leggi "di bilancio", espressamente sottratte al referendum abrogativo in base al secondo comma dell'art. 75 Cost.; ed ha argomentato, d'altra parte, che non si potrebbe "spezzare l'omogeneità, la coerenza, la stretta concatenazione" delle misure previste dal decreto-legge n. 70 del 1984, per assoggettare al referendum le sole disposizioni che impongono un sacrificio ai lavoratori, isolandole da quelle compensative del sacrificio stesso.

Tuttavia, ne l'uno ne l'altro assunto si dimostrano fondati.

a) Per stabilire se la disciplina in questione debba essere esclusa dall'area del referendum abrogativo, in vista del secondo comma dell'art. 75 Cost., non occorre che la Corte analizzi il nesso riscontrabile fra le cosiddette leggi finanziarie e le leggi di bilancio. Effettivamente, ai sensi dell'art. 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, la legge finanziaria può annualmente operare "modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle aziende autonome e su quelli degli enti che si ricollegano alla finanza statale", provvedendo "a tradurre in atto la manovra di bilancio per le entrate e le spese che si intende perseguire"; ed è ben noto che la legge stessa e la corrispondente legge di bilancio derivano da un comune processo decisionale, anche se mantengono una diversa natura e subiscono limiti diversi per effetto dell'art. 81 della Costituzione. Senonché nella soluzione dell'attuale problema, risulta comunque decisiva la considerazione che i disposti compresi nella richiesta referendaria sono esorbitanti, sia formalmente che sostanzialmente, dall'ambito proprio delle stesse leggi finanziarie.

Da un punto di vista formale, è incontrovertito che le misure di politica economica prefigurate dal decreto-legge n. 10 e quindi realizzate dal decreto - legge n. 70 non sono state puntualmente preannunciate dalla legge finanziaria 1984 (promulgata sin dal 27 dicembre 1983), né recepite dalla legge finanziaria 1985; tanto più che in tali atti assume un qualche rilievo il solo trattamento economico dei dipendenti pubblici, ad esclusione di quelli privati. Da un punto di vista sostanziale, poi, le disposizioni investite dalla richiesta in esame non riguardano in modo specifico "la manovra di bilancio" né il fabbisogno della finanza pubblica, sia pure allargata; bensì hanno di mira - come si precisa nelle premesse dei decreti-legge n. 10 e n. 70 del 1984 - "il contenimento dell'inflazione nei limiti medi del tasso programmato per l'anno 1984, al fine di favorire la ripresa economica generale e mantenere il potere di acquisto delle retribuzioni". Ciò mostra come tali disposizioni siano completamente estranee alla figura della legge di bilancio in senso tecnico, quale è desumibile dalle combinate previsioni degli artt. 75 ed 81 Cost.. Né si può forzare il testo costituzionale fino al punto di affiancare alle leggi di bilancio le innumerevoli leggi comunque interessanti il bilancio medesimo: poiché una siffatta integrazione dell'art. 75 sarebbe "ovviamente inammissibile per la sua evidente esorbitanza dai limiti interpretativi posti

da questa Corte con la citata sentenza n. 16/78” (come ha precisato la sentenza n. 26 del 1982, nel caso - per certi aspetti analogo - del referendum concernente l’esclusione della contingenza dal computo delle indennità di anzianità).

b) Del pari, non ha pregio sul piano giuridico la tesi per cui la richiesta in esame sarebbe incongruamente formulata, e dunque dovrebbe venir dichiarata inammissibile, per non aver coinvolto l’intero complesso dei provvedimenti adottati con il decreto-legge n. 70. Queste misure si differenziano profondamente, infatti, sia per i loro contenuti sia per i soggetti che vi sono interessati; sicché non si riscontra, nel presente caso, quella “contraddittorietà ed incoerenza tra la proposta abrogativa di alcune norme e la prevista permanenza di altre nello stesso contesto normativo”, in nome della quale la Corte dichiarò inammissibili - mediante le sentenze nn. 27 e 29 del 1981 - le richieste referendarie concernenti la disciplina della caccia e l’ordinamento della Guardia di finanza.

In altre parole, la presenza di misure atte a compensare il sacrificio economico imposto ai lavoratori dipendenti, in forza dell’art. 3 del decreto - legge n. 70, concorre a dimostrare che il legislatore non ha violato i criteri di ragionevolezza ed ha inteso perseguire i “fini sociali”, di cui agli artt. 3 e 41 della Costituzione (come si è già ritenuto nel giudizio sulla legittimità costituzionale del “taglio” della scala mobile); ma non rileva in un giudizio concernente l’ammissibilità d’una richiesta referendaria, che obbedisce in maniera coerente ed inequivoca alla scelta liberamente adottata dai promotori e dai sottoscrittori. Ed è solo al corpo elettorale, non a questa Corte, che spetta di pronunciarsi sull’intrinseca bontà della scelta stessa.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione parziale dell’articolo unico della legge 12 giugno 1984, n. 219 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 aprile 1984, n. 70, concernente misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi amministrati e di indennità di contingenza), iscritta al n. 28 del reg. ref., nei termini indicati in epigrafe, e dichiarata legittima con ordinanza 7-12 dicembre 1984 dell’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 1985.

SENTENZA N. 25/1987

Energia nucleare - Centrali elettronucleari - A) Comuni e regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi - Contributi da parte dell'Enel e dell'Enea - Erogazione - B) Localizzazione - Procedura - Mancato perfezionamento - Determinazione delle aree da parte del CIPE - C) Realizzazione o gestione - Costituzione di società con società o enti stranieri o assunzione di partecipazioni - Facoltà attribuita all'Enel Ammissibilità delle richieste di referendum.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, della l. cost. 11 marzo 1953 n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione parziale dell'art. unico, primo comma, della l. 18 dicembre 1973 n. 856, recante "Modifica all'art. 1, comma settimo, della l. 6 dicembre 1962, n. 1643 sulla istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica" limitatamente alle parole "b) la realizzazione e l'esercizio di impianti elettronucleari"; e per l'abrogazione dell'articolo unico della l. 10 gennaio 1983 n. 8:

"Norme per l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi", limitatamente ai commi da primo a dodicesimo, che recano il seguente testo:

I. "Con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge e fermi restando gli obblighi previsti dall'art. 15 della l. 2 agosto 1975, n. 393, l'Enel è tenuto a corrispondere complessivamente ai comuni nel cui territorio sono o saranno ubicati i propri impianti di produzione dell'energia elettrica, nonché agli altri comuni limitrofi interessati, i seguenti contributi:

a) lire 0,50 per ogni kwh di energia elettrica prodotta con combustibili diversi dagli idrocarburi;

b) lire 0,25 per ogni kwh di energia elettrica prodotta dagli impianti termici convenzionali previsti ad olio combustibile e carbone, dalla data di autorizzazione alla trasformazione dell'impianto a carbone e fino a quando l'impianto stesso non sarà alimentato a carbone;

c) lire 0,25 per ogni kwh di energia elettrica prodotta dagli impianti in esercizio e in corso di costruzione alla data di entrata in vigore della presente legge, non previsti per il funzionamento a carbone purché di potenza nominale complessiva superiore a 1.200 mw;

d) un contributo per ciascun kw di potenza nominale degli impianti in corso di costruzione alla data di entrata in vigore della presente legge o che saranno successivamente autorizzati pari a:

lire/kw 8.000 per gli impianti termici convenzionali a carbone;

lire/kw 12.000 per gli impianti elettronucleari;

lire/kw 2.500 per gli impianti o sezioni di impianti autorizzati alla trasformazione a carbone."

II. "L'Enel è altresì tenuto a corrispondere alla regione nel cui territorio sono ubicati i propri impianti di produzione dell'energia elettrica un contributo pari a lire 0,50 per ogni kwh di energia elettrica prodotta dagli impianti siti nella regione stessa e alimentati con combustibili diversi dagli idrocarburi ed entrati in esercizio dopo la data del 31 dicembre 1980."

III. “Dai contributi previsti al comma precedente e alla lettera d) del primo comma, sono portati in diminuzione gli oneri sostenuti o assunti dall’Enel in forza di convenzioni, rispettivamente, con comuni o regioni per la localizzazione e costruzione degli impianti, ad eccezione di quelli previsti dalla legge 2 agosto 1975, n. 393, o da altre disposizioni di legge.”

IV. “Per gli impianti termoelettrici alimentati ad olio combustibile non convertibili e non previsti per il funzionamento a carbone di potenza nominale non inferiore a 1.200 mw, entrati in esercizio dopo la data del 31 dicembre 1980, l’Enel è tenuto altresì a corrispondere alla regione interessata un contributo una tantum pari a lire 8.000 per kw di potenza installata.”

V. “Gli importi dei contributi di cui al primo comma, lettera d), sono indicizzati sulla base delle disposizioni del secondo comma dell’art. 15 della legge 2 agosto 1975, n. 393.”

VI. “Con decorrenza dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della delibera del CIPE di cui all’art. 3, primo comma, della l. 18 marzo 1982, n. 85, al comune nel cui territorio è ubicato il reattore PEC per la sperimentazione di centrali elettriche del tipo avanzato, nonché agli altri comuni limitrofi interessati, l’Enea è tenuto a corrispondere annualmente - per il tempo e sino al limite del costo di completamento dell’impianto previsti dalla stessa delibera - un contributo complessivo pari al 5 per mille delle spese da sostenere per le opere civili e per la fabbricazione di componenti necessari alla realizzazione dell’impianto.”

VII. “L’individuazione dei comuni destinatari di detto contributo, nonché la sua ripartizione fra gli stessi, è disposta d’intesa tra le giunte regionali dell’Emilia-Romagna e della Toscana. Ove l’intesa non venga raggiunta, sarà provveduto con decreto del Ministro per l’industria, il commercio e l’artigianato. I termini e le modalità relativi alla corresponsione del contributo sono regolati da apposita convenzione fra l’Enea e i comuni interessati.”

VIII. “L’individuazione dei comuni destinatari dei contributi e la ripartizione del contributo fra gli stessi, nonché l’accertamento della sussistenza dei requisiti per l’erogazione dei contributi previsti dall’art. 15 della legge 2 agosto 1975, n. 393, sono disposti con decreto del presidente della giunta regionale.”

IX. “Nel caso di impianti che interessino comuni o loro consorzi o comprensori siti nel territorio di regioni limitrofe, la ripartizione del contributo verrà effettuata di intesa tra le regioni medesime o, in mancanza di tale intesa, con decreto del Ministro per l’industria il commercio e l’artigianato.”

X. “Il gettito dei contributi di cui alla presente legge sarà destinato dalle regioni e dai comuni alla promozione di investimenti finalizzati al risparmio e al recupero di energia, all’uso di energie rinnovabili, alla tutela ecologico- ambientale dei territori interessati dall’insediamento degli impianti, nonché al loro riassetto socio-economico, anche nel quadro degli interventi previsti dal piano regionale di sviluppo. Le regioni, inoltre, potranno utilizzare i contributi previsti dalla presente legge per la istituzione e il potenziamento dei servizi di prevenzione sanitaria che si rendano necessari in relazione alla installazione e al funzionamento delle centrali a carbone e nucleari.”

XI. “Le modalità relative alla corresponsione dei contributi di cui alla presente legge e alla loro finalizzazione sono regolati da apposite convenzioni tra l’Enel, le regioni e i comuni interessati secondo una convenzione tipo approvata dal CIPE su proposta del Ministro per l’industria, il commercio e l’artigianato, sentita la commissione interregionale di cui all’art. 13 della l. 16 maggio 1970, n. 281.”

XII. “Dalla data di entrata in vigore della presente legge l’Enel non può stipulare convenzioni con enti locali e con le regioni che prevedono a suo carico oneri finanziari diretti o indiretti aggiuntivi ai contributi di cui al presente articolo e a quelli previsti dalle leggi vigenti.”; e per l’abrogazione del tredicesimo comma del citato articolo unico della legge n. 8/1983 “Norme per l’erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi”, comma che reca il seguente testo: “Qualora, entro i termini fissati dall’art. 2, secondo comma, della l. 2 agosto 1975, n. 393, non sia stata perfezionata la procedura per la localizzazione delle centrali elettronucleari, la determinazione delle aree suscettibili di insediamento è effettuata dal CIPE, su proposta del

Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato, tenendo presente le indicazioni eventualmente emerse nella procedura precedentemente esperita.", iscritti ai nn. 31, 32 e 33 del reg. referendum;

Viste le ord. del 13 dicembre 1986 con le quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittime le predette richieste;

Udito nella Camera di consiglio del 14 gennaio 1987 il Giudice relatore Francesco Saja;

Udito l'avvocato Valerio Onida per il Comitato promotore;

[...]

Considerato in diritto

1. - Le tre richieste referendarie in epigrafe, pur concernendo distinte disposizioni di legge, mirano a realizzare - sul comune tema delle centrali elettronucleari - effetti abrogativi interferenti. Pertanto i relativi giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Le richieste suddette - delle quali l'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato la legittimità con ordinanze del 15 dicembre 1986 e sulla cui ammissibilità la Corte è ora chiamata a pronunciarsi - investono, rispettivamente, come si rileva dai proposti quesiti, le norme seguenti: 1) i commi da 1 a 12 dell'articolo unico della l. 10 gennaio 1983 n. 8, contenente norme per l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni che siano sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi; 2) il terz'ultimo (rectius penultimo, ossia tredicesimo) comma dello stesso articolo unico della cit. l. n. 8 del 1983, il quale stabilisce che, se non sia tempestivamente perfezionata la procedura per la localizzazione delle centrali elettronucleari, la determinazione delle aree suscettibili di insediamento è effettuata dal CIPE; 3) l'articolo unico, primo comma, lettera b), della legge 18 dicembre 1973 n. 856, recante modifica all'art. 1, comma settimo, della legge 6 dicembre 1962 n. 1643, limitatamente all'attribuzione all'ENEL della facoltà di promuovere la costituzione di società con società o enti stranieri o di assumervi partecipazioni, al fine di realizzare o gestire impianti elettronucleari.

3. - Le tre richieste referendarie vanno ammesse.

Non sussiste infatti alcuna delle cause ostative previste espressamente dall'art. 75, secondo comma, Cost. o desumibili dall'ordinamento costituzionale del referendum abrogativo (cfr. in proposito la sent. n. 16 del 1978); né alcuna eccezione ha sollevato il Governo, il quale non si è avvalso della facoltà di presentare memorie.

In particolare, rilevato che le attuali richieste hanno un oggetto diverso da quella che ha dato luogo alla sent. n. 31 del 1981, osserva la Corte che nella fattispecie non può operare il limite delle convenzioni internazionali, previsto dal ricordato precetto costituzionale, in relazione al Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica, ratificato con l. 14 ottobre 1957 n. 1203. I quesiti relativi alle due prime richieste di referendum sono invero del tutto estranei alle disposizioni di detto Trattato, concernendo l'uno un problema di politica interna relativo ai rapporti economici tra enti che operano nell'ordinamento nazionale (Enel, Enea, Regioni e Comuni) e riguardando l'altro la distribuzione della competenza tra i vari organi ed enti nazionali al fine di determinare la localizzazione delle centrali elettronucleari: competenza che peraltro espressamente la Risoluzione del Consiglio della Comunità in data 20 novembre 1978 riconosce spettare agli Stati membri.

4. - Del pari palese è l'estraneità al Trattato del terzo quesito referendario, il quale è diretto a ripristinare la posizione originaria dell'Enel, abolendo l'innovazione apportata con la l. 18 dicembre 1973 n. 856, che permette al medesimo di promuovere la costituzione di società con società o enti stranieri ovvero di assumervi partecipazioni, se abbiano per scopo la realizzazione o l'esercizio di impianti elettronucleari. Né in contrario possono richiamarsi le norme degli artt. 45 e segg. del ricordato Trattato, le quali prevedono e disciplinano le "imprese comuni". Invero, a parte qualsiasi rilievo circa l'oggetto, tali imprese sono enti della Comunità, vengono costituiti dal Consiglio (della Comunità stessa) su parere della Commissione, ed operano con tutte le

garanzie del relativo ordinamento, garanzie che si riflettono necessariamente nel sistema normativo interno degli Stati membri; per contro la facoltà, che forma oggetto della richiesta referendaria, costituisce espressione dell'autonomia negoziale dell'Ente, senza alcun collegamento con la disciplina comunitaria.

Risulta evidente quindi come la norma per cui è richiesto il referendum non ha attinenza con il contenuto del Trattato, sicché anche per essa non può ritenersi operante il limite anzidetto.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi, ammette le richieste di referendum:

per l'abrogazione dell'art. un., commi dal primo al dodicesimo, l. 10 gennaio 1983 n. 8 (Norme per l'erogazione di contributi a favore dei comuni e delle regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi);

per l'abrogazione del cit. art. unico, tredicesimo comma, l. n. 8 del 1983;

per l'abrogazione dell'art. unico, comma primo, lett. b), l. 18 dicembre 1973 n. 856 (Modifica all'art. 1, comma settimo, l. 6 dicembre 1962 n. 1643, sulla istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica); richieste dichiarate legittime, con ordinanza del 15 dicembre 1986, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1987.

SENTENZA N. 26/1987

Norme oggetto di richiesta referendaria - Ipotizzata abrogazione - Effetti - Valutazione in sede di giudizio di ammissibilità del referendum - Esclusione.

Responsabilità civile - Magistrati e pubblico ministero che intervenga nel processo civile - Casi previsti - Azione - Esercizio - Condizioni - Ammissibilità della richiesta di referendum.

Responsabilità civile - Impiegati statali - Magistrati - Disciplina - Rinvio a legge statale - Pluralità di scelte normative - Possibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, approvato con regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443, iscritta al n. 34 del registro referendum;

Vista l'ordinanza 15 dicembre 1986, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato la legittimità della suddetta richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 1987 il Giudice relatore Giovanni Conso;

Udito l'avv. Mauro Mellini per il Comitato promotore;

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza del 15 dicembre 1986 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, ha per oggetto gli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, approvato con regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443. Fra essi, l'art. 55 delimita i casi nei quali il giudice è civilmente responsabile; l'art. 56 condiziona in vario modo l'esercizio della relativa azione; l'art. 74 estende tali norme anche ai magistrati del pubblico ministero che intervengono nel processo civile.

2. - La richiesta referendaria deve essere ammessa.

Non è dato, infatti, di ravvisare né alcuna delle cause ostative espressamente indicate nell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, né alcuna delle ragioni di inammissibilità desumibili dall'ordinamento costituzionale (v. sentenza n. 16 del 1978).

3. - Più in particolare, non appare seriamente contestabile l'omogeneità ed univocità di un quesito con cui si viene a coinvolgere nella sua interezza lo specifico regime che, allo stato attuale della legislazione, contraddistingue la responsabilità civile dei magistrati.

Del pari, non sembra sostenibile che si sia in presenza di disposizioni legislative assimilabili alle norme costituzionali sotto il profilo della resistenza all'abrogazione e, quindi, tali da fruire di una precisa "copertura costituzionale": gli articoli del codice di procedura civile oggetto del quesito referendario non sono certo dotati di una forza passiva che li renda insuscettibili di essere validamente abrogati da una legge ordinaria successiva.

Né può dirsi, infine, che si tratti di disposizioni legislative “a contenuto costituzionalmente vincolato”, nel senso che esse, considerate nel loro nucleo normativo, darebbero vita all’unica disciplina della materia consentita dalla Costituzione.

4. - Che qui vi sia posto per scelte legislative discende proprio dall’art. 28 della Costituzione, dove - come questa Corte ha già avuto modo di precisare (v. sentenza n. 2 del 1968) - trova affermazione “un principio valevole per tutti coloro che, sia pure magistrati, svolgono attività statale: un principio generale che da una parte li rende personalmente responsabili, ma dall’altra non esclude, poiché la norma rinvia alle leggi ordinarie, che codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie o per situazioni”. Scelte plurime, anche se non illimitate, in quanto la peculiarità delle funzioni giudiziarie e la natura dei relativi provvedimenti suggeriscono condizioni e limiti alla responsabilità dei magistrati, specie in considerazione dei disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 113), a tutela della sua indipendenza e dell’autonomia delle sue funzioni.

5. - Quanto all’eventualità che un favorevole risultato del referendum non accompagnato da un immediato intervento del legislatore dia luogo a situazioni normative non conformi alla Costituzione, va ancora una volta ribadito (v. già sentenze n. 251 del 1975, n. 16 del 1978, n. 24 e n. 26 del 1981) che in questa sede “non viene di per sé in rilievo l’eventuale effetto abrogativo del referendum”. La prospettata illegittimità costituzionale di una sua possibile conseguenza “non può esser presa in considerazione e vagliata al fine di pervenire ad una pronuncia di inammissibilità del quesito referendario”, “tanto più che la conseguente situazione normativa potrebbe dar luogo, se e quando si realizzi, ad un giudizio di legittimità costituzionale, nelle forme, alle condizioni e nei limiti prescritti” (sentenza n. 24 del 1981).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

ammette la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione degli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, approvato con regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443, dichiarata legittima, con ordinanza del 15 dicembre 1986, dall’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1987.

SENTENZA N. 27/1987

Accusa (messa in stato di) - Commissione parlamentare inquirente - Poteri e modi di funzionamento - Ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità ai sensi dell'art. 2, comma primo, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli art.li 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge 10 maggio 1978, n. 170, recante "Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20", iscritto al n. 35 del Registro Referendum.

Vista l'ordinanza 13 dicembre 1986 con la quale l'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione ha dichiarato legittima la predetta richiesta;

Udito nella Camera di Consiglio del 14 gennaio 1987 il giudice relatore Ettore Gallo;

Udito l'Avvocato Mauro Mellini per il Comitato promotore;

[...]

Considerato in diritto

1. - Come si è ricordato nella parte narrativa, i promotori insistono nell'affermare che le disposizioni della legge vigente, investite dall'iniziativa referendaria, sono sostanzialmente ripetitive di quelle abrogate, contenute nella l. n. 20/1962. Nonostante sul punto questa Corte sia già intervenuta con la citata sentenza n. 31/1980, non può essere sottaciuto che una sommaria comparazione delle due normative mette facilmente in luce le notevoli differenze, non certo formali.

Già i poteri, attribuiti alla Commissione dall'art. 3 della legge precedente, sono notevolmente più ampi di quanto non lo siano quelli che l'art. 4, quarto co. della legge attuale conferisce richiamando l'art. 82 Cost.: e ciò non foss'altro che per il potere di disporre direttamente, non solo della polizia giudiziaria, ma di tutta la forza pubblica, e di richiedere direttamente l'intervento delle Forze armate.

Ma, anche da ciò prescindendo, è certo, comunque, che nella nuova legge sono scomparsi aspetti sostanziali e processuali di non poco rilievo. Non c'è più, infatti, la fattispecie penale di cui all'art. 8 (Rifiuto di obbedienza alla Commissione); non esistono più le prerogative processuali dei funzionari, degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, della forza pubblica e delle Forze armate, addetti o richiesti dalla Commissione, per fatti compiuti in esecuzione di ordini della Commissione stessa (art. 9); la facoltà di riunione dei procedimenti di cui all'art. 16 della vecchia legge, è stata nell'attuale limitata alle ipotesi di cui ai numeri 1 e 2 dell'art. 45 cod. proc. pen.; è scomparsa l'efficacia preclusiva della definizione del procedimento d'accusa per causa diversa da quella di cui agli art.li 90 e 96 Cost. (art. 15); è caduta l'inopponibilità del segreto d'ufficio o di Stato per l'esibizione di cui all'art. 342 cod. proc. pen. da parte di pubblici ufficiali, impiegati e incaricati di pubblico servizio.

È stato, invece, introdotto ex novo nella legge attualmente in vigore l'istituto della convalida dell'arresto disposto dalla Commissione, ad opera della Camera di appartenenza, per le persone indicate negli art.li 90 e 96 Cost., o della Camera dei deputati per i non parlamentari

(art. 2). È stato altresì fissato un termine perentorio entro cui - salvo una breve proroga - le indagini della Commissione debbono essere concluse (art. 4, secondo comma).

Non ci si può, dunque, semplicemente riferire al precedente giudizio di questa Corte (sent. n.16 del 1978), ma è necessario prendere in esame la legge investita dall'attuale iniziativa referendaria, che è legge sostanzialmente diversa da quella su cui il "referendum" era stato dichiarato ammissibile. Ciò non significa ovviamente che i principi giurisprudenziali affermati nella citata sentenza non debbano, tuttavia, essere tenuti presenti, ed adeguatamente riconsiderati anche alla luce della giurisprudenza costituzionale successiva e del dibattito della dottrina.

2. - Nella sentenza n.16 del 1978 questa Corte ha affermato che non sono sottoponibili a Referendum abrogativo le disposizioni di legge ordinaria "a contenuto costituzionalmente vincolato", precisando che tali devono, intendersi quelle disposizioni "il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)". Come appare chiaro da questa definizione e come questa Corte ha avuto modo di dire anche in sentenze successive, a questa categoria di leggi possono essere ricondotte due distinte ipotesi: innanzitutto, le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest'ultima (cfr. sentenze n. 26/1981 e 16/1978); in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del referendum, priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale "la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 25/1981)".

Orbene, è pacifico che anche la legge ordinaria attuale (10 maggio 1978, n.170), disciplinando i poteri e i modi di funzionamento di quella Commissione che la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 prevede all'art.12, rappresenta una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per attuare il disposto di rango costituzionale: così come la legge abrogata ne rappresentava altra. In altri termini, la disciplina che il legislatore ordinario detta per dare attuazione al disposto costituzionale, rappresenta "una scelta politica del Parlamento che poteva anche essere diversa" senza che ne resti elusa o violata la volontà della norma costituzionale e in ordine alla quale non può, pertanto, negarsi al popolo di esprimere il suo voto.

Deve, inoltre, escludersi che la legge oggetto della presente richiesta referendaria rientri anche nella seconda delle ipotesi di "leggi a contenuto costituzionalmente vincolato" formulate da questa Corte. Secondo tale ipotesi deve ritenersi inammissibile una votazione referendaria che, abrogando determinate disposizioni di legge ordinaria, minacci l'esistenza stessa di un principio, di un organo o di un istituto previsto dalla Costituzione o da una legge costituzionale. Si tratta, più precisamente, di un'ipotesi che va distinta logicamente da quella in cui il referendum possa, in caso di approvazione, semplicemente intaccare il funzionamento di un organo costituzionale, o l'applicazione di un principio, nello specifico modo previsto dalla legge di cui si chiede l'abrogazione, senza tuttavia vanificarne totalmente gli effetti o l'operatività.

Orbene, se non vi è dubbio che, ove fosse accolta dal voto popolare, la richiesta referendaria in esame renderebbe più difficoltoso il funzionamento della Commissione prevista dalla legge costituzionale n.1 del 1953, dev'essere tuttavia escluso che, per quanto si riferisce alla proposta di referendum in esame, l'eventuale abrogazione degli articoli della l. 10 maggio 1978, n.170, sottoposti ad iniziativa referendaria, comporti la vanificazione della Commissione medesima. Tanto meno, poi, risulterebbero eliminate la particolare procedura prevista dagli artt. 90 secondo comma e 96 Cost., nonché la speciale giurisdizione contemplata nell'ultimo inciso dall'art.134 Cost. per le persone ivi elencate. Del resto, né l'esistenza della "Commissione" ex art.12 citato, né le procedure e la giurisdizione particolari previste dalla Costituzione sono investite (né potrebbero esserlo) dall'iniziativa referendaria.

3. - Deve dirsi, anzi, che l'art.12 della legge costituzionale citata si limita a disporre che la messa in istato d'accusa delle dette personalità è deliberata dal Parlamento in seduta comune "su relazione di una Commissione", formata ed eletta nei modi ivi previsti. Al limite, pertanto, specie nei casi di tutta evidenza, la Commissione ben potrebbe limitare il suo compito a redigere la relazione per il Parlamento sulla base delle risultanze documentali acquisite: in tal modo,

quindi, rendendo operativo il dettato di rango costituzionale senza ricorrere a particolari discipline. Senonché, intendere in tal senso la funzione di una Commissione bicamerale a carattere permanente di ben venti membri, espressamente contemplata da una legge costituzionale per mettere il Parlamento in condizione di decidere sulla messa in stato d'accusa di personalità investite delle più alte funzioni dello Stato, sarebbe estremamente riduttivo. Quanto meno, si deve ammettere che la Commissione bicamerale permanente in parola, per adempiere seriamente alla funzione imposta dalla legge costituzionale, dovrebbe avere almeno i poteri che la Costituzione assegna alle Commissioni unicamerale temporanee previste dall'art. 82 Cost. Ed, infatti, il Parlamento se n'era dato carico, già prima della legge precedente, intervenendo frattanto a disegnare una disciplina interna che regolasse sul piano formale un procedimento istruttorio fondato su esperimento di indagini; come dimostra l'art.17 del Regolamento, approvato dalla Camera dei deputati e dal Senato rispettivamente il 14 e 20 luglio 1961, successivamente modificato dai due rami nel 1979.

Tutto ciò significa che l'eventuale abrogazione degli articoli della l. n.170/1978, a seguito di esito affermativo del referendum, non potrebbe in alcun modo paralizzare il funzionamento della Commissione durante il tempo in cui il legislatore elaborasse altra più completa disciplina, perché il Regolamento parlamentare sarebbe di per sé sufficiente a consentire la funzionalità dell'Organo.

Questo non vuol dire, però, che il referendum richiesto risulti inutile. Una volta che il legislatore ha rinnovato, fra le tante possibili, un'altra scelta di più completa disciplina per il funzionamento della Commissione, non può essere impedito ai promotori di sottoporre anche questa al giudizio del popolo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dei primi otto articoli della l. 10 maggio 1978 n. 170 (Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla l. 25 gennaio 1962 n. 20), nei termini di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, in Camera di Consiglio, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1987.

SENTENZA N. 28/1987

Procedimento - Intervento in giudizio - Legittimazione - Associazioni venatorie - Esclusione.

Caccia - Esercizio - A) Fondi "aperti" - Accesso - Diritto - Potere del proprietario - Limiti - B) Protezione e tutela della fauna - Disciplina - Inammissibilità delle richieste di referendum abrogativo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sull'ammissibilità ai sensi dell'art. 2, comma primo, legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 842 del codice civile approvato con r.d. del 16 marzo 1942, n. 262, e degli artt. 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33 della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia), iscritti ai nn. 29 e 30 del registro referendum;

Viste le ordinanze con le quali il 13 dicembre 1986 l'Ufficio centrale per i referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittime le suddette richieste;

Udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 1987 il Giudice relatore Giuseppe Ferrari;

Uditi l'Avv. Valerio Onida per il Comitato promotore e gli Avvocati Angelo Clarizia, Pietro Rescigno e Claudio Rossano per le associazioni venatorie;

[...]

Considerato in diritto

1. - A distanza di sei anni dalla sentenza (n. 27 del 1981) con la quale venne dichiarata inammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione parziale della legge 27 dicembre 1977, n. 968 ("principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia"), questa Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di analoga richiesta, avente per oggetto la medesima legge, ed altresì ad esprimere lo stesso giudizio sul referendum contemporaneamente proposto per l'abrogazione dell'art. 842 codice civile, che prevede l'esercizio della caccia (primo e secondo comma) e della pesca (terzo comma) nei fondi di proprietà privata. Le due richieste, dichiarate entrambe legittime dall'Ufficio centrale per il referendum con distinte ordinanze in data 13 dicembre 1986, sono fra loro tematicamente legate - tanto che inizialmente il predetto Ufficio centrale aveva proposto la concentrazione dei due quesiti -, e pertanto i relativi giudizi vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - A scioglimento della riserva espressamente manifestata all'inizio della camera di consiglio, deve dichiararsi inammissibile l'intervento delle associazioni venatorie di cui in narrativa. Ciò, in base alle previsioni dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, che elenca gli organi ed i soggetti che possono intervenire nel procedimento dinanzi alla Corte costituzionale in materia referendaria. Né può d'altra parte trovare applicazione l'art. 32, che prevede l'intervento di gruppi politici nel procedimento davanti all'Ufficio centrale per il referendum per la diversa finalità del procedimento di ammissibilità davanti a questa Corte.

3. - Per quanto riguarda il merito e con riferimento in primo luogo alla richiesta di referendum per l'abrogazione parziale della legge n. 968 del 1977, è opinione della Corte che tale richiesta debba essere dichiarata inammissibile. Ritiene la Corte che non deve essere sottoposto a consultazione popolare un quesito di dubbio significato. L'articolo 1 della legge de qua, non coinvolto nella richiesta referendaria, proclama che "la fauna selvatica italiana costituisce patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelato nell'interesse della comunità nazionale". Questo è il principio ispiratore della legge, che del resto si ravvisa già nel titolo ("principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia"), ove appunto questa disciplina appare enunciata in funzione della protezione e della tutela della fauna. Ma la richiesta referendaria, nel momento stesso in cui mette al riparo il trascritto principio, propone all'elettorato l'abrogazione: dell'art. 3, che vieta "in tutto il territorio nazionale, ogni forma di uccellazione"; dello art. 10, secondo cui "il territorio nazionale è sottoposto al regime gratuito di caccia controllata"; dell'art. 11, primo comma, che pone il divieto di "abbattere, catturare, detenere o commerciare esemplari di qualsiasi specie di mammiferi e uccelli appartenenti alla fauna selvatica italiana"; dell'art. 20, che contiene un elenco di specifici divieti; dell'art. 31, che prevede le sanzioni amministrative. La richiesta di abrogazione degli indicati articoli sembra volta a limitare, non già l'attività venatoria, ma la protezione e la tutela della fauna. Vero è che, chiedendosi anche l'abrogazione dell'art. 8, a sensi del quale "l'esercizio della caccia è consentito", sembrerebbe mirarsi al divieto di caccia, ma la constatazione che dalla richiesta referendaria sono esclusi gli artt. 21 e 22, i quali lasciano sopravvivere "la licenza di porto d'armi per uso di caccia" e l' "abilitazione all'esercizio venatorio", rende ambiguo anche questo punto. E poiché il quesito, creando disorientamento, risulta privo di quella chiarezza, che assicura l'espressione di un voto consapevole, a giudizio della Corte il referendum non deve essere ammesso. Senza dire che in tal modo si verrebbero a produrre nell'ordinamento, in caso di approvazione, innovazioni non consentite al referendum abrogativo.

4. - Ad analoga conclusione si deve pervenire nei confronti della richiesta di referendum per la abrogazione dell'art. 842 codice civile. Comprendendo tale articolo due materie distinte (caccia e pesca), la richiesta preclude all'elettore che sia favorevole all'abrogazione di una sola fra le due ipotesi normative di operare una scelta fra esse, confondendolo, e di conseguenza incidendo sulla libertà del diritto di voto.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile:

a) la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 842 del codice civile (iscritta al n. 29 reg. ref.);

b) la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33 della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (iscritta al n. 30 reg. ref.) nei termini indicati in epigrafe; entrambe dichiarate legittime con ordinanze in data 13 dicembre 1986 dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1987.

SENTENZA N. 29/1987

Referendum abrogativo - Posizione nel sistema delle fonti.

Ordinamento giudiziario - Consiglio Superiore della Magistratura - Elezione dei membri togati - Procedimento - Inammissibilità della richiesta di referendum abrogativo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità ai sensi dell'art. 2, comma primo, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 25, 26 e 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante il titolo: "Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura", così come risultanti dalle successive modificazioni e integrazioni della legge stessa, iscritto al n. 36 del registro referendum;

Vista l'ordinanza emessa il 13 dicembre 1986 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la suddetta richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 1987 il Giudice relatore Francesco Paolo Casavola;

Udito l'avvocato Mauro Mellini per il Comitato promotore;

[...]

Considerato in diritto

Proseguendo nel duplice orientamento della propria giurisprudenza, delineato nella sentenza 2 febbraio 1978, n. 16, secondo il quale, in sede di giudizio di ammissibilità di referendum abrogativo, a) "il popolo stesso dev'esser garantito nell'esercizio del suo potere sovrano" e b) devono essere individuati "i valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture ad ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.", la Corte svolge le considerazioni che seguono.

1. - La natura del referendum abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria. Come il legislatore rappresentativo ispira e coordina la sua volontà ad un oggetto puntuale, così la volontà popolare deve poter ispirarsi ad una ratio altrettanto puntuale. Il quesito referendario è dotato di siffatta ratio quando in esso sia incorporata l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo. Dinanzi ad una norma elettorale la pura e semplice proposta di cancellazione, insuscettiva di indicazioni desumibili da meri riferimenti al sistema, non è di per sé teleologicamente significativa. L'ampia gamma di sistemi elettorali, la loro modulazione e ibridazione, impedisce che si instauri l'alternativa tra l'oggetto di cui si vuole l'eliminazione e il suo contrario.

L'assenza di manifesta e chiara alternativa impedisce che il voto dei cittadini si renda con quella consapevolezza nella scelta, che è irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa.

2. - Nella specie si propone di caducare norme elettorali contenute nella legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, organo la cui composizione elettiva è esplicitamente disposta dall'art. 104 della Costituzione.

Il nesso di strumentalità tra gli artt. 25, 26 e 27 della legge suddetta e il carattere elettivo dell'organo è di tutta evidenza.

Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. Per tale suprema esigenza di salvaguardia di costante operatività, l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di attuazione. Tali norme elettorali potranno essere abrogate nel loro insieme esclusivamente per sostituzione con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere.

Il referendum popolare abrogativo si palesa nella specie strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto ablatorio sine ratione.

3. - Ostano dunque alla sottoposizione del tema in esame al voto popolare due concorrenti ragioni: l'una attinente alla consapevolezza del voto, in assenza di una evidente finalità intrinseca al quesito; l'altra derivante dalla indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinge la richiesta di referendum abrogativo degli artt. 25, 26, 27 della legge 24 marzo 1958, n. 195 ("Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura"), iscritta al n. 36 del registro referendum, nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 13 dicembre 1986 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1987.

SENTENZA N. 63/1990

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Richiesta per l'abrogazione della legge sulla caccia - Intervento in giudizio di associazione venatoria - Inammissibilità.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Richieste aventi ad oggetto disposizioni diverse - Valutazione autonoma dei rispettivi quesiti.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Ambito e limiti - Riesame del procedimento innanzi all'Ufficio centrale (per il referendum) presso la Corte di cassazione - Esclusione.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Ambito e limiti - Valutazione delle conseguenze dell'eventuale abrogazione referendaria - Esclusione.

Caccia - Disciplina prevista dalla legge-cornice statale - Natura di legge a contenuto costituzionalmente vincolato - Esclusione - Ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Richieste aventi ad oggetto leggi-cornice statali - Ammissibilità.

Caccia - Disciplina prevista dalla legge-cornice statale - Riferibilità ad obblighi posti da convenzioni internazionali - Esclusione - Ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo.

Caccia - Disciplina prevista dalla legge-cornice statale - Norme relative alle tasse statali e regionali per la licenza di porto di fucile e l'abilitazione all'esercizio venatorio - Ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo.

Caccia - Disciplina prevista dalla legge-cornice statale - Richiesta di referendum abrogativo - Formulazione chiara, omogenea ed univoca del quesito - Ammissibilità della richiesta.

Caccia - Esercizio in fondi altrui - Libertà di accesso del cacciatore, salvo i casi di fondo chiuso o colture in atto suscettibili di danno - Ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione parziale delle seguenti norme:

1) legge 27 dicembre 1977 n. 968 "Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia" limitatamente a: art. 2, limitatamente alle parole "ai sensi del successivo art. 12"; art. 3, secondo comma, "È altresì vietata la cattura di uccelli con mezzi e per fini diversi da quelli previsti dai successivi articoli della presente legge"; articoli 4,

5, 6, 7, 8, 9 e 10; art. 11, secondo comma, “È fatta eccezione per le seguenti specie, oggetto di caccia, e per i periodi sottospecificati: 1) specie cacciabili dal 18 agosto fino al 31 dicembre: quaglia (*Coturnix coturnix*); tortora (*Streptopelia turtur*); calandro (*Anthus campestris*); prispolone (*Anthus trivialis*); merlo (*Turdus merula*); 2) specie cacciabili dal 18 agosto fino alla fine di febbraio: germano reale (*Anas platyrhynchos*); folaga (*Fulica atra*); gallinella d’acqua (*Gallinula chloropus*); 3) specie cacciabili dal 18 agosto fino al 31 marzo: passero (*Passer Italiae*); passera mattugia (*Passer montanus*); passera oltremontana (*Passer domesticus*); storno (*Sturnus vulgaris*); porciglione (*Rallus aquaticus*); alzavola (*Anas crecca*); canapiglia (*Anas strepera*); fischione (*Anas penelope*); codone (*Anas acuta*); marzaiola (*Anas querquetula*); mestolone (*Anas clypeata*); moriglione (*Aythya ferina*); moretta (*Aythya fuligula*); beccaccino (*Capella gallinago*); colombaccio (*Columba palumbus*); frullino (*Lymocryptes minimus*); chiurlo (*Numenius arquata*); pittima minore (*Limosa lapponica*); pettegola (*Tringa totanus*); donnola (*Mustela nivalis*); volpe (*Vulpes vulpes*); piviere (*Charadrius apricarius*); combattente (*Philomachus pugnax*); 4) specie cacciabili dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre: mammiferi: coniglio selvatico (*Oryctolagus cuniculus*); lepre comune (*Lepus europaeus*); lepre sarda (*Lepus capensis*); lepre bianca (*Lepus timidus*); camoscio (*Rupicapra rupicapra rupicapra*); capriolo (*Capreolus capreolus*); cervo (*Cervus elaphus hippelaphus*); daino (*Dama dama*); muflone (*Ovis musimon*), con esclusione della popolazione sarda; uccelli: pernice bianca (*Lagopus mutus*); fagiano di monte (*Lyrurus tetrix*); gallo cedrone (*Tetrao urogallus*); coturnice (*Alectoris graeca*); pernice sarda (*Alectoris barbara*); pernice rossa (*Alectoris rufa*); starna (*Perdix perdix*); fagiano (*Phasianus colchicus*); fringuello (*Fringilla coelebs*); pispola (*Anthus pratensis*); peppola (*Fringilla montifringilla*); frosone (*Coccothraustes coccothraustes*); strillozzo (*Emberiza calandra*); colino della virginia; verdone (*Chloris chloris*); fanello (*Carduelis cannabina*); spioncello (*Anthus spinoletta*); 5) specie cacciabile dalla terza domenica di settembre alla fine di febbraio: beccaccia (*Scolopax rusticola*); 6) specie cacciabili dalla terza domenica di settembre fino al 31 marzo: cappellaccia (*Galerida cristata*); tottavilla (*Lullula arborea*); allodola (*Alauda arvensis*); cesena (*Turdus pilaris*); tordo bottaccio (*Turdus philomelos*); tordo sassello (*Turdus iliacus*); taccola (*Coloeus monedula*); corvo (*Corvus frugilegus*); cornacchia nera (*Corvus corone*); pavoncella (*Vanellus vanellus*); 7) specie cacciabile dal 1° novembre al 31 gennaio: cinghiale.”, e terzo comma: “Possono essere disposte variazioni dell’elenco delle specie cacciabili, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito l’Istituto nazionale di biologia della selvaggina ed il Comitato di cui all’articolo 4”; articoli 12, 13, 14, 15, 16 e 17; art. 18, secondo comma “Le regioni, sentito l’Istituto nazionale di biologia della selvaggina, possono gestire in proprio o autorizzare, con precisa regolamentazione, impianti adibiti alla cattura ed alla cessione per la detenzione, anche oltre i periodi di cui all’articolo 11, di specie di uccelli migratori da determinare fra quelle indicate all’articolo 11 e da utilizzare come richiami vivi nell’esercizio venatorio degli appostamenti, nonché per fini amatoriali nelle tradizionali fiere e mercati. Tali specie potranno essere catturate in un numero di esemplari limitato e preventivamente stabilito per ciascuna di esse.”, e quarto comma: “Le regioni possono, infine, sentito l’Istituto nazionale di biologia per la selvaggina, autorizzare persone nominativamente determinate a catturare, in periodi prefissati e a cedere falchi e civette in numero precedentemente stabilito, per il loro uso nell’esercizio venatorio.”; articoli 20, 21, 22, 23, 24 e 25; art. 26, primo comma limitatamente alle parole “e dalle attività venatorie”, nonché alle parole “al quale deve affluire anche una percentuale dei proventi di cui all’articolo 24 della presente legge.”, e secondo comma limitatamente alle parole “e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute più rappresentative.”; articoli 27 e 28; art. 29, secondo comma “Le associazioni istituite per atto pubblico possono chiedere di essere riconosciute agli effetti della presente legge, purché posseggano i seguenti requisiti: a) abbiano finalità ricreative, formative e tecnico-venatorie; b) abbiano ordinamento democratico e posseggano una stabile organizzazione a carattere nazionale con adeguati organi periferici; c) dimostrino di avere un numero di iscritti non inferiore a un quindicesimo del totale dei cacciatori calcolato dall’Istituto centrale di statistica, riferito al 31 dicembre dell’anno precedente alla

presentazione della domanda di riconoscimento.”, terzo comma: “Le associazioni di cui al secondo comma sono riconosciute con decreto del Ministro per l’agricoltura e le foreste di concerto con il Ministro per l’interno, sentito il Comitato di cui all’articolo 4.”, quarto comma: “Si considerano riconosciute, agli effetti della presente legge, la Federazione italiana della caccia e le associazioni venatorie nazionali già riconosciute ed operanti ai sensi dell’articolo 35 della legge 2 agosto 1967, n. 799.”, quinto comma: “Le associazioni venatorie nazionali riconosciute sono sottoposte alla vigilanza del Ministero dell’agricoltura e delle foreste.”, sesto comma: “Qualora vengano meno, in tutto o in parte, i requisiti previsti per il riconoscimento, il Ministro per l’agricoltura e le foreste, sentito il Comitato di cui all’articolo 4, dispone con decreto la revoca del riconoscimento stesso.”, e settimo comma: “È vietata l’iscrizione a più di una associazione venatoria.”; articoli 30, 31, 32, 33, 34, 36 e 37, iscritta al n. 37 del Registro referendum;

2) art. 842 del codice civile, approvato con r.d. del 16 marzo 1942 n. 262, primo comma “Il proprietario di un fondo non può impedire che vi si entri per l’esercizio della caccia, a meno che il fondo sia chiuso nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia o vi siano colture in atto suscettibili di danno.” e secondo comma “Egli può sempre opporsi a chi non è munito della licenza rilasciata dall’autorità.”, iscritta al n. 38 del Registro referendum;

Viste le ordinanze del 19 dicembre 1989 con le quali l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittime le predette richieste;

Udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 1990 il Giudice relatore Francesco Saja;

Uditi l’avv. Paolo Barile per il Comitato promotore, l’avv. Alberto Predieri per Rocchi Carla e gli avv. Pietro Rescigno, Claudio Chiola, Angelo Clarizia e Innocenzo Gorlani per le associazioni venatorie;

[...]

Considerato in diritto

1. - Le due richieste di referendum, relative, l’una, all’abrogazione parziale della legge 27 dicembre 1977 n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione della fauna e la disciplina della caccia) e l’altra all’abrogazione dell’art. 842, primo e secondo comma, codice civile (accesso nel fondo altrui per l’esercizio della caccia) presentano analogia di materia: i relativi giudizi vanno quindi riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - In conseguenza del mancato intervento del Governo e dell’inammissibilità di quello delle associazioni venatorie, pronunciata, seguendo la sua precedente sentenza n. 28 del 1987, con l’ordinanza del 16 gennaio 1990, la Corte ha il compito di accertare d’ufficio la sussistenza dei requisiti di ammissibilità delle due richieste in discussione. A tal fine deve stabilire se ricorra qualcuno dei limiti espressamente previsti dall’art. 75, secondo comma, Cost. o comunque impliciti nel sistema, relativi alle normative non suscettibili di consultazioni referendarie abrogative; limiti di ammissibilità, e perciò estranei a valutazioni di opportunità politica, ovvero di convenienza socio-economica.

La Corte deve poi accertare se la struttura dei quesiti proposti sia conforme alle esigenze connesse alla loro funzione.

3. - L’esame da compiere non si estende invece al controllo sul procedimento svoltosi avanti all’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, previsto dall’art. 32 cit. l. n. 352 del 1970. Tale procedimento, come più volte riconosciuto in precedenti decisioni (sentt. nn. 251/1975; 22/1981; 35/1985), ha una sua autonomia e si conclude definitivamente con l’ordinanza che decide sulla legittimità delle richieste referendarie, sicché spetta alla Corte di prendere soltanto atto della giuridica esistenza del provvedimento (positivo), escluso il potere di procedere al riesame di esso.

Com’è noto, il doppio procedimento di controllo, distribuito tra l’Ufficio centrale e la Corte, ha formato oggetto di varie critiche in dottrina, ritenendosi preferibile da taluno che esso venga concentrato in un unico organo, come avviene in diversi ordinamenti, e optandosi da altri

per l'inversione dell'ordine delle due verifiche e per lo snellimento del suo concreto funzionamento.

È chiaro però che trattasi di proposte de jure condendo, non incidenti sulla vigente disciplina normativa, che definisce e circoscrive la funzione della Corte nel senso sopra indicato.

4. - Anche con la disposta riunione dei giudizi, che ha natura strettamente processuale, le richieste dei due referendum conservano sul piano sostanziale l'intrinseca autonomia, sicché la loro ammissibilità deve essere valutata separatamente e indipendentemente dalla circostanza della contemporanea presentazione e del contestuale provvedimento positivo dell'Ufficio centrale. In particolare, i requisiti di struttura dei quesiti referendari vanno considerati con riferimento a ciascuno di essi, e non già al loro complesso. Ciò è di tutta evidenza se i presentatori non siano i medesimi, come si verificò nel caso esaminato con la sent. n. 26 del 1981, la quale ammise richieste di referendum sulla medesima materia aventi finalità diverse, se non addirittura opposte.

Ma ciò non è men vero quando i presentatori siano gli stessi, giacché sarebbe arbitrario - come può desumersi dalla natura stessa del giudizio di ammissibilità - supporre un'artificiosa unità di quesiti che, avendo un differente oggetto, non possono non essere valutati nella loro individualità. Il che è in perfetta correlazione con le modalità della votazione, in quanto gli elettori sono chiamati ad esprimere la loro volontà separatamente e possono quindi liberamente orientarsi in maniera diversa su ciascuna richiesta.

5. - L'autonomia delle richieste sussiste, per così dire, anche in senso verticale, essendo estranee al giudizio di ammissione le eventuali conseguenze del suo esito favorevole, le quali non sono rilevanti nello stesso giudizio, dalla cui regolamentazione legislativa non sono prese in considerazione né espressamente né implicitamente.

Da questa disciplina è evidente la difficoltà e l'incertezza di un rigoroso accertamento a priori, che potrebbe portare ad un risultato sommario e provvisorio, suscettibile di essere smentito con più adeguato approfondimento dialettico: da ciò risulta chiaro come non possa negarsi un mezzo di democrazia diretta, quale la consultazione referendaria, sulla base di elementi labili ed incerti.

In tali sensi è la giurisprudenza della Corte, la quale (sent. n. 26/1987) si pose appunto il problema se un favorevole esito del referendum potesse, senza un immediato intervento legislativo, risultare non aderente ai precetti costituzionali; tuttavia, in conformità ad un precedente orientamento, essa ritenne allora legittima la richiesta referendaria, avvertendo che la conseguente situazione normativa avrebbe potuto essere presa in considerazione soltanto successivamente, in un ordinario giudizio di costituzionalità.

6. - Ciò posto in linea generale, per quanto concerne la prima richiesta non potrebbe ritenersi, contrariamente a qualche tesi dottrinale discorde, che essa incontri il limite (implicito) delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato: categoria, questa, elaborata nella sent. n. 16 del 1978 (e in seguito costantemente accolta dalla Corte) la quale ha rilevato che, potendo incidere la consultazione popolare soltanto su leggi ordinarie con esclusione della Costituzione e delle altre fonti di rango costituzionale, il medesimo limite vale, per identità di ratio, anche per quelle leggi ordinarie il cui nucleo normativo non può essere alterato o privato di efficacia senza violare disposizioni di livello costituzionale.

Ciò - si osserva appunto - avverrebbe nella fattispecie, in quanto la richiesta di referendum servirebbe sostanzialmente a modificare l'art. 117 Cost., sopprimendo la materia della "caccia" da quelle attribuite alle regioni.

In contrario va anzitutto rilevato che su alcune forme di caccia, intesa in senso tradizionale, la potestà legislativa regionale sopravviverebbe comunque (ad es. in materia di caccia detta "di selezione" e di quella ai c.d. "ungulati").

Ma occorre soprattutto notare che il termine "caccia", contenuto nella Carta fondamentale, non può essere inteso secondo un'accezione fissa ed immutabile, bensì con criteri evolutivi, ciò che del resto vale per ogni disposizione costituzionale e particolarmente nella definizione delle materie attribuite alle competenze regionali. In proposito va in particolare ricordato come,

secondo una moderna e sempre più ampia concezione, per “caccia” non possa intendersi soltanto l’attività concernente l’abbattimento di animali selvatici, bensì anche quella congiuntamente diretta alla protezione dell’ambiente naturale e di ogni forma di vita, a cui viene subordinata qualsiasi attività sportiva.

In tal senso sono orientate varie forze politiche, che hanno presentato alcune proposte di legge al fine di sostituire la normativa in discussione con altra più idonea alle suddette finalità e conforme alla Direttiva comunitaria n. 409/79, di cui si parlerà in prosieguo; e su ciò, sia pure in maniera variegata, concordano le associazioni venatorie, essendo ormai generale e profondamente sentito l’interesse alla protezione della fauna ed all’equilibrio dell’ambiente.

Inoltre, tale concezione trova conferma sul piano legislativo, in quanto l’art. 99, primo comma, d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 statuisce che nella materia “caccia” rientra anche la polizia venatoria, la difesa del patrimonio zootecnico e la protezione faunistica. Peraltro, la tutela della fauna appare nella stessa legge n. 968 del 1977 (Principi generali e disposizioni per la protezione della fauna e la disciplina della caccia) accanto - anzi ancor prima - della disciplina dell’attività venatoria, anche se ciò non trova poi rigorosa corrispondenza nelle singole e concrete disposizioni. Ciò non è sfuggito alla Corte, la quale, cogliendo lo spirito della mutata coscienza sociale, ha avuto occasione di considerare quella in discussione come legge di grande “riforma economico-sociale” e di sottolineare l’importanza delle disposizioni con fine protezionistico della fauna e conseguentemente della tutela dell’ambiente (sent. n. 1002 del 1988).

Infine, anche la disciplina internazionale e quella comunitaria, che saranno meglio indicate in seguito, si muovono nello stesso senso e in particolare la norma comunitaria (direttiva 409/79 cit.) autorizza addirittura gli Stati membri ad una più rigorosa disciplina di quella da essa stessa stabilita (art. 14).

Deve quindi concludersi sul punto che la richiesta di referendum non è diretta ad incidere su una disposizione della Costituzione, ma tende soltanto a modificare la disciplina ordinaria vigente.

7. - Né, sotto altro aspetto, la norma costituzionale potrebbe considerarsi coinvolta in quanto l’abrogazione della legge-cornice farebbe venire meno la cooperazione dello Stato nelle materie regionali, e consistente nella definizione dei principi fondamentali della materia.

Al riguardo è stata enucleata in dottrina una categoria di leggi c.d. necessarie, che sarebbero anch’esse insuscettibili di consultazione popolare. Ma, anche se si potesse prescindere dai notevoli ostacoli alla configurabilità di tale categoria quale limite all’ammissibilità del referendum (la sent. n. 29/1987, che viene invocata a sostegno, concerne un caso del tutto particolare, e tale da non consentire generalizzazioni), è sufficiente osservare come non sia affatto necessaria un’apposita ed esplicita normativa statale, che fissi i detti principi, affinché le regioni possano legiferare; ciò inequivocabilmente si deduce dall’art. 17, quarto comma, l. 16 maggio 1970 n. 281, modificativo dell’art. 9 della legge 10 febbraio 1953 n. 62, il quale invece richiedeva la preventiva ed apposita legislazione statale. Ove questa manchi, troveranno applicazione i principi che si ricavano da tutto il complesso normativo vigente; correlativamente, nel caso di mera abrogazione varranno, come è stato osservato in dottrina, i principi ricavabili dalle altre norme statali rimaste in vigore, così che non è giammai configurabile un “vuoto di principi”, potendo sempre sopperire il meccanismo di autointegrazione del sistema secondo l’art. 12 delle Preleggi.

Infine, è appena il caso di aggiungere che non possono essere qui prese in considerazione le conseguenze derivanti sulla normativa regionale dall’eventuale esito positivo dei referendum, non rilevando le medesime, come sopra è stato osservato in via di principio (n. 5), sull’ammissibilità della relativa richiesta.

8. - Ciò posto, e prendendo ora in considerazione i limiti espressamente previsti dall’art. 75, secondo comma, Cost., che potrebbero venire qui in discussione, osserva la Corte come sia da escludere che la richiesta di referendum si ponga contro la normativa internazionale e comunitaria.

Perché operi tale limite non è sufficiente che la richiesta referendaria si riferisca a materia la quale abbia formato oggetto di Convenzioni internazionali, ma è necessario che essa si ponga in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante da dette Convenzioni, sicché, in caso di abrogazione, sia pure attraverso il mezzo di democrazia diretta, della norma di attuazione all'obbligo suddetto, possa sorgere una responsabilità dello Stato (sent. n. 25/1987).

Ora, nessuno degli atti internazionali di possibile riferimento prevede un obbligo suscettibile di violazione per effetto del referendum. Ciò vale per la Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, resa esecutiva con l. 24 novembre 1978 n. 812, ma non è men vero rispetto alle Convenzioni di Washington (3 marzo 1973, resa esecutiva con l. 19 dicembre 1975 n. 874 e trasfusa nel regolamento del Consiglio CEE 3 dicembre 1982 n. 3626), di Berna (19 settembre 1979, resa esecutiva con l. 5 agosto 1981 n. 503), di Bonn (23 giugno 1979, negoziata anche dalla CEE e resa esecutiva con l. 25 gennaio 1983 n. 42) nonché alla direttiva CEE n. 79/409 del 2 aprile 1979, modificata dalla successiva n. 85/411.

Invero, sarebbe vano ogni sforzo di dedurre da tali atti un obbligo internazionale o comunitario avente per oggetto la libertà di caccia e tale da costituire limite all'ammissibilità di un referendum diretto ad una più rigorosa e responsabile disciplina di tale attività sportiva; la Corte di Lussemburgo, anzi, ha ritenuto il nostro Stato inadempiente alla predetta direttiva in relazione alle disposizioni degli artt. 11, secondo comma, e 18, secondo comma, della legge in questione (sent. 8 luglio 1987 in causa n. 262/85) ed inoltre risulta in corso un altro giudizio promosso dalla Commissione, che ha dedotto ulteriori violazioni alla richiamata direttiva.

Si può quindi concludere che non soltanto nessun impedimento è riscontrabile in proposito, ma che anzi la richiesta referendaria si muove nella stessa direzione della normativa internazionale e comunitaria ora richiamata.

9. - Non è poi qui applicabile il limite relativo alle leggi tributarie, anche se la richiesta referendaria comprende l'abrogazione degli artt. 23, 24 e 25 l. n. 968 del 1977, che prevedono tasse statali e regionali per ottenere la licenza di porto d'armi ad uso di caccia e l'abilitazione all'esercizio venatorio, previste dai precedenti artt. 21 e 22.

Al riguardo va anzitutto precisato che il disposto dell'art. 75, secondo comma, Cost. relativo alle leggi tributarie, concerne non solo le imposte ma anche le tasse, concorrendo queste ultime, in quanto impositive di un sacrificio economico individuale e sia pure con differenti presupposti e natura giuridica, ad integrare la finanza pubblica. Sicché, stante la medesima ratio, per l'esclusione della consultazione referendaria non sarebbe possibile porre alcuna distinzione tra le due categorie di tributi.

Va tuttavia osservato che le tasse suddette concernono gli atti amministrativi previsti dalle disposizioni comprese nel quesito referendario, sicché, eliminata ogni possibilità di emettere i provvedimenti a cui l'onere tributario è collegato, non può non discendere anche l'eliminazione dei relativi oneri, che verrebbero meno in ogni caso, ossia anche se non espressamente compresi nella richiesta di referendum.

10. - Infine rileva la Corte che il quesito si presenta chiaro, univoco ed omogeneo, in quando diretto ad abrogare il vigente regime della caccia sportiva, come previsto e regolato dalla legge n. 968 del 1977.

Ciò non esclude del tutto la plausibilità di qualche rilievo critico, ma alcune imperfezioni risultano inevitabili in subiecta materia e sono comuni peraltro, com'è stato giustamente osservato, agli ordinari procedimenti di normazione. Decisiva è invece la possibilità, certamente sussistente, che l'elettore possa esprimere consapevolmente la propria volontà sul tema proposto: il che, a differenza di quanto ritenuto dalla Corte con le decisioni nn. 27 del 1981 e n. 28 del 1987, relative alle precedenti richieste vertenti sulla stessa materia ma diversamente formulate, consente di ritenere ammissibile quella attuale.

11. - Ad analoga conclusione occorre pervenire rispetto alla seconda richiesta di referendum, concernente la disposizione dell'art. 842, primo e secondo comma, codice civile, presentandosi il relativo quesito del pari chiaro, univoco ed omogeneo: tale quindi da consentire all'elettore di esprimere la sua volontà con piena consapevolezza. Esso manifesta

inequivocabilmente l'intento di generalizzare il divieto di accedere nel fondo altrui per l'esercizio della caccia, anche se non ricorrano le due condizioni attualmente previste dalla disposizione in discussione (recinzione del fondo o esistenza di colture suscettibili di danno).

Del resto in precedenza la Corte aveva ritenuto il quesito inammissibile sol perché esso comprendeva anche il terzo comma dello stesso articolo, relativo ad una diversa materia, quale la pesca (sent. n. 28 del 1987).

Può aggiungersi che la norma in discussione, regolando i rapporti tra proprietario e cacciatore, appronta una regolamentazione mediatrice tra le due posizioni individuali (ciò è evidente per la recinzione, ma può estendersi anche all'altra ipotesi, che non sembra avere un collegamento con le esigenze sociali della produzione, ma è piuttosto diretta a tutelare esclusivamente l'interesse individuale del proprietario alla percezione dei frutti prodotti nel fondo, quali che siano). Conseguentemente risulta difficile riconoscere, come invece da qualcuno è stato affermato, che essa, anche in relazione alle sue origini, si ricolleggi alla funzione sociale della proprietà, intesa secondo la disposizione dell'art. 42 Cost. Tale funzione potrebbe trovare attuazione in una nuova disciplina della caccia, coerente in particolare alla normativa comunitaria, la quale predisponga limiti diretti ad un'utilizzazione ponderata delle risorse faunistiche ed ambientali sul territorio nazionale.

Aggiungendosi peraltro che - anche medio-tempore - l'eventuale esito positivo soltanto della seconda consultazione non si pone certamente in contrasto con l'art. 117 Cost. in quanto non sopprimerebbe dalla previsione di questo la materia "caccia", pur sempre esercitabile nell'ambito dei fondi pubblici, ove è consentita, e di quelli privati, con il consenso del proprietario.

Deve quindi concludersi che nessun ostacolo impedisce di riconoscere la legittimità costituzionale anche della seconda richiesta di referendum.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione:

degli artt. 2 (nella parte indicata in epigrafe), 3, secondo comma, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, secondo e terzo comma, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, secondo e quarto comma, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 (nella parte indicata in epigrafe), 27, 28, 29, dal secondo al settimo comma, 30, 31, 32, 33, 34, 36 e 37 della legge 27 dicembre 1977 n. 968, contenente principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia;

dell'art. 842, primo e secondo comma, del codice civile; richieste dichiarate legittime, con ordinanze del 19 dicembre 1989, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 gennaio 1990.

SENTENZA N. 64/1990

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Richiesta per l'abrogazione della disciplina igienica della produzione e vendita delle sostanze alimentari e delle bevande - Intervento in giudizio di associazione dell'industria chimica - Inammissibilità.

Referendum abrogativo - Natura di fonte di diritto interno - Implicazioni.

Referendum abrogativo - Disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari e bevande - Uso, in agricoltura e nella conservazione di sostanze alimentari, di prodotti antiparassitari tossici per l'uomo - Interferenze con direttive C.E.E. - Esclusione - Ammissibilità della richiesta referendaria.

Referendum abrogativo - Disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari e bevande - Uso, in agricoltura e nella conservazione di sostanze alimentari, di prodotti antiparassitari tossici per l'uomo - Univocità del quesito e insussistenza di altre cause ostative - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma 1°, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 5 della legge 30 aprile 1962, n. 283 "Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande", limitatamente al secondo paragrafo del comma h) che reca il seguente testo: "Il ministro della sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto autorizzato all'impiego per tali scopi i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo";

Vista l'ordinanza del 19 dicembre 1989 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la predetta richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 1990 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi gli avvocati Valerio Onida e Gianni Lanzinger per i presentatori;

[...]

Considerato in diritto

1. - Preso atto del mancato intervento del Governo e dell'inammissibilità (ex art. 33, terzo comma, l. 25 maggio 1970 n. 352) di quello dell'associazione "Agrofarma", pronunciata dalla Corte, in conformità della precedente giurisprudenza (sent. n. 28 del 1987), con l'ordinanza del 16 gennaio 1990, occorre accertare la sussistenza o meno dei requisiti di legittimità della richiesta di referendum oggetto di esame. A tal fine si deve stabilire se ricorrano i limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti nel sistema, relativi alle normative non suscettibili di consultazioni referendarie abrogative, ed accertare altresì se la struttura del quesito proposto risponda alle esigenze di chiarezza, univocità

ed omogeneità, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di ammissibilità delle domande referendarie.

2.1. - Oggetto della richiesta di referendum abrogativo è la seconda parte della lett. h) dell'art. 5 della legge 30 aprile 1962, n. 283, la quale prevede che "il Ministro della sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto, autorizzato all'impiego per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo".

Tale disposizione attribuisce dunque al Ministro della sanità il potere discrezionale di determinare il limite del divieto posto dall'art. 5, lett. h), prima parte, della legge citata, secondo cui "è vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo sostanze alimentari: - (Omissis) - che contengano residui di prodotti, usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze immagazzinate, tossici per l'uomo".

Va precisato che la materia dei residui tossici nelle sostanze destinate alla nutrizione forma oggetto di direttive comunitarie emanate successivamente alla legge predetta ed in particolare di quella n. 76/895 del 23 novembre 1976 che fissa le quantità massime di residui di antiparassitari consentite sugli e negli ortofrutticoli, la quale, dopo aver enunciato negli artt. 1 e 2 i prodotti cui si riferisce, stabilisce all'art. 3 (paragrafo 1) che: "Gli Stati membri non possono vietare o ostacolare l'immissione in circolazione sul loro territorio dei prodotti di cui all'art. 1 a motivo della presenza di residui di antiparassitari, se la quantità di questi residui non eccede le quantità massime fissate nell'allegato II" e (paragrafo 2) che "gli Stati membri possono, nei casi che ritengono giustificati, autorizzare sul loro territorio l'immissione in circolazione di prodotti di cui all'art. 1 contenenti residui di antiparassitari in quantità superiori a quelle fissate nell'allegato II".

Altre due direttive e cioè quella n. 86/362 del 24 luglio 1986, che fissa le quantità massime di residui antiparassitari sui e nei cereali, e quella n. 86/363 di pari data, che fissa le quantità massime di residui di antiparassitari sui e nei prodotti alimentari di origine animale, dopo aver indicato i prodotti cui esse si riferiscono, contengono entrambe, nell'art. 3 (paragrafo 2), l'identica prescrizione secondo cui: "gli Stati membri non possono vietare od ostacolare l'immissione in circolazione sul loro territorio dei prodotti di cui all'art. 1 a motivo della presenza di antiparassitari, se la quantità di questi residui non eccede le quantità massime fissate nell'allegato II", e, inoltre, la direttiva n. 86/362, nell'art. 6, contiene anche la disposizione che consente agli Stati di autorizzare, a determinate condizioni, limiti superiori.

Va poi soggiunto che fino ad oggi il Ministro della sanità ha ritenuto di adeguare l'ordinamento interno ai limiti obbligatori di tolleranza fissati in sede comunitaria, facendo uso del potere attribuitogli dalla disposizione oggetto del quesito referendario.

2.2. - Ciò premesso, si deve escludere che l'iniziativa referendaria interferisca con l'obbligo che deriva al nostro Stato dalle disposizioni, comuni a tutte le anzidette direttive della CEE ed a tutte le altre di analogo contenuto, secondo cui gli Stati membri non possono vietare od ostacolare l'immissione in circolazione sul loro territorio dei prodotti, a motivo della presenza di residui tossici che non eccedano i limiti indicati nelle tabelle rispettivamente allegate alle direttive stesse.

Il quesito, tendendo infatti ad abrogare la disposizione contenuta in una legge dello Stato che autorizza il Ministro della sanità a determinare i limiti di tolleranza del grado di tossicità e l'intervallo tra l'ultimo trattamento, la raccolta ed il consumo, può avere solo lo scopo di far venir meno la possibilità per il Ministro di derogare al divieto assoluto stabilito dalla prima parte dell'art. 5, lett. h) della legge n. 283 del 1962 fissando limiti di tolleranza e, quindi, una volta sopravvenuta la normativa comunitaria, anche più alti di quelli da essa dettati, deroga, quest'ultima, facoltizzata dall'art. 3, paragrafo 2, della direttiva n. 76/895 del 23 novembre 1976, relativa ai prodotti ortofrutticoli, e dall'art. 6 della direttiva n. 86/362 del 24 luglio 1986, relativa ai cereali, da disposizioni cioè che, appunto in quanto dirette a costituire una facoltà, non creano alcun obbligo per gli Stati.

Nessuna incidenza può invece avere l'iniziativa referendaria sulle disposizioni contenute nelle stesse direttive le quali obbligano gli Stati membri a non vietare o a non ostacolare l'immissione in circolazione di sostanze alimentari contenenti residui tossici nei limiti tollerati in sede comunitaria. Difatti le disposizioni di cui agli artt. 3, paragrafo 1, della direttiva n. 76/895 e 3, paragrafo 2, delle direttive nn. 86/362 e 86/363 di identico contenuto, che pongono tale obbligo, sono di immediata applicazione nel diritto interno, sussistendo a tal fine i presupposti indicati dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (sentt. 24 marzo 1987, in causa n. 286/85, 19 gennaio 1982, in causa n. 8/81). Ne deriva che le stesse, essendo "incondizionate e sufficientemente precise, possano essere richiamate, in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualunque disposizione di diritto interno non conforme" ad esse (Corte di giustizia della CEE, 24 marzo 1987, in causa n. 286/85 cit.) e quindi anche al referendum che è atto-fonte (Corte cost. sent. n. 29 del 1987) di diritto interno e che, pertanto, al pari delle altre fonti, deve essere coordinato con la normativa comunitaria "secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato" (sent. n. 170 del 1984).

In virtù della loro immediata efficacia tali disposizioni comunitarie prevalgono in ogni caso (sentt. nn. 389 del 1989, 113 del 1985 e 170 del 1984) sul divieto assoluto contenuto nella prima parte dell'art. 5, lett. h), della legge 30 aprile 1962, n. 283, indipendentemente dal potere di adeguamento ai limiti comunitari che il Ministro della sanità ha fino ad oggi esercitato in concreto avvalendosi della disposizione contenuta nella seconda parte dello stesso art. 5, lett. h), cioè della disposizione che si intende abrogare.

3. - Chiarito che la proposta di referendum non interferisce con la normativa comunitaria, l'iniziativa referendaria appare, sotto gli altri profili, ammissibile. Non si ravvisa, difatti, alcuna delle cause ostative previste espressamente dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, o desumibili dalla disciplina costituzionale del referendum abrogativo (cfr. in proposito la sent. n. 16 del 1978). In particolare sussistono i requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito in quanto la disposizione oggetto del referendum, obiettivamente considerata nella sua struttura e finalità, contiene effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà.

Né è rilevante la circostanza che il quesito non riguardi anche il successivo art. 6 della stessa legge n. 283 del 1962. Le due disposizioni hanno, difatti, oggetti diversi, concernendo la prima il limite di tolleranza dei residui tossici presenti negli alimenti al momento della commercializzazione, della distribuzione, della immissione al consumo mentre la seconda riguarda il regime delle autorizzazioni, dei controlli e delle registrazioni, da parte del ministero della sanità, delle sostanze - fitofarmaci e presidi - da usarsi in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle derrate alimentari immagazzinate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ammette la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 5, lett. h), seconda parte, della legge 30 aprile 1962, n. 283 ("Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande"), dichiarata legittima, con ordinanza del 19 dicembre 1989, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 gennaio 1990.

SENTENZA N. 65/1990

Lavoro (rapporto di) - Licenziamenti individuali - Licenziamento senza giusta causa o giustificato motivo - Reintegrazione nel posto di lavoro (ex art. 18 dello Statuto dei lavoratori) - Inapplicabilità ai lavoratori di imprese di piccola dimensione (con meno di quindici dipendenti) - Richiesta di referendum abrogativo - Univocità del quesito e insussistenza di altre cause ostative - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 35, primo comma, limitatamente alle parole: "dell'art. 18 e" della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante il titolo "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento";

Vista l'ordinanza del 19 dicembre 1989 con la quale l'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la predetta richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 1990 il Giudice relatore Francesco Greco;

Udito l'avvocato Valerio Onida per i presentatori e l'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri;

[...]

Considerato in diritto

La richiesta di referendum abrogativo sulla cui ammissibilità la Corte deve pronunciarsi riguarda l'art. 35, primo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), limitatamente alle parole "dell'art. 18 e".

La Corte ritiene che non sussistano cause di inammissibilità del detto quesito in relazione al disposto dell'art. 75 della Costituzione, poiché esso non rientra in nessuna delle ipotesi escluse (leggi di bilancio, di amnistia, di indulto, leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, leggi tributarie).

Anche l'esame della sussistenza dei requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito ha esito positivo in quanto la disposizione oggetto del referendum, obiettivamente considerata nella sua struttura e finalità, contiene effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà.

Ed invero, l'intendimento dei promotori del referendum è diretto, con l'abrogazione parziale dell'art. 35, primo comma, citato, ad ampliare la tutela dei lavoratori nelle unità produttive indipendentemente dal numero dei relativi dipendenti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ammette la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 35, primo comma, limitatamente alle parole "dell'art. 18 e" della legge 20 maggio 1970, n. 300 recante il titolo "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento", dichiarata legittima con ordinanza del

19 dicembre 1989 dall'Ufficio Centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 gennaio 1990.

SENTENZA N. 47/1991

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Intervento in giudizio - Legittimazione - Soggetti diversi da quelli indicati dalla legge - «Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione» - Esclusione.

Senato della Repubblica - Leggi elettorali - Richiesta di referendum abrogativo - Abrogazione parziale - Insussistenza dei requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito - Inammissibilità della richiesta.

Camera dei deputati - Legge elettorale - Richiesta di referendum abrogativo - Abrogazione parziale - Formulazione chiara, omogenea ed univoca del quesito - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Vincenzo CAIANELLO ;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti norme:

1) legge 6 febbraio 1948, n. 29 (Norme per la elezione del Senato della Repubblica), e successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle parti seguenti: art. 9, primo comma, limitatamente alle parole «anche se relative alla stessa persona»; secondo comma, limitatamente alle parole «di tre» nel primo periodo nonché alle parole «di tre» nell'ultimo periodo; terzo comma, limitatamente alle parole «e i candidati non possono presentarsi in più di due collegi»; art. 17, secondo comma: «Il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, in conformità dei risultati accertati, proclama eletto il candidato che ha ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti»; terzo comma: «Dell'avvenuta proclamazione il presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale invia attestato al senatore proclamato e da immediata notizia alla segreteria del Senato, nonché alla Prefettura o alle Prefetture nelle cui circoscrizioni si trova il collegio, perché, a mezzo dei Sindaci, sia portata a conoscenza degli elettori»; quarto comma: «L'Ufficio elettorale circoscrizionale da immediata notizia della proclamazione del senatore eletto all'Ufficio elettorale regionale»; art. 18, primo comma, limitatamente alle parole «alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario,»; art. 19, primo comma, limitatamente alle parole «o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione»; secondo comma, limitatamente alle parole «presentatisi nei collegi» nonché alle parole «a termini dell'art. 17»; terzo comma, limitatamente alle parole «Nel caso di candidature presentate in più di uno dei Collegi suddetti, si assume, ai fini della graduatoria, la maggiore cifra individuale relativa riportata dal candidato»; settimo comma, limitatamente alla parola «quindi»; ultimo comma, limitatamente alle parole «Se soltanto in un collegio non abbia avuto luogo la proclamazione a termini dell'art.17,» nonché alla parola «detto»;

2) decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), limitatamente alle parti seguenti: art. 4, terzo comma, limitatamente alle parole «attribuire preferenze, per»; art. 58, secondo comma, limitatamente alle parole «e indicando in ogni caso le modalità e il numero dei

voti di preferenza che l'elettore ha facoltà di esprimere»; art. 59, secondo comma, limitatamente alle parole «Il numero delle preferenze e di tre, se i deputati da eleggere sono fino a 15; di quattro, da 16 in poi»; art. 60, primo comma, limitatamente alle parole «nelle apposite righe tracciate» e limitatamente alle parole «dei candidati preferiti, compresi nella lista medesima»; sesto comma: «Se l'elettore non abbia indicato alcun contrassegno di lista ma abbia scritto una o più preferenze per candidati compresi tutti nella medesima lista, s'intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti.»; settimo comma: «Se l'elettore abbia segnato più di un contrassegno di lista, ma abbia scritto una o più preferenze per candidati appartenenti ad una soltanto di tali liste, il voto è attribuito alla lista cui appartengono i candidati indicati»; ottavo comma, limitatamente alle parole «al numero stabilito per il Collegio» e limitatamente alle parole «rimangono valide le prime»; art. 61; art. 68, primo comma, punto 1), limitatamente alle parole «il numero progressivo della lista per la quale è dato il voto ed il cognome dei candidati ai quali è attribuita» e limitatamente alle parole «o il numero dei candidati stessi nella rispettiva lista secondo l'ordine di presentazione.»; art. 76, primo comma, n. 1) limitatamente alla parola «61»;

3) decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), e successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle parti seguenti: art. 11, primo comma, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; art. 12; art. 27, secondo comma, limitatamente alle parole «-per i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti -e C e D -per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti-»; intestazione della Sezione II del Capo IV del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della Sezione III del Capo IV del Titolo II: «La presentazione delle candidature nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 32; art. 33; art. 34; art. 35; art. 47, primo comma, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, il presidente invita, inoltre, i rappresentanti delle liste dei candidati ad assistere alle operazioni»; art. 49, secondo comma, limitatamente alle parole «(e anche chiusa nei Comuni con oltre 10.000 abitanti)»; art. 51, secondo comma, n. 3, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti possono apporre la propria firma anche i rappresentanti delle liste dei candidati» e n. 4, limitatamente alle parole «Nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti e consentito ai rappresentanti di lista di trattarsi all'esterno della sala durante il tempo in cui questa rimane chiusa»; intestazione della Sezione II del Capo V del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; art. 55, primo comma, limitatamente alle parole «, in qualunque lista siano compresi,» e quarto comma: «L'elettore che ha apposto il segno del voto sul contrassegno di una lista, può cancellare uno o più nomi nella lista prescelta e segnare candidati di altre liste fino alla concorrenza del numero dei consiglieri per il quale ha il diritto di votare»;

intestazione della Sezione III del Capo V del Titolo II «Disposizioni particolari per la votazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 56; art. 57; art. 58; art. 60, primo comma, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti,» nonché alle parole «nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti si intendono eletti i candidati compresi nella lista purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiori al 50 per cento dei votanti ed il numero di votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del Comune» e secondo comma, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della Sezione II del Capo VI del Titolo II, limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»;

intestazione della Sezione III del Capo VI del Titolo II «Disposizioni particolari per lo scrutinio e la proclamazione nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 68; art. 69; art. 70; art. 71; art. 72; art. 73; art. 74; art. 75, primo comma, limitatamente alle parole «e III»; intestazione della Sezione II del Capo VII del Titolo II limitatamente alle parole «nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti»; intestazione della Sezione III del Capo VII del

Titolo II «Disposizioni particolari per le surrogazioni nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti»; art. 79; art. 80; art. 81.

Viste le due ordinanze del 15 novembre 1990 e l'ordinanza del 29 novembre 1990, con le quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha, rispettivamente, dichiarato legittime le tre predette richieste;

udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 1991 il Giudice relatore Giovanni Conso;

uditi gli avv. Paolo Barile, Massimo Severo Giannini e Valerio Onida per i Comitati promotori e l'avv. Giorgio Azzariti, Avvocato generale dello Stato, per il Governo.

[...]

Considerato in diritto

1.- Poiché le tre richieste di referendum popolare - concernenti, rispettivamente, l'abrogazione parziale della legge 6 febbraio 1948, n. 29 (Norme per la elezione del Senato della Repubblica), «e successive modificazioni e integrazioni», L'abrogazione parziale del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), e l'abrogazione parziale del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali), «e successive modificazioni e integrazioni»-hanno per oggetto materie analoghe, i relativi giudizi possono venire riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. -Preliminarmente, deve dirsi irricevibile la memoria prodotta in ordine ai tre giudizi dal «Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione». Come questa Corte ha avuto occasione di sottolineare fin dalla prima sentenza in materia referendaria (la n. 10 del 1972; v. anche, per un analogo profilo, sentenza n. 28 del 1987), del resto puntualmente richiamata nella stessa memoria ora in discussione, il terzo comma dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, prevede che «possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum» soltanto «i delegati e i presentatori e il Governo». È proprio il tenore letterale della norma a dimostrare chiaramente, con l'indicazione specifica di quanti «possono depositare alla Corte memorie», l'intento di circoscrivere a tali soggetti l'esercizio della facoltà ivi contemplata, il tutto secondo una ben comprensibile ratio: «i delegati e i presentatori», come «portatori della volontà di coloro che hanno sottoscritto la relativa istanza», ed «il Governo», quale «rappresentante dello Stato nella sua unità», valgono ad assicurare, sotto il profilo in esame, «le condizioni necessarie e sufficienti per un legittimo contraddittorio».

La richiesta di estendere il contraddittorio ad altri cointeressati all'esito della vicenda referendaria trova insuperabili ostacoli nella stessa complessiva strutturazione del procedimento referendario, caratterizzato da precise scansioni temporali, e nella conseguente esigenza che pure la fase del controllo di ammissibilità si mantenga in stretta successione cronologica con le fasi che la precedono e le fasi che la seguono, restando contenuta entro rigorosi limiti di tempo, che rischierebbero di venire superati per effetto di un diffuso ed indiscriminato accesso di soggetti, i quali potrebbero, poi, chiedere di esporre anche oralmente le proprie ragioni. Ad escludere che l'indicazione «dei presentatori e del Governo» nel testo dell'art. 33 della legge n. 352 del 1970 sia meramente esemplificativa, concorre pure il raffronto con l'art. 32, quinto comma, della stessa legge n. 352 del 1970, il quale, nel disciplinare la ben diversa fase destinata alla verifica di eventuali irregolarità della richiesta referendaria da parte dell'Ufficio centrale costituito presso la Corte di cassazione, specificamente conferisce ai «rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del referendum» la facoltà di presentare deduzioni per iscritto.

3. - In senso contrario ammissibilità delle tre presenti richieste referendarie viene, anzitutto, addotta la particolare natura del loro rispettivo oggetto, attinenti come esse sono a leggi elettorali: più ragioni porterebbero ad escludere tali leggi dall'ambito di quelle suscettibili di abrogazione referendaria.

Ciò, in primo luogo perché, in forza di un emendamento aggiuntivo approvato dall'Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 e non riprodotto per omissione nel testo finale dell'art. 75 della Costituzione, le leggi elettorali sarebbero, in realtà, da considerare ricomprese fra quelle nei riguardi delle quali il secondo comma di tale articolo non ammette il referendum. Inoltre, perché allo stesso risultato si dovrebbe, comunque, pervenire «con lo strumento della interpretazione del secondo comma dell'art. 75 Cost. nel suo testo promulgato»; facendo leva, per un verso, sul parallelo instaurabile con le materie oggetto dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione stessa e, per altro verso, sulla ravvisabilità di una «spiegazione logica della eliminazione delle parole 6e elettorali tra quelle escluse dall'abrogazione referendaria». La tesi dell'eccezione implicita troverebbe riscontro nell'inammissibilità della «richiesta di referendum abrogativo di alcuni articoli della legge per le elezioni del C.S.M.», dichiarata dalla sentenza n. 29 del 1987 di questa Corte muovendo dalla considerazione che «gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» e traendo la conseguenza che «l'organo, a composizione elettiva formalmente richiesta dalla Costituzione, una volta costituito, non può essere privato, neppure temporaneamente, del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge elettorale».

3.1.-Qualsiasi ricostruzione delle vicende subite dall'emendamento volto ad includere «le leggi elettorali» tra quelle espressamente sottratte dalla Costituzione alla possibilità di abrogazione per via referendaria, come pure qualsiasi supposizione circa le sorti di tale emendamento o qualsiasi discussione in ordine alla portata dei poteri del Comitato di redazione, non consente, a parte l'innegabile interesse storico-istituzionale, di condividere la prima ragione di inammissibilità prospettata. A questa Corte non è dato, infatti, di riscrivere alcun punto del testo della Carta costituzionale, quale sancito dalla votazione finale del 27 dicembre 1947. La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

L'Avvocatura dello Stato vorrebbe rivendicare a questa Corte un sindacato sugli interna corporis dell'Assemblea costituente sulla base di non pochi precedenti (sentenze n. 9 del 1959, n. 68 del 1978, n. 152 del 1982, n. 292 del 1984; v. anche sentenza n. 3 del 1957) relativi agli interna corporis del Parlamento, ma tali precedenti, allo stesso modo della dottrina espressasi nel senso dell'inidoneità della votazione finale a superare eventuali vizi riscontrabili all'interno del procedimento legislativo, valgono, appunto, con riferimento all'approvazione delle leggi ordinarie. L'approvazione finale della Carta costituzionale si ricollega, invece, all'esercizio di un potere del tutto speciale, come è quello costituente.

3.2. -Altrettanto inidonea allo scopo si appalesa l'argomentazione diretta a ricavare l'implicita esclusione dall'ambito referendario delle leggi elettorali per via di interpretazione sistematica, attraverso il raffronto del dettato dell'art. 75, secondo comma, con il dettato dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione. La tesi muove dalla constatazione che quest'ultimo, allo stesso modo dell'altro, eccettua dalla disciplina, che il comma immediatamente precedente delinea in via generale, talune materie considerate meritevoli di particolare protezione, a tal fine affiancando i disegni di legge concernenti la materia elettorale ai disegni di legge concernenti altre materie, di poi espressamente contemplate anche nel secondo comma dell'art. 75: l'esigenza di un'armonizzazione delle rispettive eccezioni in nome della simiglianza di ratio dovrebbe condurre a ritenere implicitamente ricompresa nella previsione derogatoria del secondo comma dell'art. 75 la categoria esplicitata soltanto nel quarto comma dell'art. 72. Pur non potendosi disconoscere che alla base di tutte le deroghe così poste a confronto si ritrovino sempre l'importanza e la delicatezza delle materie rispettivamente contemplate, ben diversa e la portata delle due norme, riguardando la prima l'iter di formazione della legge, in vista di una più ampia partecipazione al dibattito parlamentare, e la seconda la non sottoponibilità alla particolare vicenda abrogativa legata al referendum. Senza contare che, leggi elettorali a parte, pure per altri versi manca la prospettata corrispondenza di ordine letterale: nell'art. 75, secondo comma, a

differenza dell'art. 72, quarto comma, non figurano le leggi di delegazione legislativa, mentre nell'art. 72 non figurano le leggi in materia tributaria, di amnistia e di indulto.

3.3.-Né inammissibilità per ragioni di materia delle tre presenti richieste di referendum può farsi automaticamente discendere dalla sentenza n. 29 del 1987 di questa Corte, in quanto reiettiva della richiesta di referendum per l'abrogazione degli artt. 25, 26 e 27 della legge n. 195 del 1958, recante «Norme sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura». Un'interpretazione di tale sentenza nel senso che essa precluderebbe ogni iniziativa referendaria avente per oggetto una legge elettorale, andrebbe al di là degli effettivi contenuti e significati della sentenza stessa. Muovendo dall'indiscutibile premessa che, alla stregua delle categorie via via enucleate e puntualizzate dalla giurisprudenza di questa Corte, le leggi elettorali relative alla composizione ed al funzionamento di organi costituzionali o aventi rilevanza costituzionale sono da ricondurre fra le leggi «costituzionalmente necessarie» e non tra le leggi «a contenuto costituzionalmente vincolato», la sentenza n. 29 del 1987 è pervenuta ad una conclusione di inammissibilità non in forza di una generale esclusione della materia elettorale, ma in forza di altre «due concorrenti ragioni»: l'«assenza di una evidente finalità intrinseca al quesito», lesiva della «consapevolezza del voto», e l'«indefettibilità della dotazione di norme elettorali», messa in crisi nel caso di specie dalla richiesta di sottoporre al voto popolare il «complesso delle norme elettorali» concernenti la componente togata del Consiglio superiore della magistratura, organo la cui composizione elettiva è espressamente prevista dalla Costituzione. Mentre, cioè, per un verso, la pura e semplice proposta di cancellazione era di per sé non «teologicamente significativa» data «l'ampia gamma di sistemi elettorali, la loro modulazione e ibridazione», per altro verso, L'abrogazione dell'«insieme» delle norme elettorali sarebbe stata causa inevitabile della sottrazione all'organo elettivo della base necessaria per salvaguardarne la «costante operatività» ed evitare di esporlo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento».

4.-A questo punto, il discorso si sposta sulla possibilità di sottoporre a referendum l'abrogazione parziale di leggi elettorali.

Due le ragioni particolari di inammissibilità che sono state prospettate nei confronti delle tre richieste referendarie in esame: con la prima si contesta il risultato non meramente ablativo perseguito da ciascuna, con la seconda la struttura formale del relativo quesito, troppo spesso coinvolgente soltanto singole parole o frammenti di per sé privi di contenuto dispositivo, così da non potersi considerare «parte» della legge soggetta a referendum.

4.1.-L'addebito di tendere ad un risultato non meramente ablativo, dando in tal modo vita ad un referendum propositivo, non previsto, perché volutamente escluso, dalla Carta costituzionale, si traduce nella constatazione che gli attuali quesiti referendari non si limiterebbero a perseguire, attraverso l'eliminazione di parti più o meno cospicue del testo legislativo, L'abrogazione parziale di tale testo, ma mirerebbero anche a sostituire la disciplina stabilita dal legislatore con un'altra, diversa, voluta dal corpo elettorale. E ciò in quanto la disciplina a quella subentrante non si porrebbe come una conseguenza necessitata, automaticamente ricavabile per via analogica o in forza dei principi generali dell'ordinamento, bensì come il frutto di una scelta, tra due o più alternative possibili, in pari tempo sottoposta al corpo elettorale.

A neutralizzare l'addebito, volto a dimostrare inammissibilità di tutt'e tre le proposte, non basta sicuramente, come vorrebbero i difensori dei Comitati promotori, la troppo generica asserzione secondo cui-dovendo i referendum abrogativi essere congegnati in termini tali da non paralizzare il funzionamento di alcun organo rappresentativo-qualunque modificazione della normativa vigente idonea a consentire il raggiungimento di quel fine sarebbe da ritenere di per sé ammissibile, occorrendo, invece, che la situazione derivante dalla caducazione della normativa oggetto del quesito rappresenti un epilogo linearmente consequenziale.

Vi è, comunque, un'altra esigenza che occorre pur sempre rispettare: ed è l'esigenza insita nell'imprescindibile portata che questa Corte attribuisce alla chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito (v., in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990).

La stessa esigenza va tenuta presente anche per quanto concerne l'addebito mosso alla struttura formale del quesito. Come in più di un'occasione (sentenze n. 27 del 1981 e n. 28 del 1987) questa Corte ha sottolineato, la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito referendario rischierebbe di venire pregiudicata dalla mancata inclusione di porzioni normative anche brevissime, allorché queste - di per sé destinate a perdere ogni ragione di sopravvivenza eventualità di un'abrogazione delle parti espressamente indicate nel quesito - potrebbero, con il loro mantenimento formale durante il vaglio referendario, suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori. Ancora una volta, è la chiarezza dell'intera operazione referendaria, cui univocità ed omogeneità sono direttamente funzionali, a porsi quale termine di riferimento.

4.2.-Intesa come «inconfondibilità della domanda» da sottoporre agli elettori (sentenza n. 28 del 1981), nel rispetto della fondamentale esigenza che sia loro garantita l'espressione di un voto consapevole (v., in ultimo, sentenze n. 63, n. 64, n. 65 del 1990), la chiarezza del quesito comporta, in negativo (sentenza n. 16 del 1978), l'inammissibilità del quesito «sia che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare fino in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate».

Ad evitare il determinarsi di così insuperabili inconvenienti, il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), «un criterio ispiratore fondamentalmente comune» o «un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale» (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990) e, qualora si tratti dell'abrogazione di una legge elettorale relativa alla composizione ed al funzionamento di un organo costituzionale o di rilevanza costituzionale, una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative, anch'essa indispensabile perché la proposta di cancellazione non esponga un tale organo «alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 29 del 1987).

Univocità ed omogeneità del quesito si presentano come funzionali all'imprescindibile chiarezza dell'operazione referendaria, venendole a conferire, rispettivamente, chiarezza nella finalità unidirezionale e chiarezza nella struttura del quesito.

Naturalmente, l'analisi volta a verificare in concreto se il quesito sia chiaro, univoco ed omogeneo non può che essere condotta singolarmente richiesta per richiesta.

5.- Passando così dal generale al particolare, la prima richiesta da analizzare, nel rispetto dell'ordine di presentazione, è quella che investe la legge 6 febbraio 1948, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, recante «Norme per la elezione del Senato della Repubblica», in varie parti (riguardanti, complessivamente, dodici commi) degli artt. 9, 17, 18 e 19.

In sintesi, con il referendum in questione, si persegue l'abrogazione delle norme che prevedono: a) la possibilità per i candidati di presentarsi in più di un collegio senatoriale nell'ambito della stessa Regione; b) l'elezione in ogni collegio del candidato che abbia ottenuto un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti e la relativa proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale circoscrizionale dei candidati che hanno conseguito detto quorum; c) la proclamazione, da parte dell'Ufficio elettorale regionale, del candidato che abbia ottenuto, nel collegio, la maggioranza semplice dei voti validi solamente se questo collegio risulti l'unico, tra quelli inclusi nella Regione, in cui nessun candidato abbia conseguito il quorum del 65%.

A prescindere dal non preciso, troppo generico, richiamo alle «successive modificazioni e integrazioni» della legge in questione e, per ora, anche dall'eterogeneità di un quesito con cui si

chiederebbe all'elettore di perseguire congiuntamente due obiettivi non necessariamente coincidenti, come quelli sub b) e sub c) (ben potrebbe volersi l'abrogazione del quorum dei voti validi non inferiori al 65% e non pure il passaggio al sistema maggioritario semplice), si deve rilevare che, essendo il numero dei seggi assegnati al Senato (pari a 315) superiore di 77 unità al numero dei collegi uninominali istituiti nelle diverse Regioni (pari a 238), la disciplina risultante dall'eventuale esito positivo del referendum dovrebbe, in ogni caso, consentire la copertura sia dei 238 seggi distribuiti nei vari collegi uninominali sia dei residui 77 seggi distribuiti tra le diverse Regioni in eccedenza rispetto al numero dei collegi previsti.

Secondo le intenzioni dei proponenti - esplicitamente richiamate nelle memorie presentate dai loro difensori - tale risultato sarebbe realizzabile, sulla scorta della normativa derivante dall'accoglimento della proposta referendaria, attraverso i seguenti passaggi: a) proclamazione da parte dell'Ufficio elettorale regionale dei candidati che hanno ottenuto nei 238 collegi uninominali la maggioranza relativa dei voti; b) successiva attribuzione dei residui 77 seggi assegnati alle diverse Regioni secondo il metodo proporzionale attualmente in vigore (c.d. metodo d'Hondt).

Sempre secondo le intenzioni dei promotori, l'approvazione della proposta referendaria condurrebbe, pertanto, a trasformare il sistema maggioritario, attualmente previsto come ipotesi residuale (art. 19, ottavo ed ultimo comma), in regola fondamentale per l'assegnazione dei 238 seggi nei collegi, mentre il sistema proporzionale, ora regolato come criterio ordinario per l'assegnazione di tutti i seggi indipendentemente dalla loro collocazione collegiale (art. 19, dal primo al settimo comma), diventerebbe semplicemente un criterio residuale, riservato ai soli 77 seggi da assegnare fuori dei collegi. In altre parole, il sistema elettorale del Senato - che, attualmente, per la difficoltà di conseguire l'alto quorum del 65%, opera di fatto come sistema proporzionale - si tradurrebbe in un sistema prevalentemente maggioritario, stante la possibilità di eleggere i singoli senatori nei vari collegi a maggioranza semplice, mentre l'attuale sistema proporzionale resterebbe in vita soltanto per la copertura dei seggi eccedenti il numero dei collegi previsti in ogni regione.

Senonché, il significato del quesito, valutato sia nella sua formulazione sia alla luce della disciplina che verrebbe a residuare nel caso di esito positivo del referendum, si presenta all'elettore in termini non univoci e, conseguentemente, non caratterizzati dalla dovuta chiarezza. Quanto all'aspetto concernente la formulazione del quesito, non può non sottolinearsi come la richiesta di abrogazione dell'art. 17, secondo comma, si riveli disomogenea rispetto alla richiesta di abrogazione della parte iniziale dell'art. 19, ultimo comma. Mentre, infatti, con la prima richiesta si tende a sopprimere il sistema uninominale di fatto eccezionalmente operante, essendo necessario il quorum del 65% dei votanti ai fini della proclamazione del candidato eletto, con la seconda richiesta si tende a cancellare dall'ordinamento la norma che prevede l'ipotesi nella quale in uno solo dei collegi non sia stato raggiunto il detto quorum: il che equivarrebbe a richiedere una completa abrogazione del sistema uninominale, senza che venga a delinearci una diversa alternativa alla stregua delle ulteriori richieste. Anzi, la richiesta diretta all'abrogazione parziale dell'art. 19, terzo comma, renderebbe inoperante l'unica via percorribile nel caso di mancato raggiungimento, da parte di uno o più candidati, del quorum previsto.

Incongruente risulta, altresì, il fatto che, a séguito dell'abrogazione dell'art. 17, terzo comma, e della prima parte dell'ultimo comma dell'art. 19, a proclamare i candidati eletti nel collegio dovrebbe essere il presidente dell'Ufficio elettorale regionale in luogo del presidente dell'Ufficio elettorale circoscrizionale.

La mancanza di chiarezza del quesito trova piena conferma nell'esame della normativa di risulta. Nessun elemento, né logico né sistematico, desumibile da tale normativa può, infatti, condurre a limitare con certezza l'operatività del sistema proporzionale, descritto nei primi sette commi dell'art. 19, alla sola ipotesi residuale dei seggi non assegnati nei collegi, ed a riferire, invece, il sistema maggioritario, previsto dall'ultimo comma dello stesso articolo, all'ipotesi ordinaria di assegnazione dei seggi nei collegi. A contrastare la lettura prospettata dai proponenti concorrono, da un lato, la formulazione del quarto comma dell'art. 19, dove si prevede un

criterio generale di assegnazione dei seggi, che prescinde da ogni distinzione tra seggi da assegnare in collegio e fuori collegio; dall'altro, la considerazione dell'impianto sistematico della legge n. 29 del 1948, che tenderebbe pur sempre ad individuare come nota dominante, anche ad abrogazione avvenuta, il sistema proporzionale.

Due i profili che vanno considerati in proposito. Il primo attiene al procedimento di presentazione delle candidature descritto negli artt. 9, 10 e 13 della legge, dove si parla di presentazione «per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione della candidatura»: tale procedimento, stabilito come regola generale per tutte le candidature, presuppone l'adozione di un metodo naturalmente connesso alla tecnica di scrutinio nel sistema proporzionale, regolata dai primi sette commi dell'art. 19 e fondata sulla determinazione della cifra elettorale di gruppo. Il secondo profilo riguarda, invece, la sequenza temporale delle operazioni relative all'assegnazione dei seggi, così come disciplinata nell'art. 19: una sequenza che, avendo inizio «non appena» l'Ufficio elettorale regionale risulti in possesso dei verbali trasmessi dagli uffici circoscrizionali, si sviluppa attraverso la determinazione della cifra elettorale di gruppo e della cifra individuale. Il che avvalora l'ipotesi interpretativa secondo cui il criterio ordinario di assegnazione dei seggi resterebbe quello descritto nei primi sette commi dell'art. 19, mentre l'ultimo comma di tale articolo sarebbe destinato a regolare una fattispecie più circoscritta, anche se di incerto significato. Neppure la formula residuale del terzo comma dell'art. 19 offre un argomento decisivo per giustificare la necessità di inversione nell'ordine temporale delle operazioni di scrutinio, dal momento che lo stesso art. 19, letto nel suo complesso, non consente di stabilire con sufficiente certezza né che la proclamazione contemplata nell'ultimo comma, per quanto collocata a conclusione del procedimento, debba comunque precedere le operazioni descritte nei commi antecedenti, né che tale proclamazione debba in ogni caso riguardare tutti i collegi della Regione.

In relazione a quest'ultimo profilo, infatti, viene osservato che all'interpretazione della disciplina residuale prospettata dai promotori del referendum sarebbero contrappugnabili altre interpretazioni, come quella alla cui stregua la proclamazione contemplata nell'ultimo comma dell'art. 19 potrebbe anche essere riferita non a tutti i candidati vincitori nei diversi collegi della Regione, ma al solo candidato che abbia ricevuto su base regionale il più alto numero di suffragi: interpretazione che potrebbe trovare appoggio sia nel dato letterale della norma di risulta (la quale parlerebbe al singolare di «candidato che in collegio»), sia nella proclamazione dell'eletto da parte del presidente dell'Ufficio regionale, cui spetta il compito di verificare i risultati per l'intera Regione.

Si aggiunga, infine, il richiamo all'art. 21 della legge (non toccato dalla richiesta referendaria), il quale, per la sostituzione dei seggi rimasti vacanti, contempla un criterio comune di sostituzione che fa riferimento al gruppo: tale criterio, mentre appare coordinato con il sistema proporzionale di assegnazione regolato nei primi sette commi dell'art. 19, diventerebbe del tutto incongruo rispetto ad un sistema maggioritario, quale quello che si vorrebbe introdurre, interamente risolto all'interno del collegio.

In ogni caso, qualunque dovesse essere la corretta lettura del complesso normativo conseguente all'abrogazione referendaria, emerge con evidenza che tale abrogazione finirebbe per condurre ad una disciplina del procedimento elettorale non chiara. Il carattere oggettivamente ambiguo, rilevabile sia nel quesito referendario sia nella normativa di risulta, viene, dunque, a riflettersi, da un lato, nell'assenza di univocità della domanda referendaria, cioè, nel difetto di «una evidente finalità intrinseca al quesito» in grado di garantire ai cittadini l'esercizio del voto con la dovuta consapevolezza, data, appunto, la già rimarcata equivocità di un quesito che persegue due obiettivi non necessariamente coincidenti (l'abrogazione del quorum dei voti validi non inferiori al 65% ed il passaggio al sistema maggioritario semplice); dall'altro lato, nell'eventualità di una paralisi, anche se temporanea, che l'incertezza relativa alle norme elettorali applicabili potrebbe determinare nel funzionamento di un organo costituzionalmente necessario qual è il Senato della Repubblica.

Alla luce degli orientamenti di questa Corte (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987), la richiesta di referendum in esame va, dunque, dichiarata inammissibile.

6. - La seconda richiesta referendaria ha per oggetto varie parti (riguardanti, complessivamente, undici commi) degli artt. 4, 58, 59, 60, 68, 76, nonché l'intero art. 61, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, avente ad oggetto «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati».

Con questo referendum si vuole l'abrogazione delle norme che in tale testo unico prevedono per l'elettore: a) la possibilità di esprimere più di una preferenza nell'ambito della lista votata; b) la possibilità di assegnare le preferenze anche con indicazioni diverse da quella rappresentata dallo scrivere il nominativo dei candidati preferiti a fianco del contrassegno della lista votata (art. 60, primo comma). Il tutto per lasciare posto ad una sola preferenza chiaramente espressa, nell'intento, esplicitato dagli stessi promotori, di evitare per quanto possibile brogli ed altre pratiche, non conformi ad un corretto rapporto fra elettori ed eligendi, che variamente si possono realizzare attraverso la gestione delle preferenze.

Si contesta l'univocità ed omogeneità del quesito oggetto della richiesta referendaria, asserendo che «non vi è alcuna ragione per ritenere che l'elettore il quale voglia che l'elezione della Camera avvenga attraverso l'indicazione di un solo voto di preferenza, voglia altresì che tale scelta avvenga esclusivamente attraverso l'indicazione del nominativo del candidato, ovvero che la preferenza espressa accanto al contrassegno di lista votato, quando se ne sia indicato anche un altro, oppure la preferenza per un singolo candidato appartenente ad una lista senza che il contrassegno di questa sia stato indicato, non sia valido, ovvero, ancora, che voglia anche modificare la procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze».

In realtà, una volta riconosciuto, come non si può non riconoscere, che, con il ridurre le preferenze consentite da quattro (o tre) ad una, i promotori perseguono l'intento, se non di evitare, almeno di ridurre le possibilità di brogli e pratiche elettorali non corrette collegati al dosaggio dei voti di preferenza, non si può, in pari tempo, disconoscere che, per favorire la realizzazione di tale intento, gli stessi promotori abbiano, nel segno della massima coerenza, perseguito anche l'abrogazione di tutto ciò che, altrimenti sopravvivendo nel contesto della normativa, rischierebbe in qualche modo di togliere chiarezza alla sola preferenza che sarebbe consentita nel caso di esito favorevole del referendum. Di qui sia la proposta di abrogare l'indicazione della preferenza tramite il solo numero del candidato, sia la proposta di abrogare la possibilità di esprimere la preferenza anche segnando più di un contrassegno di lista, sia la proposta di abrogare la possibilità di esprimere la preferenza senza neppure indicare il contrassegno di lista. In una parola, l'unica preferenza che con l'abrogazione referendaria si verrebbe a consentire, al fine di ostacolare brogli elettorali, dovrebbe essere, proprio in ragione di questo stesso obiettivo, una preferenza chiaramente espressa.

Quanto, poi, alla modifica della procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze (art. 68, primo comma, n. 1), che si porrebbe quale oggetto di un'ulteriore scelta a sé stante, l'obiezione avrebbe peso ove si mirasse davvero ad un mutamento di tale procedura: tutto si riduce, viceversa, ad una lineare conseguenza del diverso impatto che la chiara espressione di una sola preferenza viene ad avere sulla procedura di scrutinio e di ricognizione delle preferenze, semplificandola sensibilmente in correlazione alla concomitante abrogazione di altre parti dello stesso testo di legge.

Dal canto suo, il sicuro permanere della normativa di risulta all'interno del sistema configurato dal legislatore, senza che se ne renda necessario un intervento per superare l'inevitabile paralisi di funzionamento dell'organo, contribuisce alla linearità ed inequivocità della scelta adottata dai promotori. Proprio il fatto, da taluno contestato, che non sia stata resa oggetto della proposta referendaria l'eliminazione di tutte le preferenze, perseguendosi, invece, la riduzione di esse ad una soltanto, ne è valida conferma, siccome ascrivibile, prima ancora che a motivi di ordine tecnico (l'art. 59, secondo comma, prima di parlare di «tre» o di «quattro» preferenze, si riferisce all'elettore che «può manifestare la preferenza», mentre l'art. 59, terzo

comma, e l'art. 60, primo comma, proseguono parlando di «voto di preferenza»), al proposito di non incidere sulla legge al di là di ciò che è strettamente necessario, nel rispetto di una delle caratteristiche di fondo - quella, appunto, basata sulla possibilità per l'elettore di «manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata» - del sistema elettorale in questione.

Restano da esaminare i rilievi che sono stati mossi alla formulazione del quesito, in quanto carente di «chiarezza» e fonte di «pericolosi fraintendimenti», e sui quali la difesa dei presentatori della richiesta referendaria si è dettagliatamente soffermata nella memoria principale.

A parte l'addebito di non aver proposto la rimozione, dal testo del secondo comma dell'art. 63, anche del rinvio all'art. 61, a differenza di quanto espressamente ed appositamente prospettato in ordine all'art. 76, primo comma, nel pieno rispetto della concomitante abrogazione dell'intero art. 61 (trattasi di una mera imperfezione, che il confronto con l'art. 76 vale a rendere evidente e che, quindi, non pregiudica la possibilità, certamente sussistente, che l'elettore possa esprimere consapevolmente la propria volontà sul tema proposto : v. sentenza n. 63 del 1990), le obiezioni muovono tutte da interpretazioni normative troppo sottilmente prospettate, in contrapposto alla più piana interpretazione avanzata dai promotori della richiesta referendaria sulla base dell'immediata lettura delle espressioni coinvolte, quale, del resto, si appalesa al comune elettore, vero destinatario del quesito.

Così si dica, anzitutto, per i fraintendimenti cui potrebbe dare luogo la proposta di eliminare il riferimento all'attribuzione delle preferenze dal terzo comma dell'art. 4 - là dove è prevista la «facoltà di attribuire preferenze per determinare l'ordine dei candidati compresi nella lista votata» senza rimuovere, al tempo stesso, anche il riferimento alla determinazione dell'ordine dei candidati, nel necessario raccordo con la parte iniziale del già menzionato secondo comma dell'art. 59 («l'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata » , una volta venute meno le successive prescrizioni sul numero plurimo di preferenze esprimibili. Il rischio di fraintendimenti e, quindi, di dubbi sulla vera portata della residua facoltà di determinare l'ordine dei candidati nascerebbe dal fatto che combinata con quella che, nella parte residuale dell'art. 59, potrebbe apparire non tanto come una riduzione del numero delle preferenze ad una sola, quanto, all'inverso, come l'eliminazione di ogni limite all'espressione di preferenze - la facoltà di determinare l'ordine dei candidati di cui all'art. 4 si tradurrebbe, in un simile sistema di piena liberalizzazione dell'espressione delle preferenze, nella facoltà di apportare correzioni all'ordine della graduazione dei candidati. Ma, come hanno osservato i difensori, l'uso del singolare «la preferenza» sta proprio a significare, per quello che è il linguaggio corrente, esclusione di preferenze comunque plurime e, quindi, possibilità di esprimere una sola preferenza. A sua volta, l'art. 4, terzo comma, la cui completa abrogazione sarebbe stata proponibile unicamente nel caso, ben più innovativo, di una proposta diretta all'eliminazione di qualsiasi preferenza, vale ad indicare, molto semplicemente, quella che è la normale incidenza del voto di preferenza, destinato, appunto, a determinare l'ordine dei candidati.

Ciò precisato, ancor meno discutibile, ai fini della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, appare la proposta eliminazione, dall'art. 58, terzo comma, delle indicazioni del presidente quanto alle modalità ed al numero dei voti di preferenza, collegate come esse sono al superamento della pluralità delle preferenze esprimibili.

Altrettanto superabili si rivelano sia l'addebito di insufficienza mosso al riferimento che, l'art. 60, primo comma, conterrebbe, in caso di esito positivo del referendum, all'espressione del voto di preferenza attraverso la semplice scritturazione del «nome e cognome» o solo del «cognome», senza precisare di qual soggetto si tratterebbe (facile è replicare come tale soggetto altri non possa essere che il candidato prescelto, quel candidato, cioè, cui l'elettore intende attribuire l'unico voto di preferenza a disposizione); sia l'addebito di oscurità mosso alla parte residuale dell'art. 60, ottavo ed ultimo comma, una volta che questa rimanesse limitata alla sola formula «Le preferenze espresse in eccedenza sono nulle», senza precisare in alcun modo

l'oggetto dell'eccedenza (il collegamento al principio ispiratore della riduzione delle preferenze ad una soltanto mostra che la nullità colpirebbe le preferenze espresse al di là della prima, l'unica consentita).

Ad inficiare la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito non vale, infine, nemmeno il permanere, nell'art. 68, primo comma, n. 1, del riferimento, in sede di spoglio dei voti, al «numero dei voti di ciascuna lista e dei voti di preferenza», nonché alla proclamazione dei «voti di lista» e dei «voti di preferenza». Troppo evidente è, infatti, l'uso del plurale con riguardo alle somme dei voti candidato per candidato via via emergenti dallo spoglio, non certo con riguardo a quanto è nella disponibilità del singolo elettore: il plurale «voti di lista», prima ancora del plurale «voti di preferenza», non può trovare spiegazione diversa da quella che lo rapporta al complesso degli elettori, ciascuno di questi disponendo sempre e soltanto di un voto di lista.

Sulla base di tutte le esposte considerazioni, ed alla stregua degli stessi precedenti (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987), che hanno condotto a dichiarare inammissibile la prima delle tre richieste referendarie in esame, di questa seconda va, invece, dichiarata l'ammissibilità.

7. - La terza ed ultima richiesta referendaria coinvolge ventisei articoli (diciotto per intero ed otto in varie parti, per un complesso di nove commi), nonché le intestazioni di otto sezioni del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, recante «Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali», e successive modificazioni ed integrazioni.

Questo referendum, nelle intenzioni dei promotori, ha per oggetto: a) l'eliminazione dell'attuale differenziazione tra il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti ed il sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione superiore, estendendo anche a questi ultimi il sistema maggioritario con voto limitato, attualmente previsto per i soli Comuni di dimensione minore; b) l'eliminazione del potere, conferito all'elettore per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, di votare i singoli candidati prescelti, in qualunque lista ricompresi (c.d. panachage).

Si tratta, però, di due oggetti eterogenei, che sottopongono all'elettore scelte non necessariamente convergenti, dal momento che ben potrebbe volersi l'eliminazione dell'attuale differenziazione tra il sistema previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ed il sistema elettorale per i Comuni con popolazione superiore, estendendo a questi ultimi il sistema previsto per i primi, e non anche l'eliminazione del c.d. panachage.

Del resto, la situazione, che si verrebbe a determinare in concreto con l'accoglimento della richiesta referendaria, si presenta - rispetto tanto al fine perseguito quanto all'effettiva possibilità di funzionamento della disciplina residuale - ambigua ed oggettivamente incerta.

In primo luogo, a prescindere anche qui dal non preciso, troppo generico, richiamo alle «successive modificazioni e integrazioni» del Testo unico in questione, appare quanto meno dubbio che dall'operazione abrogatrice proposta nei confronti del primo e del quarto comma dell'art. 55 possa di per sé scaturire quell'eliminazione del metodo della libera scelta dei candidati tra le varie liste, che è uno degli obiettivi perseguiti dai proponenti. L'abrogazione del solo inciso «in qualunque lista siano compresi», contenuto nel primo comma di detto articolo, pur se accompagnata dall'abrogazione del successivo quarto comma, non sembra, invero, sufficiente allo scopo, se si consideri che dalla disciplina residuale non emerge un vincolo di lista (data anche l'abrogazione richiesta nei confronti del primo comma dell'art. 57, dove tale vincolo risulta disposto per i Comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti), mentre, di contro, l'elettore conserva il diritto di votare «per tanti candidati» riferiti al numero dei consiglieri da eleggere (art. 55, primo comma) e di esprimere tale voto tracciando un segno «nelle apposite caselle a fianco dei nomi prescelti» (art. 55, secondo comma). La tesi della possibile conservazione della libera scelta dei singoli candidati da parte degli elettori viene, d'altro canto, avvalorata sia dal raffronto del primo comma dell'art. 55, che prevede il diritto dell'elettore di votare per i quattro quinti dei consiglieri da eleggere, con l'art. 28, non toccato dalla richiesta di referendum, che consente la presentazione di liste anche con un solo quinto di candidati rispetto

al numero dei consiglieri da eleggere; sia dalla permanenza della norma fondamentale sullo scrutinio espressa nell'art. 65, dove non compare alcun riferimento al vincolo di lista e dove si stabilisce soltanto che risultano eletti "i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti".

Ma, al di là di tali elementi letterali, suscettibili di generare incertezza sulle conseguenze dell'abrogazione, restano dubbi sostanziali in ordine alla possibilità di scorporare dalla ratio del sistema elettorale attualmente previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti l'eventualità di una libera scelta dei candidati tra più liste. Una simile operazione si presenta, infatti, ben poco compatibile con le caratteristiche generali di un sistema che seguirebbe ad essere definito - dalla parte residua del primo comma dell'art. 11 - come "sistema maggioritario e con voto limitato".

Anche senza tener conto di ogni ulteriore valutazione in ordine alle particolari difficoltà di carattere pratico che potrebbero venire a determinarsi, l'accoglimento della proposta referendaria darebbe spazio ad una normativa priva di una sua intrinseca ratio unitaria e, conseguentemente, suscettibile di interpretazioni diverse in punti fondamentali. L'incertezza nelle conseguenze e le difficoltà applicative ricollegabili a tale incertezza rendono, oltretutto ambigua, non trasparente la proposta, pure a prescindere dal rischio di una paralisi nel funzionamento degli organi elettivi comunali fino all'adozione da parte del legislatore ordinario di una disciplina integrativa.

Da tutto ciò consegue l'inammissibilità del referendum in esame, alla luce dei precedenti (soprattutto le sentenze n. 16 del 1978 e n. 29 del 1987) già richiamati, sia con riferimento al referendum proposto in ordine alla legge elettorale del Senato, sia con riferimento al referendum proposto in ordine alle norme elettorali della Camera dei deputati.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione:

a) degli artt. 9 (nelle parti indicate in epigrafe), 17 (nelle parti indicate in epigrafe), 18 (nella parte indicata in epigrafe) e 19 (nelle parti indicate in epigrafe) della legge 6 febbraio 1948, n. 29 ("Norme per la elezione del Senato della Repubblica"), e successive modificazioni ed integrazioni;

b) degli artt. 11 (nella parte indicata in epigrafe), 12, 27 (nella parte indicata in epigrafe), 32, 33, 34, 35, 47 (nella parte indicata in epigrafe), 49 (nella parte indicata in epigrafe), 51 (nelle parti indicate in epigrafe), 55 (nelle parti indicate in epigrafe), 56, 57, 58, 60 (nelle parti indicate in epigrafe), 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 (nella parte indicata in epigrafe), 79, 80 e 81, nonché delle intestazioni delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo IV del Titolo II, delle Sezioni II (nelle parti indicate in epigrafe) e III del Capo V del Titolo II, delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo VI del Titolo II, e delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo VII del Titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 ("Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali"), e successive modificazioni ed integrazioni;

2) dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

degli artt. 4 (nella parte indicata in epigrafe), 58 (nella parte indicata in epigrafe), 59 (nella parte indicata in epigrafe), 60 (nelle parti indicate in epigrafe), 61, 68 (nelle parti indicate in epigrafe) e 76 (nella parte indicata in epigrafe) del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 ("Approvazione del Testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 gennaio 1991.

SENTENZA N. 26/1993

Ministri e ministeri - Ministero dell'agricoltura e delle foreste - Istituzione e strutture - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

Ministri e ministeri - Ministero dell'agricoltura e delle foreste - Istituzione e strutture - Richiesta di referendum abrogativo - Incidenza sugli obblighi derivanti dal trattato istitutivo della Comunità economica europea o determinati dagli atti delle istituzioni comunitarie - Esclusione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'articolo 1 del regio decreto 12 settembre 1929, n. 1661 "Trasformazione del Ministero dell'economia nazionale in Ministero dell'agricoltura e delle foreste; istituzione presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste del sottosegretariato di Stato per l'applicazione delle leggi sulla bonifica integrale; istituzione presso il Ministero delle corporazioni di un secondo posto di sottosegretario di Stato; modificazione della denominazione del Ministero della pubblica istruzione in quella di Ministero dell'educazione nazionale ed istituzione presso detto Ministero di un posto di sottosegretario di Stato per l'educazione fisica e giovanile" e del regio decreto 27 settembre 1929, n. 1663, "Ripartizione dei servizi, già di competenza del Ministero dell'economia nazionale, fra il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e il Ministero delle corporazioni", iscritto al n. 53 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992 con la quale l'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il Giudice relatore Francesco Greco;

Udito l'avv. Mario Bertolissi per i delegati dei consigli regionali del Veneto, della Valle d'Aosta, del Piemonte e delle Marche;

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo sulla cui ammissibilità la Corte deve pronunciarsi riguarda l'art. 1 del regio decreto 12 settembre 1929, n. 1661, e, per intero, il regio decreto 27 settembre 1929, n. 1663.

Ai suddetti fini, la indagine sulla sussistenza dei requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità ha esito positivo.

Il quesito referendario risulta congruo e coerente con le finalità che i suoi promotori si sono proposti e l'eliminazione o la permanenza delle norme che ne sono oggetto dipende effettivamente dalla risposta che fornirà il corpo elettorale.

1.1. - Si ritiene, inoltre, per la prima parte del quesito, quella cioè che riguarda l'art. 1 del regio decreto n. 1661 del 1929, che nessuno effetto negativo produce sui suddetti requisiti il fatto che il titolo di esso, che è contenuto nel quesito referendario, riguardi, oltre il Ministero

dell'agricoltura e foreste, che i promotori intendono sopprimere nelle strutture in considerazione del trasferimento o della delega alle regioni della massima parte delle funzioni ministeriali, anche la denominazione del Ministero della pubblica istruzione e la istituzione, presso di esso, di un sottosegretariato.

È essenziale il rilievo che il suddetto art. 1 riguarda solo il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e che il regio decreto n. 1663 del 1929, che è l'oggetto della seconda parte del quesito, si riferisce alle strutture ed alle funzioni del Ministero dell'agricoltura e foreste, che, per effetto di norme successive a quelle oggetto del quesito referendario ed, in particolare, a seguito del trasferimento e della delega delle funzioni in materia alle regioni, si sono sostanzialmente ridotte. Sicché, le finalità dei promotori possono avere attuazione e l'elettore chiamato a pronunciarsi sul quesito non può essere minimamente fuorviato.

2. - Non sussistono le cause di inammissibilità specificamente previste dall'art. 75 della Costituzione.

Le norme oggetto del quesito referendario non rientrano in nessuna delle ipotesi escluse. Non si tratta né di una legge di bilancio, né di una legge di amnistia e di indulto, né di una legge tributaria, né di una legge di autorizzazione a ratificare un trattato internazionale.

2.1. - Vero è che nel trattato istitutivo della Comunità economica europea, ratificato con la legge n. 1203 del 1957, l'agricoltura ha una posizione di grande rilievo (articoli da 38 a 47) e di grande interesse per la sua incidenza sull'attuazione del mercato comune e che l'art. 3 dello stesso trattato, nel testo sostituito dall'art. G, n. 3 del trattato approvato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ratificato e reso esecutivo con la legge 3 novembre 1992, n. 454, ribadisce l'impegno degli Stati membri per una politica comune nel settore dell'agricoltura e della pesca.

Ai fini che interessano, è sufficiente, peraltro, rilevare che gli articoli 5 e 6 della legge di ratifica del trattato C.E.E. impegnano lo Stato membro ad adottare le misure di carattere generale e particolare, atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni comunitarie e prevedono il coordinamento delle politiche economiche nella misura necessaria al raggiungimento degli obblighi del trattato in stretta collaborazione con le istituzioni comunitarie. Non indicano, però, gli organi ai quali lo Stato membro deve affidare i relativi compiti e funzioni. Sicché non sussiste violazione di obblighi derivanti da trattati internazionali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 1 del regio decreto 12 settembre 1929, n. 1661 "Trasformazione del Ministero dell'economia nazionale in Ministero dell'agricoltura e delle foreste; istituzione presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste del sottosegretariato di Stato per l'applicazione delle leggi sulla bonifica integrale; istituzione presso il Ministero delle corporazioni di un secondo posto di sottosegretario di Stato; modificazione della denominazione del Ministero della pubblica istruzione in quella di Ministero dell'educazione nazionale ed istituzione presso detto Ministero di un posto di sottosegretario di Stato per l'educazione fisica e giovanile" e il regio decreto 27 settembre 1929, n. 1663, "Ripartizione dei servizi, già di competenza del Ministero dell'economia nazionale, fra il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e il Ministero delle corporazioni", richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione con ordinanza emessa il 15 dicembre 1992.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 27/1993

Ministri e ministeri - Ministero delle partecipazioni statali - Legge istitutiva - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, recante "Istituzione del Ministero delle partecipazioni statali", iscritto al n. 47 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992 con la quale l'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il giudice relatore Gabriele Pescatore;

Udito l'avv. Massimo Severo Giannini per il comitato promotore;

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda l'intero testo della legge 22 dicembre 1956, n. 1589.

Tale legge, dopo avere istituito con l'art. 1 il Ministero delle partecipazioni statali, gli ha trasferito (art. 2, comma primo) le competenze in precedenza spettanti al Ministero delle finanze per quanto attiene alle partecipazioni da esso gestite ed alle aziende patrimoniali dello Stato; gli ha parimenti devolute (art. 2, comma secondo) le attribuzioni precedentemente spettanti al Consiglio dei Ministri, al Presidente del Consiglio dei Ministri od a singoli Ministri, relativamente all'IRI, all'ENI ed a tutte le altre imprese con partecipazione statale diretta o indiretta, nonché (art. 2, quinto comma) le attribuzioni spettanti ai Ministeri del tesoro e dell'industria e commercio in ordine al fondo di finanziamento dell'industria meccanica.

La legge suindicata ha inoltre previsto (art. 3) l'inquadramento in enti autonomi di gestione di tutte le anzidette partecipazioni, articolandole in strutture pubbliche.

Al fine di coordinare l'azione del Ministero delle partecipazioni statali con quella degli altri Ministeri interessati, ha inoltre istituito (art. 4) un comitato permanente composto, oltre che dal Ministro per le partecipazioni statali, dai Ministri per il bilancio, per il tesoro, per l'industria e commercio e per il lavoro e la previdenza sociale.

La legge regola, infine, l'organizzazione del Ministero, con riferimento alle sue strutture amministrative, alle relative competenze, alla provvista del personale, nonché alla copertura delle relative spese.

2. - La Corte ritiene che non sussistano cause di inammissibilità della richiesta, ai sensi dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione - non ricorrendo alcuna delle ipotesi ostative previste da questa norma - o comunque desumibili dall'ordinamento costituzionale.

La richiesta è fornita dei requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità, essendo evidente che con essa si intende sottoporre a referendum l'abrogazione del sistema delle partecipazioni statali, così come configurato dalla legge 22 dicembre 1956, n. 1589, con le conseguenti

implicazioni sull'organizzazione amministrativa. Il sistema della legge, sottoposta a referendum, è fondato sul complesso "Ministero delle partecipazioni statali" - "Comitato permanente di Ministri indicati dall'art. 4 della legge stessa", per quanto riguarda la direzione politica; sul complesso "enti di gestione" - "società finanziarie ed operative", per quanto riguarda l'elemento imprenditoriale.

Univoco, pertanto, è il tema oggetto della valutazione; omogeneo e chiaro il relativo quesito, anche dopo l'emanazione del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito nella legge 8 agosto 1992, n. 359, che ha trasformato l'IRI e l'ENI in società per azioni ed ha "attribuito" al Ministero del tesoro le azioni stesse (art. 15).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 22 dicembre 1956, n. 1589 recante "Istituzione del Ministero delle partecipazioni statali", dichiarata legittima, con ordinanza 15 dicembre 1992, dall'ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 28/1993

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Detenzione per uso personale - Sanzioni penali ed amministrative (sulla base della «dose media giornaliera») - Misure per la cura ed il recupero del tossicodipendente - Disciplina vigente - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Divieto di uso personale o comunque non autorizzato - Poteri del Ministero della sanità di determinare la disciplina dei farmaci sostitutivi e segnalazione al servizio pubblico dei casi di tossicodipendenza - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Sanzioni penali e amministrative e misure per il recupero e la cura del tossicodipendente - Norme sottoposte a richiesta di referendum abrogativo - Incidenza sugli obblighi derivanti da trattati internazionali - Esclusione.

Reati e pene - Sistema penale - Funzione - Tutela dei beni giuridici intesa come extrema ratio - Principio fondamentale dell'ordinamento - Rilievo costituzionale - Conseguenze. Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Sopravvenienza di norme recanti modifiche alla materia oggetto della consultazione popolare - Valutazioni in ordine alla incidenza sul procedimento referendario - Competenza dell'ufficio centrale per il referendum.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELLI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 2, comma 1, lettera e), punto 4 (i limiti e le modalità di impiego dei farmaci sostitutivi); l'art. 72, comma 1 (È vietato l'uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I, II, III e IV, previste dall'art. 14. È altresì vietato qualunque impiego di sostanze stupefacenti o psicotrope non autorizzato secondo le norme del presente testo unico); l'art. 72, comma 2, limitatamente alle parole: "di cui al comma 1"; l'art. 73, comma 1, limitatamente alle parole: "e 76"; l'art. 75, comma 1, limitatamente alle parole: "in dose non superiore a quella media giornaliera, determinata in base ai criteri indicati al comma 1 dell'art. 78"; l'art. 75, comma 12, limitatamente alle parole: "rendendolo edotto delle conseguenze cui può andare incontro. Se l'interessato non si presenta innanzi al prefetto, o dichiara di rifiutare il programma ovvero nuovamente lo interrompe senza giustificato motivo, il prefetto ne riferisce al procuratore della Repubblica presso la pretura o al procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, trasmettendo gli atti ai fini dell'applicazione delle misure di cui all'art. 76. Allo stesso modo procede quando siano commessi per la terza volta i fatti di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo."; l'art. 75, comma 13, limitatamente alle parole: "e nell'art. 76"; l'art. 76; l'art. 78, comma 1, limitatamente alle lettere b) (le metodiche per quantificare l'assunzione abituale nelle ventiquattro ore) e c) (i limiti quantitativi massimi di principio attivo per le dosi medie giornaliere); l'art. 80, comma 5 (Le sanzioni previste dall'art. 76 sono aumentate nella misura

stabilita dal presente articolo quando ricorrono le circostanze ivi previste, eccettuata quella indicata dal comma 2); l'art. 120, comma 5 (In ogni caso, salvo quanto previsto al comma 6, e dopo aver informato l'interessato del proprio diritto all'anonimato secondo quanto previsto dai commi 3 e 6, essi debbono inoltrare al predetto servizio una scheda sanitaria contenente le generalità dell'interessato, la professione, il grado di istruzione, i dati anamnestici e diagnostici e i risultati degli accertamenti delle terapie praticate.); l'art. 121, comma 1 (L'esercente la professione medica che visita o assiste persona che fa uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope deve farne segnalazione al servizio pubblico per le tossicodipendenze competente per territorio. La segnalazione avviene fermo restando l'obbligo dell'anonimato) del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossico-dipendenza", iscritto al n. 46 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992 con la quale l'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il giudice relatore Ugo Spagnoli;

[...]

Considerato in diritto

1. - Deve essere esaminata la sussistenza dei requisiti per l'ammissibilità della richiesta del referendum abrogativo in oggetto dichiarata legittima dall'ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 15 dicembre 1992. A tal fine la Corte deve accertare se, riguardo all'oggetto della richiesta stessa, ricorra qualcuno dei limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti nel sistema e se il quesito presenti struttura e caratteri conformi alla funzione che la Costituzione assegna all'istituto del referendum abrogativo.

La richiesta in esame investe varie disposizioni del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). Più precisamente, con riferimento al sistema sanzionatorio delineato nel suddetto testo unico, i promotori del referendum chiedono in primo luogo l'abrogazione dell'espressione - contenuta nel primo comma dell'art. 75 - "in dose non superiore a quella media giornaliera, determinata in base ai criteri indicati al comma 1 dell'art. 78", espressione che nella vigente legislazione segna il discrimine tra l'assoggettamento a sanzioni amministrative, o, invece, a sanzioni penali di chi detiene sostanze stupefacenti o psicotrope per farne uso personale. In secondo luogo viene proposta l'abrogazione dell'intero art. 76, che stabilisce le misure, di competenza dell'autorità giudiziaria, a carico di colui che rifiuta o interrompe il programma terapeutico e socio-riabilitativo e a carico del recidivante, nonché le sanzioni penali per colui che viola tali misure. Correlativamente, la richiesta referendaria investe i richiami alle norme suddette contenuti in altre disposizioni del medesimo testo legislativo (e precisamente nell'art. 73, comma 1; nell'art. 75, comma 12 e 13 e nell'art. 80, comma 5) e si estende all'art. 78, lettere b) e c), cui l'art. 75 fa rinvio per la determinazione della dose media giornaliera.

Il quesito investe altresì l'art. 72 (che, al comma 1, vieta l'uso personale e qualunque impiego non autorizzato di sostanze stupefacenti o psicotrope); l'art. 2, comma 1, lettera e), punto 4 (che prevede il potere del Ministro della sanità di determinare con proprio decreto limiti e modalità di impiego dei farmaci sostitutivi); l'art. 120, comma 5 e l'art. 121, comma 1, riguardanti la segnalazione al servizio pubblico per le tossicodipendenze, da parte dei medici che visitano o assistono persone che fanno uso di sostanze stupefacenti o psicotrope.

2. - Il quesito così proposto dai promotori del referendum soddisfa quelle esigenze di omogeneità, chiarezza e non contraddittorietà che la Corte ha individuato fin dalla sentenza n. 16 del 1978, dichiarando essere "inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una

matrice razionalmente unitaria, da non poter venir ricondotto alla logica dell'art. 75 della Costituzione”.

Risponde certamente a tali requisiti la richiesta di abrogazione delle norme che riguardano, nei modi già descritti, il sistema sanzionatorio.

Né la richiesta di abrogazione della disposizione (art. 72) che vieta l'uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope si pone in contraddizione con la ratio propria dell'iniziativa referendaria in esame. Da un lato, infatti, quest'ultima è oggettivamente diretta a depenalizzare ma non ad eliminare la illiceità della detenzione per uso personale di tali sostanze, sì che non viene chiesta l'abrogazione delle disposizioni da cui deriva la punibilità di tali comportamenti con sanzioni amministrative. D'altro lato il comportamento sanzionato dagli artt. 73 e 75 del d.P.R. n. 309 del 1990 non è mai il consumo personale di sostanze stupefacenti o psicotrope, ma, per quanto qui interessa, la detenzione ad uso personale (cfr. sentenza n. 333 del 1992, (Paragrafo) 4.1.). Deve quindi ritenersi che non vi è contraddizione tra il permanere della sanzione, sia pure solo di carattere amministrativo, per la detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope per uso personale, e l'abrogazione del divieto che ha come oggetto l'uso personale di tali sostanze, quale comportamento considerato di per se stesso.

Infine, la richiesta di abrogazione delle altre disposizioni menzionate nell'ultimo capoverso del precedente paragrafo, pur non essendo strettamente consequenziale alla funzione principale della richiesta referendaria, non appare né contraddittoria né assolutamente eterogenea rispetto ad essa, essendo volta, nel suo complesso, ad eliminare taluni limiti ed oneri incidenti sull'attività del medico che cura o assiste persone che fanno uso personale di sostanze stupefacenti o psicotrope.

3. - La richiesta di referendum abrogativo all'esame della Corte non rientra, altresì, in nessuna delle ipotesi per le quali il secondo comma dell'art. 75 della Costituzione esclude l'ammissibilità del ricorso all'istituto referendario.

In particolare, con riferimento all'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale ha dato del limite relativo alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, la richiesta referendaria non ha ad oggetto norme la cui esistenza ed il cui contenuto siano imposti da obblighi assunti dallo Stato italiano per effetto di trattati internazionali che non lascino alcuno spazio per scelte discrezionali riguardanti l'attuazione, sì che l'abrogazione di esse comporti necessariamente una responsabilità dello Stato italiano nei confronti degli altri contraenti per violazione del trattato (cfr. sentenze nn. 16 del 1978, 30 del 1981 e 63 del 1990).

A tal proposito, giova osservare, innanzitutto, che la richiesta referendaria in esame è diversa da quella esaminata e dichiarata inammissibile da questa Corte con la sentenza n. 30 del 1981. In quel caso, infatti, il referendum proposto aveva ad oggetto la esclusione, dalle tabelle delle sostanze stupefacenti sottoposte a controllo, delle cosiddette droghe leggere e ciò si poneva in contrasto con accordi internazionali che tale controllo prescrivevano ed in particolare con la Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 ed il relativo Protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, entrambi ratificati e resi esecutivi per effetto della legge 5 giugno 1974, n. 412.

La depenalizzazione dell'illecito costituito dalla detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope per uso personale - che è l'effetto perseguito dalla presente iniziativa referendaria - non si pone invece in contrasto né con la suddetta Convenzione di New York del 1961 (che, con gli artt. 33 e 36 si limitava a stabilire che dovesse essere vietata la detenzione non autorizzata di stupefacenti, senza nulla specificare in ordine alla natura delle sanzioni da comminare per le infrazioni), né con la Convenzione di Vienna del 20 dicembre 1988, ratificata e resa esecutiva in Italia con la legge 5 novembre 1990, n. 328. È pur vero, infatti, che l'art. 3 di quest'ultima Convenzione stabilisce, al paragrafo 2 che “Fatti salvi i propri principi costituzionali ed i concetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico, ciascuna parte adotta le misure necessarie per attribuire la natura del reato conformemente alla propria legislazione interna, .. alla detenzione e all'acquisto di stupefacenti e di sostanze psicotrope, alla coltivazione di stupefacenti destinati al consumo personale ..”. Ma la convenzione stessa - come è stato ampiamente e concordemente

sottolineato nel corso dei lavori parlamentari relativi alla legge che ne ha autorizzato la ratifica - lascia espressamente alla scelta discrezionale degli Stati contraenti la possibilità di prevedere, per i casi in esame, misure diverse dalla sanzione penale. Ed infatti il successivo paragrafo 4, alla lettera c), stabilisce che “nonostante le disposizioni dei capoversi precedenti, in casi adeguati di reati di natura minore le Parti possono in particolare prevedere in luogo di una condanna o di una sanzione penale, misure di educazione, di riadattamento o di reinserimento sociale, nonché qualora l'autore del reato sia un tossicomane, misure di trattamento terapeutico e di assistenza sanitaria post-ospedaliera”. E il successivo punto d) precisa che le misure suddette possono essere previste non solo in aggiunta, ma anche in sostituzione della condanna o della pena. Infine, il paragrafo 11 dello stesso art. 3 espressamente dichiara che “Nessuna disposizione del presente articolo pregiudica il principio secondo il quale la determinazione dei reati che ne sono oggetto ed i mezzi giuridici di difesa relativi sono di esclusiva competenza del diritto interno di ciascuna Parte”, né il principio “in base al quale i predetti reati sono perseguiti e puniti in conformità con detta legislazione”.

Non vi è dubbio che, in sostanza, la convenzione prospetti la facoltà per ogni Stato contraente di prevedere misure diverse dalla sanzione penale per ogni infrazione che presenti un carattere di minor gravità (senza di che, peraltro, lo stesso decreto legislativo n. 309 del 1990 sarebbe da considerare in contrasto con la convenzione). Verrebbero comunque in rilievo, al medesimo effetto, sia la espressa salvaguardia del principio secondo cui la determinazione dei reati ai quali l'art. 3 della Convenzione fa riferimento è di esclusiva competenza del diritto interno di ciascuna Parte (paragrafo 11), sia e soprattutto la salvaguardia dei principi costituzionali e dei concetti fondamentali dell'ordinamento giuridico proprio di ciascuno Stato contraente, espressamente prevista come condizione per l'operatività della clausola di cui al paragrafo 2.

A tale riguardo deve essere ricordato il principio - di rilievo costituzionale - per cui il sistema penale deve essere considerato l'extrema ratio di tutela dei beni giuridici (cfr. le sentenze di questa Corte nn. 291 del 1992, 282 del 1990, 487 e 409 del 1989, 364 del 1988 e 189 del 1987). In virtù della salvaguardia disposta dal paragrafo 2, tale principio, in quanto “concetto fondamentale” del nostro ordinamento giuridico interno, sarebbe comunque idoneo a condizionare contenuto ed efficacia della clausola e ad escludere che con essa lo Stato italiano si sia vincolato a configurare come reato la detenzione di stupefacenti per uso personale, senza possibilità di orientarsi verso altre misure, ove ritenute idonee e sufficienti per perseguire le finalità di controllo, di tutela e di recupero collegate al fenomeno in questione.

4. - Dopo la pronuncia dell'ordinanza 15 dicembre 1992, con cui l'ufficio centrale per il referendum ha dichiarato la legittimità della presente richiesta referendaria, è stato emanato il decreto-legge 12 gennaio 1993, n. 3, recante, tra l'altro, modifiche al testo unico delle leggi in materia di stupefacenti.

La circostanza non ha peraltro rilievo nel presente giudizio. Compete infatti all'ufficio centrale per il referendum - secondo quanto affermato dalla sentenza di questa Corte n. 68 del 1978 - valutare se la nuova disciplina legislativa sia idonea a precludere la consultazione popolare ovvero se la richiesta debba essere trasferita o estesa alle nuove disposizioni.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di alcune disposizioni del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza 15 dicembre 1992 dell'ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 29/1993

Regioni in genere - Regioni a statuto comune - Funzioni amministrative ripartite tra Stato e Regioni - Funzioni riservate allo Stato - Previsione legislativa - Richiesta di referendum - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Richiesta avente ad oggetto disposizioni dal contenuto eterogeneo - Esclusione - Chiarezza e univocità del quesito referendario - Necessità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

- degli artt. 24, 40, 43, 53, 81, 88 (per le parti contraddistinte con i numeri da 1 a 12), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382);

- dell'art. 58 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in collegamento, per quanto attiene al n. 4 dello stesso articolo e limitatamente all'Ente nazionale italiano per il turismo, con l'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 292, per la parte che prevede la sottoposizione di tale ente alla vigilanza del Ministero del turismo e dello spettacolo;

- dell'art. 71 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ad eccezione del comma primo lettera h) e - limitatamente al comma primo, lettera d), dello stesso articolo - anche dell'art. 4, comma primo, della legge 15 gennaio 1991, n. 30;

- dell'art. 102 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, così come integrato dall'art. 2, primo comma, lettera c), della legge 8 luglio 1986, n. 349;

- dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 nelle parti contraddistinte dalle lettere a), b), c), d), e), f), h), i), k), l), m), n), o), p), q), r), s) e t), iscritto al n. 55 del registro referendum;

Viste le ordinanze del 15 dicembre 1992 e del 16 gennaio 1993 con le quali l'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'avvocato Mario Bertolissi in rappresentanza dei delegati dei consigli regionali del Veneto e dell'Emilia Romagna;

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito delle due ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum del 15 dicembre 1992 e 16 gennaio 1993, che ne hanno dichiarato la legittimità, investiva, nella sua formulazione originaria, undici articoli del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 ("Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382") e precisamente tutti quelli intitolati "Competenze dello Stato". Più in particolare, la richiesta concerneva le funzioni riservate allo Stato relative alle seguenti materie: beneficenza pubblica (art. 24), assistenza sanitaria e

ospedaliera (art. 30), istruzione artigiana e professionale (art. 40), assistenza scolastica (art. 43), fiere e mercati (art. 53), turismo e industria alberghiera (art. 58), agricoltura e foreste (art. 71), urbanistica (art. 81), viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale (artt. 88 e 91), tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (art. 102).

Le modifiche al quesito referendario introdotte dalla seconda ordinanza dell'ufficio centrale per il referendum riguardano sei articoli fra quelli oggetto della richiesta referendaria e sono conseguenti all'entrata in vigore di varie leggi successive al d.P.R. n. 616 del 1977, per lo più anteriori alla presentazione della proposta referendaria.

In tema di assistenza sanitaria e ospedaliera l'ufficio centrale, rilevato che le riserve statali indicate dall'art. 30 del d.P.R. n. 616 del 1977, a parte qualche integrazione ritenuta ininfluenza, sono state sostanzialmente confermate dall'art. 6 della successiva legge 23 dicembre 1978, n. 833 ("Istituzione del servizio sanitario nazionale"), ha trasferito il quesito sulla parte della nuova disciplina che non ha alterato il contenuto normativo essenziale delle disposizioni originariamente sottoposte al quesito referendario.

In materia di turismo e industria alberghiera, l'Ufficio centrale, rilevato che la successiva legge statale 11 ottobre 1990, n. 292 ("Ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo"), nell'attribuire al Ministero del turismo e dello spettacolo la vigilanza sull'ENIT, ha integrato la precedente disciplina senza però mutarne il contenuto normativo essenziale, ha esteso il quesito relativo all'art. 58, n. 4, all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 292 (limitatamente all'ENIT).

L'Ufficio centrale ha poi modificato in due punti il quesito relativo all'art. 71, il quale ha ad oggetto le funzioni statali in materia di agricoltura e foreste. Innanzitutto, preso atto che l'art. 4, primo comma, della legge 15 gennaio 1991, n. 30 ("Disciplina della riproduzione animale") ha previsto la competenza del Ministro dell'agricoltura e delle foreste per la regolare tenuta dei libri genealogici, ha esteso a questa disposizione il quesito concernente la lettera d) dell'art. 71, che riserva allo Stato "l'ordinamento e la tenuta .. dei libri genealogici". In secondo luogo, rilevato che la legge 20 ottobre 1978, n. 674 ("Norme sull'associazionismo dei produttori agricoli"), ha innovato sostanzialmente il regime precedente, lo stesso ufficio centrale ha dichiarato la cessazione delle operazioni referendarie relativamente alla disposizione contenuta nell'art. 71, lettera h), del d.P.R. n. 616 del 1977, la quale riservava allo Stato le funzioni amministrative attinenti alle "associazioni e unioni nazionali dei produttori in materia di agricoltura e foreste".

Parimenti è stata dichiarata la cessazione delle operazioni referendarie relativamente alle disposizioni contenute nell'art. 88, n. 13, che riserva allo Stato funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica, nonché a quelle contenute nell'art. 91, il quale enumera le competenze statali relative alle risorse idriche. L'ufficio centrale ha infatti ritenuto che le due disposizioni sono state abrogate e sostituite da una nuova e diversa disciplina, posta, rispettivamente, dalla legge 5 agosto 1978, n. 457 ("Norme per l'edilizia residenziale"), dalla legge 17 febbraio 1992, n. 179 ("Norme per l'edilizia residenziale pubblica"), e dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 ("Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo").

Con riferimento, infine, all'art. 102, numeri 1, 3, 4, 5 e 10 del d.P.R. n. 616 del 1977, l'ufficio centrale per il referendum, dopo aver rilevato che è sopraggiunta una nuova disciplina normativa che si inserisce nella precedente senza sostituirla integralmente e senza apportare modifiche sostanziali (art. 2, lettera c), della legge 8 luglio 1986, n. 349: "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"), ha, conseguentemente, esteso la richiesta referendaria sull'art. 102 alle integrazioni poste dall'art. 2, primo comma, lettera c), della nuova legge.

2. - La richiesta referendaria sottoposta al presente giudizio va dichiarata inammissibile.

A partire dalla sentenza n. 16 del 1978, questa Corte ha costantemente affermato che essa - nella sede del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo ai sensi dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e degli artt. 32, secondo comma, e 33 della legge ordinaria 15 maggio 1970, n. 352, - è chiamata a verificare se le richieste referendarie, oltre a non rientrare fra le materie non sottoponibili a referendum a norma dell'art. 75, secondo comma, della

Costituzione (“leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”), contengano domande omogenee e univoche.

Sotto quest’ultimo profilo, assume sicura rilevanza l’art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, il quale dispone che, all’interno delle materie definite dallo stesso decreto, spettano allo Stato - oltretutto le funzioni relative all’indirizzo e coordinamento, ai rapporti internazionali e con la Comunità Economica Europea, alla difesa nazionale e alla pubblica sicurezza - “soltanto le funzioni amministrative indicate negli articoli seguenti”. La previsione della predetta clausola di enumerazione delle competenze riservate allo Stato all’interno delle materie considerate dal d.P.R. n. 616 del 1977 induce a interpretare il quesito referendario in esame come una richiesta diretta a produrre, per il mezzo dell’abrogazione delle disposizioni che riservano allo Stato le competenze ivi elencate, la consequenziale assegnazione alle regioni a statuto ordinario delle medesime competenze. Siffatta interpretazione è, del resto, chiaramente enunciata nelle delibere dei Consigli regionali che hanno promosso la richiesta ora considerata. In queste, infatti, si afferma che scopo del referendum è quello di circoscrivere le funzioni dello Stato alle sole “competenze strettamente necessarie al mantenimento della compagine nazionale e alle politiche di coordinamento solidaristico”.

Così determinato, il quesito referendario presenta un significato non chiaro e non univoco, tale da non consentire all’elettore di approvare o di respingere con la dovuta consapevolezza la proposta di abrogazione, dal momento che i promotori hanno ricompreso nella loro richiesta disposizioni dal contenuto eterogeneo, comunque prive di una matrice razionalmente unitaria. Senza prendere in minima considerazione la circostanza che nel quesito referendario non sono state incluse disposizioni dello stesso decreto n. 616 del 1977 contenenti riserve statali non certo riconducibili a funzioni essenziali alla garanzia dell’interesse nazionale, questa Corte non può esimersi dal constatare che nelle disposizioni oggetto della domanda referendaria, accanto a funzioni statali ritagliate all’interno di materie complessivamente affidate alle regioni, la cui abrogazione comporterebbe consequenzialmente il naturale espandersi delle competenze regionali su tutta la materia, sono ricomprese altre funzioni, al momento riservate allo Stato, in relazione alle quali non può affatto ipotizzarsi il predetto effetto espansivo e per le quali, pertanto, si richiede una mera soppressione, non ragionevolmente collegata all’espandersi delle competenze regionali.

Fra le competenze indicate è sufficiente considerare, a titolo esemplificativo, le seguenti funzioni: le attività di ricerca e di informazione connesse alla programmazione nazionale della produzione agricola e forestale (art. 71, lettera a); gli interventi d’interesse nazionale per la regolazione del mercato agricolo, nonché la ricerca e l’informazione di mercato a livello nazionale o internazionale (art. 71, lettera b); la vigilanza sugli organi centrali del Club Alpino Italiano, dell’Automobile Club Italiano e dell’Ente Nazionale Italiano per il Turismo (art. 58, n. 4, e art. 1, legge 11 ottobre 1990, n. 292); le attività amministrative concernenti le pensioni e gli assegni di carattere continuativo, disposte dalla legge in attuazione dell’art. 38 della Costituzione, le quali non sono ricomprese nella materia della beneficenza pubblica assegnata alle regioni (art. 24, n. 5); le competenze degli organi scolastici in merito alla scelta dei libri di testo e quelle degli organi statali concernenti le caratteristiche tecniche e pedagogiche dei medesimi, non ricomprese nella materia dell’assistenza scolastica assegnata alle regioni (art. 42); l’attività di formazione e di addestramento professionale svolta dalle Forze armate e dai Corpi assimilati (art. 40), che rientra indubbiamente in compiti attinenti all’indefettibile difesa nazionale, riservata, anche nelle materie di competenza regionale, allo Stato, dal ricordato art. 4 del decreto n. 616 del 1977.

Deve, quindi, concludersi che la mancanza di chiarezza e di omogeneità del quesito referendario sottoposto all’attuale giudizio preclude di considerare ammissibile la richiesta ora esaminata.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta del referendum popolare per l'abrogazione:

- degli artt. 24, 40, 43, 53, 81, 88 (per le parti contraddistinte con i numeri da 1 a 12), del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382);

- dell'art. 58 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in collegamento, per quanto attiene al n. 4 dello stesso articolo e limitatamente all'Ente Nazionale Italiano per il Turismo, con l'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 292, per la parte che prevede la sottoposizione di tale Ente alla vigilanza del Ministero del turismo e dello spettacolo;

- dell'art. 71 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ad eccezione del comma primo lettera h) e - limitatamente al comma primo, lettera d), dello stesso articolo - anche dell'art. 4, comma primo, della legge 15 gennaio 1991, n. 30;

- dell'art. 102 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, così come integrato dall'art. 2, primo comma, lettera c), della legge 8 luglio 1986, n. 349;

- dell'art. 6 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 nelle parti contraddistinte dalle lettere a), b), c), d), e), f), h), i), k), l), m), n), o), p), q), r), s) e t), richiesta dichiarata legittima, con ordinanze del 15 dicembre 1992 e 16 gennaio 1993, dall'ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 30/1993

Partiti politici - Finanziamento pubblico - Contributo annuale dello Stato ai gruppi parlamentari e, per loro tramite, ai relativi partiti - Previsione e disciplina - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli 3 e 9 della legge 2 maggio 1974, n. 195: "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", così come modificati e integrati dalla Legge 16 gennaio 1978, n. 11: "Modifiche alla legge 2 maggio 1974, n. 195"; dall'art. 3, comma 1 (Per l'anno 1980 la somma da erogare a titolo di contributi di cui al primo comma dell'art. 3 della legge 2 maggio 1974, n. 195, è fissata in lire 72.630 milioni. Con effetto dal 1° gennaio 1981 la stessa somma è fissata in lire 82.886 milioni annui) e dal comma 6 (La percentuale di cui al primo ed al secondo periodo dell'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 2 maggio 1974, n. 195, è ridotta al 90%) della legge 18 novembre 1981, n. 659: "Modifiche ed integrazioni alla Legge 2 maggio 1974, n. 195 sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici", iscritto al n. 45 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992, con la quale l'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

[...]

Considerato in diritto

1. - Questa Corte deve accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta di referendum oggetto di esame. A tal fine si deve stabilire se ricorrano i limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti nel sistema, relativi alle normative non suscettibili di consultazioni referendarie abrogative ed accertare, altresì, se la struttura del quesito proposto risponda alle esigenze di chiarezza, univocità ed omogeneità, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di ammissibilità delle domande referendarie.

2. - Il quesito referendario è diretto alla abrogazione delle norme che prevedono l'erogazione di contributi pubblici ai gruppi parlamentari per l'esplicazione dei loro compiti e per l'attività funzionale dei relativi partiti, nonché le modalità di distribuzione di detti contributi da parte dei presidenti delle camere, le attribuzioni in materia dei presidenti dei gruppi parlamentari e la decorrenza del beneficio. Vengono altresì sottoposte a referendum le successive modifiche delle norme, secondo la formulazione del quesito.

3. - L'iniziativa referendaria è da ritenersi ammissibile sotto tutti i profili. Non si ravvisa, difatti, alcuna delle cause ostative previste espressamente dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, o desumibili dalla disciplina costituzionale del referendum abrogativo (cfr. in proposito la sentenza n. 16 del 1978). In particolare sussistono i requisiti della chiarezza,

univocità ed omogeneità del quesito in quanto le disposizioni oggetto del referendum, obiettivamente considerate nella loro struttura e finalità, contengono effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà.

Inoltre si deve ricordare che analoga iniziativa referendaria, riguardante la legge n. 195 del 1974, nel suo complesso, fu già dichiarata ammissibile da questa Corte con la sentenza n. 16 del 1978 cit., ma non superò il vaglio degli elettori per non essere stato raggiunto, in occasione delle consultazioni referendarie, il quorum previsto dalla legge.

Da tale consultazione sono trascorsi oltre cinque anni e pertanto, anche sotto questo profilo, sussistono le condizioni prescritte (art. 38 della legge n. 352 del 1970).

Va poi precisato che l'attuale iniziativa differisce da quella precedente, avendo un oggetto limitato ai soli art. 3 e 9 della legge n. 195 del 1974 e successive modifiche ed integrazioni, il che non incide sulla chiarezza, univocità e omogeneità del quesito, sia perché le restanti norme della legge hanno autonoma funzione, sia perché risulta evidente che alcuni residui riferimenti ai gruppi parlamentari, in essa contenuti, sono del tutto marginali rispetto alla specificità del quesito ed assolutamente inadeguati ad influire in alcun modo sulla comprensibilità della richiesta, essendo ben chiaro all'elettore che egli viene chiamato ad abrogare le norme che prevedono il contributo pubblico annuale ai gruppi parlamentari e, per il loro tramite, ai relativi partiti.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 3 e 9 della legge 2 maggio 1974 n. 195 (Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici), come modificati ed integrati dalla legge 16 gennaio 1978 n. 11 (Modifiche alla legge 2 maggio 1974 n. 195, concernente norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici) e dall'art. 3, commi 1 e 6 della legge 19 novembre 1991 n. 659 (Modifiche ed integrazioni alla legge 2 maggio 1974 n. 195, sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici), dichiarata legittima, con ordinanza del 15 dicembre 1992, dall'ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 31/1993

Mezzogiorno (provvedimenti per il) - Disciplina organica degli interventi straordinari - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Sopravvenienza di norme recanti modifiche alla materia oggetto della consultazione popolare - Valutazione in ordine alla incidenza sul procedimento referendario - Competenza dell'Ufficio centrale per il referendum.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18 della legge 1 marzo 1986, n. 64 (Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), iscritto al n. 49 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992 con la quale l'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Udito l'avv. Massimo Severo Giannini per il presentatore Giovanni Negri;

[...]

Considerato in diritto

1. - Oggetto della richiesta di referendum abrogativo in esame - sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi - sono gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18 della legge 1° marzo 1986, n. 64 (Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno).

Gli artt. da 1 a 8 costituiscono l'intero titolo I della legge (Obiettivi ed organizzazione del nuovo intervento straordinario nel Mezzogiorno) e disciplinano la programmazione dell'intervento e gli organismi ed enti che devono concorrere ad attuarlo; gli artt. 16, 17 e 18 sono a loro volta inseriti alla fine del titolo II (Disposizioni agevolative per le attività produttive e norme finanziarie) e contengono, rispettivamente, disposizioni riguardanti il personale (degli organismi dell'intervento straordinario), disposizioni finali e transitorie e disposizioni finanziarie.

Gli artt. da 9 a 15, non investiti dalla richiesta di referendum, prevedono, invece, una serie di incentivi ed agevolazioni di varia natura per le attività produttive.

La richiesta deve essere ammessa.

Il quesito referendario coinvolge, infatti, come s'è visto, un complesso normativo riconducibile ad una matrice razionalmente unitaria e possiede quindi i necessari requisiti di chiarezza, omogeneità ed univocità (individuati da questa Corte sin dalla sentenza n. 16 del 1978), mirando essenzialmente alla soppressione dell'intervento straordinario, così come disciplinato dalla legge in esame, e degli organismi preposti alla sua attuazione.

Né è dato ravvisare alcuna delle altre cause ostative all'ammissibilità dei referendum, previste espressamente nell'art. 75, secondo comma, della Costituzione o desumibili dall'ordinamento costituzionale.

2. - Nel corso dell'attuale giudizio è sopravvenuta la legge 19 dicembre 1992, n. 488 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive), la quale, all'art. 4, così dispone: "Ferme restando le autorizzazioni di spesa di cui all'art. 1, comma 1, della legge 1° marzo 1986, n. 64, e l'applicazione fino al 31 dicembre 1993 delle norme di cui all'art. 17, commi 1 e 10, della legge medesima, sono soppressi con decorrenza 1° maggio 1993 gli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18 della citata legge 1° marzo 1986, n. 64".

Ciò rilevato, ogni valutazione e decisione in ordine alla incidenza di tale nuova normativa sul procedimento referendario spettano, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentenze numeri 251 del 1975, 16 e 68 del 1978, 30 e 31 del 1980, 22 del 1981, 35 del 1985), all'ufficio centrale per il referendum ai sensi dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970. Da tale indirizzo giurisprudenziale la Corte non ha motivo di discostarsi, tanto più che nella fattispecie la norma abrogatrice avrà effetto, come s'è visto, soltanto dal 1° maggio 1993.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18 della legge 1° marzo 1986, n. 64 (Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), dichiarata legittima con ordinanza del 15 dicembre 1992 dall'ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 32/1993

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Soggetti ed organi legittimati a intervenire - Soggetti diversi dai presentatori della richiesta, dai delegati e dal Governo - Esclusione.

Referendum abrogativo di leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale - Ammissibilità - Condizioni.

Elezioni - Elezioni politiche - Sistema elettorale del Senato della Repubblica - Disciplina vigente - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

Referendum abrogativo - Intervenuta abrogazione referendaria - Normativa residua - Modificazione da parte del legislatore ordinario - Possibilità - Limite - Divieto di far rivivere la normativa abrogata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 6 febbraio 1948, n. 29, recante "norme per la elezione del Senato della Repubblica", limitatamente alle seguenti parti:

Articolo 17

secondo comma, così come modificato dall'art. 1 della legge 23 gennaio 1992, n. 33, limitatamente alle parole "comunque non inferiore al 65 per cento del loro totale";

Articolo 18

primo comma, limitatamente alle parole "alla segreteria del Senato, che ne rilascia ricevuta, qualora sia avvenuta la proclamazione del candidato e, nel caso contrario";

Articolo 19

primo comma, limitatamente alle parole "o delle comunicazioni di avvenuta proclamazione";

secondo comma, limitatamente alle parole "presentatisi nei collegi";

terzo comma, così modificato dall'art. 1 della legge 28 aprile 1967, n. 262, limitatamente alla parola "suddetti";

ultimo comma, limitatamente alla parola "soltanto" nonché alle parole "il candidato che in detto collegio ha ottenuto il maggior numero di voti validi, e", iscritto al n. 50 del registro referendum.

Viste le ordinanze del 10 e 15 dicembre 1992 con le quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avvocati Paolo Barile, Nicolò Lipari e Valerio Onida, per i presentatori del referendum.

[...]

Considerato in diritto

1. - Preliminarmente deve essere dichiarato inammissibile l'intervento del "Comitato per la difesa ed il rilancio della Costituzione" per le medesime ragioni già indicate nella sentenza n. 47 del 1991, contro le quali la memoria depositata dal Comitato non ha addotto nuovi argomenti pertinenti alla questione della legittimazione a interloquire sulla ammissibilità della richiesta di referendum.

2. - Ai fini di tale giudizio occorre prendere le mosse dai criteri elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte, e più specificamente dalle premesse fissate dalla sentenza ora citata, relativa a una richiesta avente oggetto e finalità analoghi a quella in esame, ma formulata in termini diversi.

Sono assoggettabili a referendum popolare anche le leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo.

Quando siano rispettate tali condizioni, è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di "chiarezza, univocità e omogeneità del quesito" e di "una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative", sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole.

3. - Il fine intrinseco dell'atto abrogativo proposto e le conseguenze dell'abrogazione sono apprensibili con chiarezza e compiutezza dal primo quesito, concernente l'art. 17, secondo comma, della legge n. 29 del 1948, nel testo modificato dalla legge n. 33 del 1992. Fine intrinseco è l'eliminazione del quorum del 65 per cento dei voti validi prescritto nell'inciso finale per la proclamazione dell'eletto nel collegio, che finora ha reso di fatto inoperante, tranne in uno o due casi isolati, il criterio maggioritario enunciato nella prima parte del comma; conseguenza dell'abrogazione è la sostituzione del sistema attuale con un sistema misto prevalentemente maggioritario, e precisamente maggioritario con unico turno per i 238 seggi da assegnare nei collegi, proporzionale per i restanti 77 seggi aggiuntivi (pari a circa il 25 per cento del totale di 315).

Questa conseguenza si produce necessariamente in base alla disciplina residua dell'art. 17, secondo comma, senza alterare "la sequenza temporale delle operazioni relative all'assegnazione dei seggi, così come disciplinata nell'art. 19" (cfr. sent. n. 47 del 1991 cit., punto 5 in diritto): il candidato designato dal voto maggioritario è proclamato eletto dal presidente dell'ufficio elettorale circoscrizionale, a norma dell'art. 17, prima dell'inizio delle operazioni regolate dall'art. 19, non, alla fine di queste, dal presidente dell'ufficio regionale a norma dell'ultimo comma dell'art. 19, come prevedeva la richiesta referendaria del 1990 dichiarata inammissibile. Il significato normativo dell'art. 19 viene ridefinito alla stregua di una rilettura della legge che valorizza la potenziale coerenza funzionale della sua struttura logico-sistematica col principio maggioritario corretto, in una certa misura, dal principio proporzionale. Con tale principio non appare incompatibile nemmeno l'art. 9, che prescrive la presentazione delle candidature "per gruppi ai quali i candidati aderiscono con l'accettazione".

4. - Le ulteriori modifiche della legge n. 29 del 1948, proposte in ordine agli artt. 18 e 19, sono strettamente consequenziali all'abrogazione parziale dell'art. 17, secondo comma, nei termini e con gli esiti suddetti.

La più importante investe l'art. 19, secondo comma, espungendo l'inciso "presentatisi nei collegi", il quale determina l'inutilizzabilità, ai fini del calcolo della cifra elettorale dei singoli gruppi di candidati, di tutti i voti espressi nei collegi in cui è avvenuta la proclamazione dell'eletto ai sensi dell'art. 17. Nel sistema risultante dall'abrogazione del quorum del 65 per cento, l'assegnazione di tutti i 238 seggi col criterio maggioritario comporterebbe l'azzeramento dei voti validi espressi dagli elettori, rendendo impossibile l'assegnazione dei restanti 77 seggi

col criterio proporzionale. La soppressione dell'inciso modifica la regola in guisa da escludere dalla base di calcolo i soli voti ottenuti dai candidati proclamati eletti nei collegi col sistema maggioritario.

Tale modifica - oltre a richiedere una lieve correzione formale dell'art. 19, terzo comma, dove non ha più senso l'aggettivo "suddetti", essendo caduto il suo referente nel comma precedente - esige a sua volta che, venuta meno l'alternativa del "caso contrario" prevista nell'art. 18, primo comma, l'incidenza su questa norma dell'abrogazione del quorum del 65 per cento sia rovesciata nel senso di prevedere in ogni caso l'invio immediato di un esemplare del verbale delle operazioni dell'ufficio circoscrizionale all'ufficio regionale, senza di che questo non sarebbe in grado di calcolare le cifre elettorali di gruppo. Non per ciò il Senato resta escluso da ogni comunicazione: resta fermo l'obbligo dei presidenti degli uffici circoscrizionali di dare immediata notizia alla segreteria del Senato dell'avvenuta proclamazione degli eletti col sistema maggioritario (art. 17, terzo comma).

All'alternativa formulata nell'art. 18, primo comma, è correlata, in termini invertiti, l'alternativa prevista nell'art. 19, primo comma, la quale, pertanto, deve pure essere eliminata, non potendo più verificarsi il caso di invio all'ufficio elettorale regionale soltanto della comunicazione di avvenuta proclamazione ai sensi dell'art. 17, anziché di un esemplare del verbale delle operazioni elettorali dell'ufficio circoscrizionale.

Infine la richiesta in esame provvede coerentemente a modificare l'ultimo comma dell'art. 19 sostituendo all'attuale fattispecie, che non avrebbe più senso dopo l'eliminazione del quorum del 65 per cento, l'ipotesi di parità di voti conseguiti dai candidati più votati in un collegio. Provvede allora alla proclamazione dell'eletto, dopo gli opportuni accertamenti, il presidente dell'ufficio regionale scegliendo il candidato più anziano di età.

5. - La Corte non si nasconde che la normativa di risulta può dar luogo ad inconvenienti, ad esempio per ciò che riguarda, da un lato, la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni, dall'altro - fermi restando gli artt. 9, secondo comma, e 28 della legge n. 29 del 1948 - gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni effettuate da candidati eletti in più collegi o eletti contemporaneamente al Senato e alla Camera dei deputati. Ma questi aspetti non incidono sull'operatività del sistema elettorale, né paralizzano la funzionalità dell'organo, e pertanto non mettono in causa l'ammissibilità della richiesta di referendum. Nei limiti del divieto di formale o sostanziale ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare (sent. 468 del 1990), il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina residua.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 17, secondo comma, 18, primo comma, 19, primo, secondo, terzo e ottavo comma, della legge 6 febbraio 1948, n. 29 (norme per la elezione del Senato della Repubblica), modificata dalla legge 23 gennaio 1992, n. 33 (modificazioni alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del Senato della Repubblica), richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con ordinanza del 15 dicembre 1992.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 33/1993

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Soggetti ed organi legittimati a intervenire - Soggetti diversi dai presentatori della richiesta, dai delegati e dal Governo - Esclusione.

Elezioni - Elezioni comunali - Sistema elettorale per i comuni con popolazione superiore a cinquemila abitanti - Disciplina vigente - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

Referendum abrogativo - Intervenuta abrogazione referendaria - Normativa residua - Intervento del legislatore ordinario in materia - Possibilità - Limite - Divieto di far rivivere la normativa abrogata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570 nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate e come modificato in particolare dalla legge 10 agosto 1964, n. 663, che all'articolo 1 sancisce che "le norme per la elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, previste dal testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, si applicano anche per la elezione dei consiglieri comunali nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti" limitatamente alle seguenti parti:

Articolo 11 primo comma, limitatamente alle parole "Nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti";

Articolo 12; Articolo 27 secondo comma, limitatamente alle parole "per i comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti - e C e D - per i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti"; Intestazione della sezione II del capo IV del titolo II, limitatamente alle parole "nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti"; Intestazione della sezione III del capo IV del titolo II: "La presentazione delle candidature nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti";

Articolo 32 secondo comma, "il numero dei presentatori non può eccedere di oltre la metà le cifre indicate nel precedente comma"; terzo comma, "la popolazione del comune è determinata in base ai risultati dell'ultimo censimento ufficiale"; quarto comma, "i sottoscrittori debbono essere elettori iscritti nelle liste del Comune e la loro firma dev'essere apposta su appositi moduli recanti il contrassegno della lista, il nome, il cognome, data e luogo di nascita di tutti i candidati, nonché il nome, cognome, data e luogo di nascita dei sottoscrittori stessi; le firme devono essere autenticate da uno dei soggetti di cui all'art. 14 della legge 21 marzo 1990 n. 53. Per i presentatori che non sappiano sottoscrivere si applicano le disposizioni di cui al quarto comma dell'art. 28"; quinto comma, "ciascun elettore non può sottoscrivere più di una

dichiarazione di presentazione di lista”; sesto comma, “nessuna lista può comprendere un numero di candidati superiore a quello dei consiglieri da eleggere, né inferiore a un terzo”; settimo comma, “di tutti i candidati deve essere indicato cognome, nome, luogo e data di nascita, e la relativa elencazione deve recare una numerazione progressiva secondo l’ordine di presentazione”; ottavo comma, “nessuno può essere candidato in più di una lista di uno stesso Comune”; nono comma, “con la lista deve anche presentare:

- 1) un modello di contrassegno, anche figurato, in triplice esemplare;
- 2) la dichiarazione autenticata di accettazione della candidatura, contenente la dichiarazione del candidato di non essere in alcuna delle condizioni previste dal comma 1 dell’art. 15 della legge 19 marzo 1990 n. 55;
- 3) il certificato di iscrizione nelle liste elettorali di qualsiasi Comune della Repubblica di ogni candidato;
- 4) l’indicazione di due delegati che hanno la facoltà di designare i rappresentanti delle liste presso ogni seggio e presso l’Ufficio centrale: le designazioni debbono essere fatte per iscritto e la firma dei delegati deve essere autenticata nei modi indicati al quarto comma dell’art. 28; decimo comma, “la lista e gli allegati devono essere presentati alla segreteria del comune dalle ore 8,00 del trentesimo giorno alle ore 12,00 del ventinovesimo giorno antecedenti la data della votazione”; ultimo comma, “il segretario comunale, o chi lo sostituisce legalmente, rilascia ricevuta detagliata degli atti presentati, indicando il giorno e l’ora della presentazione, e provvede a rimmetterli entro lo stesso giorno alla Commissione elettorale mandamentale competente per territorio”;

Articolo 33; Articolo 34; Articolo 35; Articolo 47 primo comma, limitatamente alle parole “nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, il presidente invita, inoltre, i rappresentanti delle liste dei candidati ad assistere alle operazioni”;

Articolo 49 secondo comma, limitatamente alle parole “(e anche chiusa nei comuni con oltre 10.000 abitanti)”.

Articolo 51 secondo comma, n. 3, limitatamente alle parole “Nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti possono apporre la propria firma anche i rappresentanti delle liste dei candidati.”; secondo comma, n. 4, limitatamente alle parole “Nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti è consentito ai rappresentanti di lista di trattenersi all’esterno della sala durante il tempo in cui questa rimane chiusa.”; Intestazione della sezione II del capo V del titolo II, limitatamente alle parole “nei comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti”; Intestazione della sezione III del capo V del titolo II: “Disposizioni particolari per la votazione nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti”;

Articolo 56; Articolo 57; Articolo 58; Articolo 60 primo comma, limitatamente alle parole “nei comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti,” nonché alle parole “nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti si intendono eletti i candidati compresi nella lista purché essa abbia riportato un numero di voti validi non inferiori al 50 per cento dei votanti ed il numero dei votanti non sia stato inferiore al 50 per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune.”; secondo comma, limitatamente alle parole “nei comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti.”. Intestazione della sezione II del capo VI del titolo II, limitatamente alle parole “nei Comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti”; Intestazione della sezione III del capo VI del titolo II: “Disposizioni particolari per lo scrutinio e la proclamazione nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti.”;

Articolo 68; Articolo 69; Articolo 70; Articolo 71; Articolo 72; Articolo 73; Articolo 74; Articolo 75 primo comma, limitatamente alle parole “e III”; Intestazione della sezione II del capo VII del titolo II, limitatamente alle parole “nei comuni con popolazione sino a 10.000 abitanti”; Intestazione della sezione III del capo VII del titolo II: “Disposizioni particolari per le surrogazioni nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti”;

Articolo 79; Articolo 81. iscritto al n. 51 del Registro Referendum. Viste le ordinanze del 15 dicembre 1992 e 11 gennaio 1992 con le quali l’ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta; Udito nella Camera di consiglio del 13

gennaio 1993 il Giudice relatore Enzo Cheli; Uditi gli avvocati Paolo Barile, Nicolò Lipari e Valerio Onida per i presentatori Segni Mariotto ed altri.

[...]

Considerato in diritto

1. - Va preliminarmente dichiarata l'inammissibilità dell'intervento del "Comitato per la difesa ed il rilancio della costituzione", dal momento che la possibilità di intervenire nei giudizi relativi alla ammissibilità delle richieste referendarie è stata limitata dall'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 ai soli presentatori o delegati ed al Governo, con esclusione di altri soggetti (cfr. sentt. n. 10 del 1972, n. 28 del 1987, n. 47 del 1991).

2. - La richiesta referendaria investe, in tutto o in parte, ventiquattro articoli e le intestazioni di otto sezioni del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, recante "Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali", con le successive modificazioni e integrazioni.

Lo scopo perseguito dal referendum - così come risulta precisato nella memoria presentata dai promotori - è quello di "estendere a tutti i Comuni il sistema maggioritario attualmente previsto solo per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, attraverso l'abrogazione delle norme che disciplinano il sistema elettorale vigente per i Comuni più popolosi".

In relazione a tale scopo il quesito, nella formulazione attuale - oltre a non incorrere in nessuna delle ipotesi ostative di cui all'art. 75, secondo comma, della Costituzione - può ritenersi rispondente a quei criteri di chiarezza, omogeneità ed univocità che questa Corte ha ripetutamente richiamato nelle proprie pronunce in tema di ammissibilità dei referendum abrogativi (v., in particolare, le sentenze n. 16 del 1978, n. 29 del 1987 e n. 47 del 1991).

3. - In proposito va ricordato che un quesito in parte coincidente con quello in esame, presentato in data 8 febbraio 1990, venne dichiarato inammissibile da questa Corte con la sentenza n. 47 del 1991. In tale pronuncia si poneva in luce che il quesito allora proposto - essendo orientato a determinare sia l'estensione del sistema maggioritario con voto limitato ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, sia l'eliminazione del potere di votare i singoli candidati in qualunque lista compresi - veniva a investire due "oggetti eterogenei", con la conseguenza di sottoporre all'elettore "scelte non necessariamente convergenti" e suscettibili di determinare - in caso di accoglimento della proposta referendaria - una situazione "ambigua e oggettivamente incerta", in relazione "tanto al fine perseguito quanto all'effettiva possibilità di funzionamento della disciplina residuale".

Più in particolare, con la stessa sentenza, veniva sottolineato come risultasse dubbio, alla luce della normazione residua, far derivare l'eliminazione del metodo della libera scelta dei candidati tra le varie liste dall'abrogazione parziale allora proposta nei confronti dell'art. 55, primo e quarto comma, del testo unico n. 570 del 1960, mentre, in linea più generale, si dubitava anche della possibilità di scorporare dalla ratio del sistema elettorale previsto per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti - come "sistema maggioritario con voto limitato" (art. 11, primo comma, testo unico n. 570) - l'eventualità di una libera scelta dei candidati tra più liste.

La formulazione del quesito che viene ora sottoposto al giudizio di ammissibilità supera tali rilievi, dal momento che la nuova proposta di abrogazione non viene più a comprendere il richiamo all'art. 55, primo e quarto comma, risultando limitata alle sole norme del testo unico n. 570 del 1960 che prevedono per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti un sistema elettorale "a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale" (art. 12, primo comma): con la conseguenza che il fine che viene ora a emergere dalla proposta abrogatrice appare chiaramente circoscritto alla unificazione della disciplina elettorale comunale ed alla conseguente estensione a tutti i Comuni del sistema elettorale maggioritario con voto limitato sanzionato dalla normazione in vigore per i soli Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Il quesito, nella nuova formulazione, risulta, pertanto, ispirato ad una ratio che si presenta unitaria e chiaramente percepibile dall'elettore, mentre l'eventuale accoglimento della proposta

referendaria non è tale da dare adito a divergenze interpretative in grado di determinare rischi di paralisi, sia pure temporanea, nel funzionamento degli organi elettivi comunali. Le difficoltà, peraltro di natura meramente operativa, che dovessero delinarsi in sede di applicazione della disciplina di risulta - non venendo a incidere su aspetti essenziali del sistema elettorale - potrebbero, in ogni caso, essere ovviate mediante interventi successivi del legislatore ordinario, che, pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria, conserva il potere d'intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata (v. sent. n. 468 del 1990).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 11 (nella parte indicata in epigrafe), 12, 27 (nella parte indicata in epigrafe), 32 (nelle parti indicate in epigrafe), 33, 34, 35, 47 (nella parte indicata in epigrafe); 49 (nella parte indicata in epigrafe), 51 (nella parte indicata in epigrafe), 56, 57, 58, 60 (nella parte indicata in epigrafe), 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75 (nella parte indicata in epigrafe), 79 e 81, nonché delle intestazioni della Sezione II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo IV del Titolo II, delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo V del Titolo II, delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo VI del Titolo II, delle Sezioni II (nella parte indicata in epigrafe) e III del Capo VII del Titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960 n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali) e successive modificazioni e integrazioni, richiesta dichiarata legittima, con ordinanze del 15 dicembre 1992 e dell'11 gennaio 1993, dall'Ufficio Centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 34/1993

Ministri e ministeri - Ministero della sanità - Legge istitutiva - Richiesta di referendum abrogativo - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Richiesta diretta ad abrogare la legge istitutiva del Ministero della sanità - Testi di legge successivi, attribuenti altre competenze allo stesso ministero (o al ministro) - Mancata inclusione nella proposta referendaria - Difetto di evidenza e univocità del fine - Conseguente mancanza di chiarezza del quesito - Inammissibilità della richiesta di referendum.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 13 marzo 1958, n. 296 "Costituzione del Ministero della sanità" iscritto al n. 52 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il giudice relatore Renato Granata;

Udito l'avvocato Mario Bertolissi per i delegati dei consigli regionali del Veneto, dell'Umbria, del Trentino-Alto Adige e delle Marche.

[...]

Considerato in diritto

Il quesito referendario è rivolto a porre all'elettore la domanda se egli voglia "che sia abrogata la legge 13 marzo 1958 n. 296, recante 'Costituzione del Ministero della sanità'".

Nella sua testuale formulazione, dunque, la proposta referendaria sembra orientata al conseguimento del risultato di far scomparire dal complesso dell'apparato di governo oggi esistente la struttura ministeriale considerata.

È da rilevare, peraltro, che con una serie di provvedimenti successivi alla legge n. 296 del 1958, il legislatore ha ridisegnato un complesso di competenze attribuite sia al ministro che al ministero (vedi, ad esempio, nel primo senso, art. 1, secondo comma, art. 26, terzo comma, art. 27, primo e terzo comma, art. 28, primo comma, art. 29, nono comma, art. 54, art. 58, art. 61, primo comma, art. 62, primo comma, legge n. 132 del 1968; art. 5, art. 8, terzo, quarto e settimo comma, art. 9, art. 51, secondo comma, legge n. 833 del 1978; e, nel secondo senso, art. 1, quinto comma, art. 28, primo comma, lettera g), art. 56, secondo comma, legge n. 132 del 1968; art. 7, secondo e terzo comma, art. 8, terzo comma, lettera b), art. 50, terzo comma, legge n. 833 del 1978), complesso di competenze che implicano, ovviamente, la esistenza del ministero.

Questi testi legislativi, successivi alla legge n. 296 del 1958, non sono stati dai promotori inclusi nella proposta referendaria.

Ne consegue che la richiesta abrogativa - limitata al primo complesso normativo e non estesa anche al secondo - esprime un quesito referendario privo di quella evidenza ed univocità

del momento teleologico, cioè del suo “fine intrinseco”, di cui invece deve essere dotato, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. 29/1987; sent. 47/1991), affinché il corpo elettorale sia garantito nell’esercizio del suo potere (sent. 29/1987); un quesito quindi carente della chiarezza necessaria per assicurare l’espressione di un voto consapevole (sent. 28/1987; sent. 29/1987).

La richiesta di referendum va quindi dichiarata inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum per l’abrogazione della legge 13 marzo 1958 n. 296 (Costituzione del Ministero della sanità).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 35/1993

Ministri e ministeri - Ministero del turismo e dello spettacolo - Legge istitutiva - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 31 luglio 1959, n. 617 (istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo), iscritto al n. 56 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il giudice relatore Giuliano Vassalli;

Udito l'avv. Mario Bertolissi per i delegati dei Consigli regionali del Veneto, della Toscana, della Lombardia e delle Marche.

[...]

Considerato in diritto

La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda, nella sua interezza, la legge 31 luglio 1959, n. 617, concernente la istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo.

Nessun dubbio anzitutto sussiste circa l'ammissibilità del quesito in rapporto alle ipotesi ostative enunciate dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, posto che nessuna delle disposizioni in cui si articola il provvedimento legislativo in ordine al quale si sollecita il responso popolare può ritenersi strutturalmente o funzionalmente inscrivibile nel novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto ovvero di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Ad un giudizio positivo deve pervenirsi anche per ciò che attiene ai requisiti della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, considerato che, pur in presenza di un composito e stratificato quadro normativo che disciplina le materie in ordine alle quali è previsto, a vario titolo e per una molteplicità di effetti, l'intervento del Ministero del turismo e dello spettacolo, non può revocarsi in dubbio la circostanza che il quesito, essendo volto alla abrogazione della stessa legge istitutiva del Ministero, propone, quale unica e puntuale alternativa, quella di sopprimere ovvero mantenere l'organismo ministeriale nel suo complesso.

Neppure è a dirsi che il referendum di cui qui si giudica l'ammissibilità rinvenga a tal fine un qualche ostacolo alla luce dei principi che questa Corte ha avuto modo di affermare in tema di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato od obbligatorio, considerato che, nella specie, il quesito propone quale oggetto del voto popolare non un organo o un istituto la cui esistenza è presupposta dalla Costituzione o che può dirsi coesistente alla struttura ed al funzionamento del Governo, ma unicamente il mantenimento ovvero la soppressione dell'apparato burocratico-amministrativo che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di far assurgere al rango di

ministero, così limitandosi a dare attuazione alla riserva legislativa enunciata dall'art. 95, terzo comma, della Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 31 luglio 1959, n. 617 (istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo), dichiarata legittima con ordinanza del 15 dicembre 1992 dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 36/1993

Ministri e ministeri - Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato - Norme sulla sua denominazione e organizzazione - Richiesta di referendum abrogativo - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Quesito referendario - Mancata inclusione di norme strettamente connesse a quelle di cui si chiede l'abrogazione - Mancanza di chiarezza del quesito e dell'intera operazione referendaria - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

del regio decreto 9 agosto 1943, n. 718, recante "mutamento della denominazione del Ministero delle corporazioni";

del decreto luogotenenziale 23 febbraio 1946, n. 223, recante "riordinamento dei servizi del Ministero dell'industria e del commercio";

della legge 26 settembre 1966, n. 792, recante "mutamento della denominazione del Ministero dell'industria e del commercio, degli Uffici provinciali e delle Camere di commercio, industria e agricoltura", iscritto al n. 54 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Udito l'avvocato Mario Bertolissi per i delegati dei Consigli regionali del Veneto e della Basilicata.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum popolare investe tre testi normativi:
il regio decreto 9 agosto 1943, n. 718, recante "mutamento della denominazione del Ministero delle corporazioni";

il decreto luogotenenziale 23 febbraio 1946, n. 223, recante "Riordinamento dei servizi del Ministero dell'industria e del commercio";

la legge 26 settembre 1966, n. 792, recante "mutamento della denominazione del Ministero dell'industria e del commercio, degli Uffici provinciali e delle Camere di commercio, industria e agricoltura".

Il primo ed il terzo testo riguardano esclusivamente la denominazione, il secondo, invece, attiene agli aspetti organizzativi ed alle articolazioni dell'apparato ministeriale.

2. - Il regio decreto 2 luglio 1926, n. 1131, raccoglieva una parte dell'organizzazione del Ministero dell'economia nazionale, istituito con il regio decreto 5 luglio 1923, n. 1439, e il regio decreto 27 settembre 1929, n. 1663, ripartiva i servizi, già di competenza del Ministero dell'economia nazionale, fra il Ministero dell'agricoltura e delle foreste ed il Ministero delle

corporazioni. In particolare, l'articolo 3 del regio decreto n. 1131 stabiliva che tutti gli organi consultivi, deliberanti ed esecutivi del Ministero dell'economia nazionale passassero alle dipendenze del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e del Ministero delle corporazioni, a seconda che avessero per oggetto la materia deferita alla competenza dell'uno o dell'altro ministero, che era indicata dagli articoli precedenti del medesimo regio decreto.

Un primo mutamento nella denominazione del ministero si ha, dunque, nell'agosto 1943, quando il Ministero delle corporazioni viene chiamato Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro (che successivamente, con il decreto luogotenenziale del 21 giugno 1945, n. 377, sarà ripartito in due Ministeri: il Ministero dell'industria e commercio e il Ministero del lavoro e previdenza sociale).

Pochi anni dopo, nel febbraio del 1946, con il citato decreto luogotenenziale n. 223 si provvederà alla riorganizzazione dell'intera struttura preposta al governo dell'industria e commercio attraverso la creazione di quattro direzioni generali (del personale e degli affari generali, dell'industria e delle miniere, dell'artigianato e delle piccole industrie, del commercio interno e dei consumi industriali), di un ispettorato (quello delle assicurazioni private) e di due uffici centrali (studi e ricerche, legislativo).

Con la legge 26 settembre 1966, n. 792, la denominazione del Ministero veniva ulteriormente mutata in quella, attualmente in vigore, di Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e, contestualmente, veniva cambiata anche la denominazione dei relativi uffici provinciali nonché quella delle Camere di commercio, industria e agricoltura, chiamati rispettivamente Uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato e Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

3. - In realtà, il processo di trasformazione del Ministero dell'industria è stato più complesso di quello ricavabile dall'analisi congiunta dei tre testi normativi indicati nel quesito referendario: oggi la sua struttura organizzativa è assai diversa da quella rappresentata dal decreto luogotenenziale n. 223 del 1946.

Non solo la direzione generale del personale e degli affari generali è stata ridefinita (dalla legge 7 giugno 1951, n. 434) come direzione generale degli affari generali; non solo la direzione generale dell'artigianato e delle piccole industrie è stata soppressa dall'articolo 9, n. 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617, ma l'ispettorato delle assicurazioni private è stato trasformato in direzione generale dall'articolo 28 della legge 12 agosto 1982, n. 576 (e successivamente riorganizzato con il decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1983, n. 315) ed è stata creata la nuova direzione generale delle fonti di energia e delle industrie di base con la legge 15 dicembre 1960, n. 1483. Senza dire che la direzione generale dell'industria e delle miniere è stata sdoppiata in conseguenza delle leggi 4 gennaio 1951, n. 2, e 7 giugno 1951, n. 434. Essa, infatti, solo parzialmente vive attraverso le due direzioni generali nate dalla sua scissione, quella delle miniere (che non corrisponde più soltanto alle vecchie competenze minerarie dell'originaria direzione generale) e quella della produzione industriale che è stata riorganizzata sulla base della previsione dell'articolo 39 della legge 5 ottobre 1991, n. 317.

Ne consegue che la sola direzione generale del commercio interno e dei consumi industriali è rimasta pressoché immutata (sebbene sia stata privata della materia fieristica, in favore delle regioni, dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) e, con essa, l'ufficio studi e ricerche e l'ufficio legislativo.

4. - È evidente, allora, che il complesso organizzatorio che risponde al nome di Ministero dell'industria, commercio ed artigianato, e che certamente si articola in una pluralità di organi e uffici, non essendo più quello raffigurato nel decreto luogotenenziale n. 223 del 1946, oggetto del quesito referendario, verrebbe ad essere soltanto parzialmente mutilato da un eventuale esito referendario positivo, ma non di certo soppresso.

Né ad un siffatto esito si potrebbe pervenire abrogando le due altre disposizioni che dettano modifiche al nome dell'apparato ministeriale, in quanto il contenuto precettivo di quelle

disposizioni si risolve esclusivamente nell'imposizione della nuova e diversa denominazione del dicastero, e non in altro.

L'abrogazione delle vigenti denominazioni contenute nella legge n. 792 del 1966 non eliminerebbe, dunque, l'assetto organizzatorio che si è formato successivamente all'anno 1946, che è il solo tenuto presente dai Consigli regionali promotori dell'iniziativa referendaria.

Ne risulta una evidente mancanza di chiarezza del quesito e dell'intera operazione referendaria: l'abrogazione delle norme sottoposte a referendum sarebbe incoerente e contraddittoria con la permanenza di altre alle prime strettamente connesse (si veda sul punto la sentenza n. 29 del 1981).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

del regio decreto 9 agosto 1943, n. 718 (Mutamento della denominazione del Ministero delle corporazioni);

del decreto luogotenenziale 23 febbraio 1946, n. 223 (riordinamento dei servizi del Ministero dell'industria e del commercio);

della legge 26 settembre 1966, n. 792 (mutamento della denominazione del Ministero dell'industria e del commercio, degli Uffici provinciali e delle Camere di commercio, industria e agricoltura); richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 15 dicembre 1992, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 37/1993

Referendum abrogativo - Giudizio di ammissibilità - Soggetti ed organi legittimati ad intervenire - Soggetti diversi dai presentatori della richiesta, dai delegati e dal Governo - Esclusione.

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Competenze di controllo in materia di igiene ambientale - Richiesta di referendum abrogativo parziale - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (istituzione del servizio sanitario nazionale) limitatamente a: art. 2, comma secondo, limitatamente alle parole: " h) la identificazione e la eliminazione delle cause degli inquinamenti dell'atmosfera, delle acque e del suolo"; art. 14, comma terzo, limitatamente alle parole: " b) all'igiene dell'ambiente"; art. 18, comma secondo: "la stessa legge attribuisce la gestione dei presidi e dei servizi di cui al precedente comma alla unità sanitaria locale nel cui territorio sono ubicati e stabilisce norme particolari per definire: a) il collegamento funzionale ed il coordinamento di tali presidi con quelli delle unità sanitarie locali interessate, attraverso idonee forme di consultazione dei rispettivi organi di gestione; b) gli indirizzi di gestione dei predetti presidi e servizi e le procedure per l'acquisizione degli elementi idonei ad accertarne l'efficienza operativa; c) la tenuta di uno specifico conto di gestione allegato al conto di gestione generale dell'unità sanitaria locale competente per territorio; d) la composizione dell'organo di gestione dell'unità sanitaria locale competente per territorio e la sua eventuale articolazione in riferimento alle specifiche esigenze della gestione"; art. 20, comma primo, lettera a), limitatamente alle parole: "di vita e", e lettera c), limitatamente alle parole: "di vita e"; art. 21, comma secondo, limitatamente alle parole: "e la salvaguardia dell'ambiente", nonché alle parole: "di igiene ambientale e"; art. 22; art. 66, comma primo, lettera a), limitatamente alle parole: "compresi i beni mobili e immobili e le attrezzature dei laboratori di igiene e profilassi", iscritto al n. 44 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato legittima la richiesta;

Vista l'ordinanza dell'11 gennaio 1993 con la quale lo stesso Ufficio centrale ha dichiarato cessate le operazioni referendarie limitatamente alle parti del quesito concernenti gli artt. 18, comma secondo, e 22 della legge 23 dicembre 1978, n. 833;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avv. Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori del referendum.

[...]

Considerato in diritto

1. - Preliminarmente deve essere dichiarato inammissibile l'intervento della associazione "Socialità e Diritto" non consentito dall'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, che indica in

modo tassativo, quali organi e soggetti che possono intervenire nel procedimento dinanzi alla Corte costituzionale per la deliberazione sull'ammissibilità del referendum, solo i delegati e i presentatori o il Governo.

2. - La richiesta di referendum, sulla cui ammissibilità la Corte deve pronunciarsi, riguarda le sole disposizioni della legge istitutiva del servizio sanitario nazionale oggetto del quesito ritenuto legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 15 dicembre 1992 e per le quali le operazioni referendarie non sono state dichiarate cessate dallo stesso Ufficio con ordinanza dell'11 gennaio 1993.

Della legge 23 dicembre 1978, n. 833, residuano sottoposti a referendum i seguenti articoli, nella parte in cui prevedono:

a) che il servizio sanitario nazionale, nell'ambito delle sue competenze, persegue "la identificazione e la eliminazione delle cause degli inquinamenti dell'atmosfera, delle acque e del suolo" (art. 2, secondo comma, lettera h);

b) che l'unità sanitaria locale, nell'ambito delle proprie competenze, provvede in particolare "all'igiene dell'ambiente" (art. 14, terzo comma, lettera b);

c) che le attività di prevenzione delle unità sanitarie locali comprendono l'indicazione delle misure idonee alla eliminazione dei fattori di rischio ed al risanamento di ambienti non solamente di lavoro (competenza che rimarrebbe attribuita alle unità sanitarie locali), ma anche "di vita", competenza che si vorrebbe ad esse sottratta (art. 20, primo comma, lettera c);

d) che le unità sanitarie locali organizzano propri servizi non solo di medicina del lavoro e per la tutela della salute dei lavoratori (che rimarrebbero attribuiti alle stesse), ma anche "per la salvaguardia dell'ambiente" e "di igiene ambientale", servizi che si vorrebbero ad esse sottratti (art. 21, secondo comma).

Infine si intendono escludere (mediante la soppressione di parte dell'art. 66, primo comma, lettera a) della stessa legge) dal trasferimento al patrimonio dei comuni con vincolo di destinazione alle unità sanitarie locali i beni mobili ed immobili e le attrezzature dei laboratori di igiene e profilassi.

3. - La richiesta di referendum non riguarda materie che espressamente non sono ammesse alla votazione popolare, secondo la indicazione testuale dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, né materie implicitamente escluse dal referendum, secondo la interpretazione logico-sistematica della stessa disposizione costituzionale, più volte precisata dalla giurisprudenza di questa Corte.

Il quesito, come sopra descritto, risponde inoltre ai requisiti di omogeneità, semplicità e chiarezza che, nell'ambito della verifica propria di questa fase del procedimento referendario, consentono di dichiarare ammissibile la relativa richiesta.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale degli artt. 2 secondo comma, 14 terzo comma, 20 primo comma, 21 secondo comma, 66 primo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (istituzione del servizio sanitario nazionale), nei termini indicati in epigrafe; richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza emessa il 15 dicembre 1992, escluse le parti del quesito (artt. 18, secondo comma, e 22 della stessa legge) per le quali l'Ufficio centrale ha dichiarato cessate le operazioni referendarie con ordinanza emessa l'11 gennaio 1993.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 38/1993

Credito e risparmio - Casse di risparmio - Nomina degli organi amministrativi di vertice - Disciplina legislativa - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 2 del regio decreto-legge 24 febbraio 1938 n. 204 recante "norme per l'amministrazione delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà di prima categoria", convertito in legge 3 giugno 1938, n. 778", iscritto al n. 48 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 1992 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avv. Massimo Severo Giannini, quale presentatore.

[...]

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è chiamata ad accertare la sussistenza o meno dei requisiti di ammissibilità della richiesta di referendum oggetto di esame. A tal fine si deve stabilire se ricorrano i limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti nell'ordinamento costituzionale relativi alle normative non suscettibili di consultazioni referendarie abrogative, ed accertare altresì se la struttura del quesito proposto risponda alle esigenze di chiarezza, univocità ed omogeneità, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di ammissibilità delle domande referendarie.

2. - Oggetto della richiesta di referendum abrogativo è l'art. 2 del regio decreto-legge 24 febbraio 1938, n. 204, convertito nella legge 3 giugno 1938, n. 778, recante "norme per l'amministrazione delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà di prima categoria". Questo articolo dispone, al primo comma, che "la nomina di due membri dei consigli di amministrazione delle Casse di Risparmio, che assumono rispettivamente l'ufficio di presidente e di vice presidente, è devoluta al Capo del governo, che vi provvede con propri decreti, su proposta del capo dell'ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, sentita la federazione nazionale fascista delle Casse di Risparmio"; ed, al secondo comma, dispone che "il presidente ed il vice presidente dei consigli di amministrazione delle Casse di Risparmio istituite da associazioni di persone, saranno scelti, a preferenza, fra i soci delle rispettive aziende".

Com'è noto, le funzioni allora spettanti al Capo del governo nella specifica materia degli enti creditizi di diritto pubblico sono oggi esercitate dal Ministro del tesoro e dal Governatore della Banca d'Italia, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio (d.lgs. lgt. 14 settembre 1944, n. 226 e d.lgs. C.P.S. 17 luglio 1947, n. 691), e previo il parere parlamentare (legge 24 gennaio 1978, n. 14).

Per effetto di queste disposizioni, pertanto, la nomina di due membri dei consigli di amministrazione delle Casse di Risparmio, che assumono rispettivamente l'ufficio di presidente e di vice presidente, è effettuata dal Ministro del tesoro su proposta del Governatore della Banca d'Italia, sentito il Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, previo parere parlamentare.

Questo sistema di nomina non può ritenersi totalmente superato dalla legge 30 luglio 1990, n. 218 (recante "disposizioni in materia di ristrutturazione e integrazione patrimoniale degli istituti di credito di diritto pubblico) e dal decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356 (recante "disposizioni per la ristrutturazione e per la disciplina del gruppo creditizio") sia perché non tutte le Casse di Risparmio sono state automaticamente trasformate in società per azioni, sia perché ai restanti enti pubblici conferenti l'azienda a queste società "continuano ad applicarsi le disposizioni di legge relative alle procedure di nomina degli organi amministrativi" (art. 11 d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356).

3. - Va anche ricordato che l'oggetto del referendum riguarda soltanto la nomina dei presidenti e dei vice presidenti delle Casse di Risparmio e non anche la nomina dei presidenti e dei vice presidenti dei residui Monti di Credito su pegno, la quale è disciplinata da disposizioni che non sono toccate dal quesito referendario. Per i Monti di Credito su pegno di prima categoria, infatti, in virtù del rinvio operato dal terzo comma dell'art. 1 della legge 10 maggio 1938, n. 745 (recante l'Ordinamento dei Monti di Credito su pegno), si applica l'art. 10 del testo unico delle leggi sulle Casse di Risparmio e sui Monti di Pietà di prima categoria approvato con regio decreto 25 aprile 1929, n. 967, secondo il quale due membri del Consiglio di amministrazione di detti Monti, che ricoprono rispettivamente l'Ufficio di presidente e di vice presidente, sono nominati dal ministro dell'economia nazionale (oggi dal Ministro del tesoro).

Per i Monti di Credito su pegno di seconda categoria si applica l'art. 5 della citata legge 10 maggio 1938, n. 745, secondo il quale il presidente ed il vice presidente sono nominati dal capo dell'ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito (ora dal Governatore della Banca d'Italia).

4. - Ciò premesso, non si riscontra nella richiesta referendaria in esame alcuna delle ragioni di inammissibilità previste espressamente dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, o desumibili dalla disciplina costituzionale del referendum abrogativo (sent. n. 16 del 1978). È di tutta evidenza, infatti, che la normativa oggetto del quesito referendario non rientra nelle ipotesi escluse riguardanti le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di cui al citato art. 75, secondo comma, della Costituzione. Né la proposta di referendum ha per oggetto atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare o disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato. Ed è altresì evidente che sussistono i requisiti di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, in quanto la disposizione oggetto del referendum, obiettivamente considerata nella sua struttura e finalità, contiene quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà.

Ed invero, il quesito referendario mira univocamente a sottrarre al Governo la funzione di nominare gli organi amministrativi al vertice delle Casse di Risparmio.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 2 del regio decreto-legge 24 febbraio 1938, n. 204 ("norme per l'amministrazione delle Casse di Risparmio e dei Monti di Pietà di prima categoria") convertito in legge dalla legge 3 giugno 1938, n. 778, dichiarata legittima, con ordinanza 15 dicembre 1992, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1993.

SENTENZA N. 137/1993

Mezzogiorno (provvedimenti per il) - Disciplina organica degli interventi straordinari - Richiesta di referendum abrogativo - Estensione del quesito referendario a norme abrogative di quelle oggetto della richiesta originaria - Mantenimento della matrice razionalmente unitaria - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18 della legge 1° marzo 1986, n. 64 (Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), nonché degli artt. 1, commi 1, 1- bis e 5 del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive), nonché, infine, dell'art. 4 della legge 19 dicembre 1992 n. 488, limitatamente alle parole: "ferme restando le autorizzazioni di spesa di cui all'art. 1, comma 1, della legge 1° marzo 1986, n. 64 e l'applicazione fino al 31 dicembre 1993 delle norme di cui all'art. 17, commi 1 e 10, della legge medesima", iscritto al n. 57 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 16 marzo 1993 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha riformulato il quesito relativo alla richiesta di referendum sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno, già dichiarata legittima con ordinanza del 15 dicembre 1992;

Udito nella camera di consiglio del 31 marzo 1993 il Giudice relatore Mauro Ferri;

Uditi gli avvocati Massimo Severo Giannini e Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Calderisi Giuseppe, Lavaggi Ottavio e Negri Giovanni;

[...]

Considerato in diritto

1. - Come esposto in narrativa, con la sentenza n. 31 del 1993 questa Corte ha dichiarato ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18 della legge 1° marzo 1986, n. 64, rilevando che il quesito referendario coinvolge un complesso normativo riconducibile ad una matrice razionalmente unitaria e possiede quindi i necessari requisiti di chiarezza, omogeneità ed univocità, in quanto mira essenzialmente alla soppressione dell'intervento straordinario, così come disciplinato dalla legge in esame, e degli organismi preposti alla sua attuazione. Si è, inoltre, ritenuto che non ricorresse alcuna delle altre cause ostative all'ammissibilità previste espressamente nell'art. 75, secondo comma, della Costituzione o desumibili dall'ordinamento costituzionale.

Con l'ordinanza indicata in epigrafe, l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha esteso il quesito referendario ad alcune norme del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488.

In particolare, il quesito è stato esteso:

all'art. 1, primo comma, del detto decreto in quanto sostanzialmente ripristina la dotazione finanziaria per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno "in attesa della trasformazione dell'intervento straordinario attraverso un graduale passaggio ad una gestione ordinaria";

all'art. 1, comma 1- bis, del decreto medesimo, in quanto reca un ulteriore stanziamento per l'anno 1994 per gli interventi previsti dal decreto-legge n. 786 del 1985, convertito in legge 28 febbraio 1986, n. 44, recante misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo dell'imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno;

all'art. 1, comma quinto, del decreto medesimo, in quanto affida ancora all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno il compito di provvedere alle erogazioni relative ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali della Comunità europea;

all'art. 4 inserito dalla legge di conversione n. 488 del 1992 nella parte in cui fa salve dalla soppressione (prevista con decorrenza 1° maggio 1993 nel medesimo art. 4) le autorizzazioni di spesa di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 64 del 1986 e l'applicazione fino al 31 dicembre 1993 delle norme di cui all'art. 17, commi 1 e 10, della legge medesima.

2. - La richiesta, così come modificata dalla menzionata ordinanza dell'Ufficio centrale, deve essere ammessa.

Invero, il quesito referendario, pur dopo la estensione apportata dall'Ufficio centrale, mantiene quella matrice razionalmente unitaria, già da questa Corte riconosciuta alla originaria richiesta nella citata sentenza n. 31 del 1993, e conserva i necessari requisiti di chiarezza, omogeneità ed univocità.

Né è dato riscontrare alcun'altra ragione d'inammissibilità prevista espressamente dall'art. 75 della Costituzione o desumibile dall'ordinamento costituzionale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare, come modificata per effetto dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 16 marzo 1993, per l'abrogazione degli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 17 e 18 della legge 1° marzo 1986, n. 64 (Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), nonché degli artt. 1, commi 1, 1- bis e 5 del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito con modificazioni con legge 19 dicembre 1992, n. 488 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive), nonché, infine, dell'art. 4 della legge 19 dicembre 1992 n. 488, limitatamente alle parole: "ferme restando le autorizzazioni di spesa di cui all'art. 1, comma 1, della legge 1° marzo 1986, n. 64 e l'applicazione fino al 31 dicembre 1993 delle norme di cui all'art. 17, commi 1 e 10, della legge medesima".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 31 marzo 1993.

SENTENZA N. 1/1994

Referendum abrogativo - Oggetto di richiesta referendaria - Disposizioni legislative in materia di rappresentanze sindacali aziendali - Limite di materia allo svolgimento del referendum - Insussistenza - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto di richiesta referendaria - Disposizioni legislative in materia di rappresentanze sindacali aziendali - Chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto della richiesta referendaria - Disposizione legislativa in materia di rappresentanze sindacali - Sopravvenuta modifica, per effetto di sentenza della Corte costituzionale (n. 359 del 1993) e di atto legislativo (d.lgs. n. 546 del 1993) - Diversità di funzione delle fonti della modifica - Integrazione del quesito (disposta dall'Ufficio centrale) - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Rappresentanza sindacale aziendale - Coesistenza di due richieste di referendum di diversa ampiezza sulla medesima disposizione - Quesiti referendari - Diversità di formulazione - Intendimento massimale e minimale dell'uno e dell'altro - Possibile diversa incisione sull'ambito normativo della disposizione legislativa investita da referendum - Inconvenienti sulla normativa di risulta - Esclusione - Possibilità di intervento del legislatore per l'adeguamento normativo - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Pubblico impiego - Rappresentanze sindacali - Definizione della maggiore rappresentatività, rimessa ad apposito accordo fra Governo e confederazioni sindacali più rappresentative - Richiesta di referendum abrogativo - Possibile contraddittorietà con la mancata proposta abrogativa della disposizione concernente l'esercizio di diritti sindacali nelle unità amministrative - Esclusione - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti norme:

1) art. 19, primo comma, lett. a): “ a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale;”, nonché lettera “ b)”, limitatamente alle parole “non affiliate alle predette confederazioni” e alle parole “nazionali o provinciali”, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), iscritto al n. 60 del registro referendum;

2) art. 19, primo comma, e precisamente le parole: “nell'ambito: a) delle associazioni aderenti alle confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale; b) delle associazioni sindacali, non affiliate alle predette confederazioni, che siano firmatarie di contratti

collettivi nazionali o provinciali di lavoro applicati nell'unità produttiva", della legge 20 maggio 1970, n. 300, iscritto al n. 61 del registro referendum;

3) art. 47 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nel testo risultante per effetto della sentenza 30 luglio 1993, n. 359, della Corte costituzionale e della modificazione apportata dall'art. 22 del decreto legislativo 23 dicembre 1993, n. 546, iscritto al n. 62 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 9 dicembre 1993 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittime le suddette richieste;

Udito nella camera di consiglio del 30 dicembre 1993 il giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avv. Antonio Fontana per i Comitati promotori;

[...]

Considerato in diritto

1. - I quesiti referendari descritti in narrativa investono due disposizioni contenute l'una in una legge (art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300), l'altra in un atto avente forza di legge (art. 47 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29). Entrambe concernono la materia della rappresentatività sindacale e pertanto, sebbene le richieste rimangano distinte e non unificabili, i giudizi di ammissibilità possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - La costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali, e così pure i modi di determinazione delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative legittimate alla contrattazione collettiva nel settore del pubblico impiego, non rientrano tra le materie per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione non ammette il referendum. Appaiono inoltre rispettate le esigenze di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, al fine di consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole. Il riferimento a una duplice causa dell'integrazione, ordinata dall'Ufficio centrale, del quesito proposto dalla richiesta sub III) non può produrre perplessità, essendo facilmente distinguibile, anche sintatticamente, la diversa funzione - rispettivamente di ratio e di fonte - svolta dalla sentenza di questa Corte n. 359 del 1993 e dal d.lgs. n. 546 del 1993 nella produzione della modifica sopravvenuta nel testo della disposizione investita dal referendum.

Il quesito sub II) esprime chiaramente l'intendimento (massimale) dei promotori di ottenere l'abrogazione di tutti i criteri di "maggiore rappresentatività" adottati dal citato art. 19, primo comma, lett. a) e b), per la selezione delle rappresentanze sindacali aziendali destinatarie dei diritti e delle tutele previsti nel titolo III della legge n. 300 del 1970, mentre dal quesito sub I) - legato al secondo da una relazione logica di alternatività subordinata - risulta l'intendimento (minimale) di ottenere almeno l'abrogazione dell'indice presuntivo di rappresentatività previsto dalla lettera a) e l'abbassamento al livello aziendale della soglia minima di verifica della rappresentatività effettiva prevista dalla lettera b). Gli esiti dell'eventuale approvazione dei referendum sono coerenti con le finalità perseguite.

Non si potrebbe obiettare, invocando le sentenze di questa Corte nn. 27 e 29 del 1981, che la formulazione dei quesiti non è chiara per la contraddizione fra la richiesta di abrogazione (parziale) dell'art. 19, primo comma, della legge n. 300 del 1970 e la conservazione dell'art. 29 pur nelle parti in cui - a differenza di altre disposizioni, che rinviano genericamente all'art. 19 (artt. 22, 23 e 30) - richiama specificamente "le lettere a e b del primo comma dell'articolo predetto". Tale specifico richiamo non rende la disposizione indissolubilmente legata a quella che si vorrebbe sopprimere. L'approvazione dell'uno o dell'altro referendum inciderebbe soltanto sull'ampiezza del suo ambito normativo.

3. - La terza richiesta di referendum (reg. ref. n. 62) si propone l'abrogazione totale dell'art. 47 del d.lgs. n. 29 del 1993, modificato dal d.lgs. n. 546 del 1993, il quale, ai fini della partecipazione alla contrattazione collettiva nel pubblico impiego regolata dagli artt. 45 e 46,

rimette la definizione della maggiore rappresentatività sindacale a un apposito accordo tra il governo e le confederazioni sindacali già qualificate come maggiormente rappresentative ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 23 agosto 1988, n. 395 (accordo intercompartimentale per il triennio 1988-90).

Non può ritenersi contraddittoria la mancata proposta di abrogazione dell'art. 25 della legge 29 marzo 1983, n. 93 (non abrogato dall'art. 74 del d.lgs. n. 29 del 1993), che abilita all'esercizio dei diritti sindacali nelle unità amministrative gli organismi di rappresentanza dei dipendenti pubblici costituiti nell'ambito delle confederazioni più rappresentative sul piano nazionale e dei sindacati autonomi aventi titolo a partecipare alla contrattazione collettiva per il pubblico impiego. Questa norma non è legata ai criteri di maggiore rappresentatività attualmente vigenti, il cui consolidamento la richiesta referendaria mira a impedire mediante l'abrogazione del citato art. 47 del d.lgs. n. 29 del 1993. Nel caso di approvazione del referendum, i criteri che saranno stabiliti dal legislatore con modalità diverse da quelle previste dalla disposizione abrogata, oppure, in difetto di intervento legislativo, dalla giurisprudenza in via interpretativa, si applicheranno anche per l'individuazione delle rappresentanze sindacali dei dipendenti nei luoghi di lavoro.

4. - Infine, per quanto riguarda l'art. 19 della legge n. 300 del 1970, la coesistenza dei due referendum non sembra possa dar luogo a inconvenienti applicativi della normativa di risulta, nemmeno nel caso di votazione favorevole ad entrambi. Il risultato del referendum sub I) sarebbe allora assorbito dal risultato del referendum sub II) (sent. n. 26 del 1981).

È vero che la norma residua ammetterebbe indiscriminatamente ai benefici del titolo III della legge qualsiasi gruppo di lavoratori autoqualificantesi "rappresentanza sindacale aziendale", senza alcun controllo del grado di effettiva rappresentatività. Ma il legislatore potrà intervenire dettando una disciplina sostanzialmente diversa da quella abrogata, improntata a modelli di rappresentatività sindacale compatibili con le norme costituzionali e in pari tempo consoni alle trasformazioni sopravvenute nel sistema produttivo e alle nuove spinte aggregative degli interessi collettivi dei lavoratori (cfr. sentenza n. 30 del 1990).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara ammissibili:

1) la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale dell'art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), iscritta al n. 60 reg. ref., nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 9 dicembre 1993;

2) la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale dell'art. 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, iscritta al n. 61 reg. ref., nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 9 dicembre 1993;

3) la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 47 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), iscritta al n. 62 reg. ref., nei termini indicati in epigrafe, dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 9 dicembre 1993.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1994.

SENTENZA N. 2/1994

Referendum abrogativo - Cause di inammissibilità - Norme costituzionali - Interpretazione letterale - Necessaria integrazione con l'interpretazione logico-sistematica.

Referendum abrogativo - Leggi sottratte per Costituzione alla consultazione referendaria - Leggi di bilancio - Nozione - Riferibilità anche ai provvedimenti legislativi strettamente collegati all'ambito di operatività delle leggi di bilancio - Inammissibilità delle richieste referendarie ad essi relativi.

Referendum abrogativo - Demanio e patrimonio dello Stato - Alienazione dei beni patrimoniali dello Stato - Disciplina - Richiesta di referendum abrogativo - Stretto collegamento di tale disciplina con le leggi di bilancio - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Previdenza e assistenza sociale - Riordino del sistema previdenziale e pensionistico per i lavoratori privati e pubblici - Richiesta di referendum abrogativo - Stretto collegamento della disciplina con le leggi di bilancio - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Riordino del sistema previdenziale e pensionistico per i lavoratori privati e pubblici - Richiesta di referendum abrogativo - Stretto collegamento della disciplina con le leggi di bilancio - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare, dichiarate legittime dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 9 dicembre 1993, per l'abrogazione:

1) dell'art. 2 del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386 (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione dei beni patrimoniali suscettibili di gestione economica), convertito in legge con la legge 29 gennaio 1992, n. 35, nel testo risultante per effetto dell'art. 18 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 19 marzo 1993, n. 68, articolo modificativo del sedicesimo comma; iscritto al n. 65 del registro referendum;

2) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici), come modificato dall'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, nonché dell'art. 2 del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 373 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lett. o, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante calcolo delle pensioni per i nuovi assunti); iscritto al n. 63 del registro referendum ;

3) degli artt. 1; 2; 3, primo, secondo, terzo e quarto comma; 4, come modificato dall'art. 11, trentottesimo comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; 5, primo e quarto comma; 6 primo comma; 7, primo, secondo e terzo comma, e 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e dell'art. 2 del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 373 (Attuazione dell'art. 3, comma

1, lett. o, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante calcolo delle pensioni per i nuovi assunti); iscritto al n. 64 del registro referendum ;

Viste le ordinanze del 1 dicembre e del 22 dicembre 1993 e del 4 gennaio 1994 con le quali l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione ha integrato i quesiti referendari rispettivamente sub 2) e 3), sub 1) e sub 2) e 3);

Uditi, nella camera di consiglio del 30 dicembre 1993 e del 10 gennaio 1994, il Giudice relatore Ugo Spagnoli per i giudizi sull'ammissibilità delle richieste di referendum iscritti ai nn. 63 e 64 del registro referendum ed il Giudice relatore Cesare Mirabelli per il giudizio sull'ammissibilità della richiesta iscritto al n. 65 dello stesso registro;

Uditi, per i comitati promotori, l'avvocato Massimo Luciani (per i giudizi sull'ammissibilità delle richieste di referendum iscritti ai nn. 63 e 64 del registro referendum) e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto (per il giudizio sull'ammissibilità della richiesta di referendum iscritto al n. 65 dello stesso registro) nella camera di consiglio del 30 dicembre 1993 e nuovamente l'avvocato Massimo Luciani nella camera di consiglio del 10 gennaio 1994;

[...]

Considerato in diritto

1. - La prima richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito delle due ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum del 9 dicembre e del 22 dicembre 1993, che ne hanno rispettivamente dichiarato la legittimità ed integrato il quesito, investe l'art. 2 del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito dalla legge 29 gennaio 1992, n. 35 (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione dei beni patrimoniali suscettibili di gestione economica), nel testo modificato, al sedicesimo comma, dall'art. 18 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito in legge con modificazioni con la legge 19 marzo 1993, n. 68 (Disposizioni urgenti in materia di finanza derivata e di contabilità pubblica).

L'articolo dell'atto avente forza di legge, del quale si propone l'abrogazione, concerne l'alienazione o la gestione di beni patrimoniali dello Stato, e dispone che esse possano essere attuate anche previo conferimento a società con capitale misto, le quali anticipano su apposito capitolo al bilancio dello Stato, in acconto, il 50 per cento dei proventi che si prevede derivino dalle alienazioni e dalle gestioni.

Lo stesso articolo istituisce gli organi preposti a sovrintendere all'attuazione dei programmi di gestione e vendita (Comitato di ministri), a vigilare sulle relative procedure (Comitato tecnico), ad adottare gli atti, anche integrativi degli strumenti urbanistici e dei piani territoriali, necessari per la valorizzazione dei beni immobili (conferenza dei rappresentanti dello Stato e degli enti pubblici, compresi gli enti locali, interessati).

Due specifiche disposizioni prevedono che i proventi delle alienazioni siano versati al bilancio dello Stato entro il 31 dicembre 1992 e che la legge finanziaria determini gli importi annualmente acquisibili in dipendenza delle alienazioni.

La modifica introdotta con il decreto-legge n. 8 del 1993, alla quale è stato esteso il quesito referendario, dispone che per gli interventi che richiedono la partecipazione di enti locali sia rispettata, e non derogata secondo la previsione precedente, la disciplina dettata per gli accordi di programma dall'art 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

2. - La seconda richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito delle ordinanze dell'Ufficio centrale, che ne hanno dichiarato la legittimità ed integrato il quesito, concerne l'intero testo del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, come modificato dall'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, nonché l'art. 2 del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 373.

Il decreto legislativo n. 503 del 1992, in parte modificato dall'art. 11 della legge n. 537 del 1993, è nel suo complesso diretto, in conformità all'art. 3 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, a ridurre le prestazioni pensionistiche e ad attenuare l'onere finanziario della previdenza

pubblica. Le ragioni e gli scopi dell'intervento legislativo sono così enunciati dalla stessa legge di delega: stabilizzare al livello attuale il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo; garantire l'omogeneità dei trattamenti pensionistici obbligatori; favorire la costituzione di forme di previdenza complementare a carattere privatistico.

Le misure a tal fine introdotte consistono: nell'innalzamento dell'età pensionabile (articoli 1 e 5); nell'elevazione del limite di età per la prosecuzione facoltativa del rapporto di lavoro nel settore privatistico (articolo 1); nell'innalzamento del requisito contributivo per la pensione di vecchiaia (articoli 2 e 6) e di anzianità (articolo 8); nell'introduzione di più sfavorevoli criteri di determinazione della retribuzione pensionabile (articoli 3 e 7); in restrizioni alla cumulabilità della pensione con redditi di lavoro dipendente o autonomo (articolo 10); nella prescrizione, per il diritto all'integrazione al minimo, di requisiti collegati anche al reddito del coniuge (articolo 4); nella estensione dell'istituto del "tetto pensionabile" (articolo 12); nella riduzione di frequenza degli aumenti a titolo di perequazione automatica (articolo 11); nella riduzione dei periodi di contribuzione figurativa utili ai fini della pensione di vecchiaia (articolo 15).

Il decreto contiene anche altre disposizioni di diverso tenore: attenuazione dei limiti al cumulo tra pensione e retribuzione per i lavoratori privati (articolo 10); variazione in aumento delle aliquote di rendimento pensionistico delle retribuzioni superiori al "tetto pensionabile" (articolo 12); facoltà di riscatto dei periodi di astensione facoltativa dal lavoro per gravidanza o puerperio e per assistenza a familiari disabili e accredito figurativo dei periodi di gravidanza e puerperio per i quali è prevista l'astensione obbligatoria dal lavoro, anche se intervenuti al di fuori di un rapporto di lavoro (articolo 14).

L'art. 2 del decreto legislativo n. 373 del 1993, emanato in attuazione dell'art. 3, lett. o), della legge n. 421 del 1992, introduce a sua volta un criterio di calcolo della retribuzione pensionabile modificativo di quello previsto dal decreto n. 503 del 1992, perché determina la quota di pensione corrispondente alle anzianità contributive acquisite a decorrere dal 1 gennaio 1993 in base alla media delle retribuzioni imponibili relative agli anni coperti da contribuzione assicurativa riferita all'intera vita lavorativa.

3. - L'altra richiesta di referendum che ha ad oggetto il decreto legislativo n. 503 del 1992, e che occorre valutare ai fini dell'ammissibilità, concerne esclusivamente gli artt. 1; 2; 3, primo, secondo, terzo e quarto comma; 4; 5, primo e quarto comma; 6, primo comma; 7, primo, secondo e terzo comma; 11; disposizioni in parte modificate dall'art. 11 della legge n. 537 del 1993, nonché l'art. 2 del decreto legislativo n. 373 del 1993.

4. - I giudizi di ammissibilità delle tre richieste di referendum presentano profili comuni, inerenti alle leggi di bilancio, e pertanto possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

5. - Nel delimitare l'ambito delle leggi per le quali non è ammissibile il referendum popolare abrogativo, l'art. 75 della Costituzione, menzionando le leggi tributarie e di bilancio, si riferisce, per queste ultime, ai "bilanci" previsti dall'art. 81 della Costituzione. Ma il contenuto della nozione "leggi di bilancio" e la identificazione delle stesse nell'ambito della disciplina contabile dello Stato non sono definiti dalla norma costituzionale, che rinvia alla determinazione ed all'articolazione delle leggi di bilancio, quali risultano dall'ordinamento nel suo possibile mutamento ed aggiornamento nel tempo.

Si deve pertanto fare riferimento, quanto all'attuale assetto delle leggi di bilancio dello Stato, alla disciplina dettata dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), con le modifiche ad essa apportate con la legge 23 agosto 1988, n. 362.

In particolare l'art. 1- bis di tale legge, nell'indicare gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio, comprende, tra i documenti normativi concernenti l'entrata e la spesa impostati secondo il metodo della programmazione finanziaria, la legge di approvazione del bilancio annuale di previsione e del bilancio pluriennale, nonché la legge finanziaria. La stessa disposizione menziona nello stesso ambito i documenti di programmazione (quello di programmazione economico-finanziaria e la relazione previsionale programmatica) ed i disegni di legge collegati.

La nuova articolazione della disciplina di bilancio si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti. Essa persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione.

In questo contesto si collocano non solo la legge di bilancio, intesa come approvazione del bilancio annuale e pluriennale, ma anche la legge finanziaria, che, nell'attuale disciplina, definisce le compatibilità economiche, le grandezze finanziarie e le determinazioni quantitative, per gli anni considerati, degli stanziamenti o delle riduzioni di spesa.

A questi atti (bilancio annuale e bilancio pluriennale, legge finanziaria), nel loro attuale contenuto tipico, deve intendersi riferita la sottrazione a referendum popolare, disposta dall'art. 75 della Costituzione, delle leggi di bilancio.

La Corte ha ritenuto, sin dalla sentenza n. 16 del 1978, che la interpretazione letterale delle cause di inammissibilità testualmente descritte nell'art. 75 della Costituzione deve essere integrata "da un'interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa".

A tale principio dovrà farsi ricorso per valutare, nei singoli casi, se le leggi che assumono funzione di provvedimenti collegati alla legge finanziaria, al di là della loro qualificazione formale, di per sé non idonea a determinare effetti preclusivi in relazione alla sottoponibilità a referendum, presentino "effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività" delle leggi di bilancio, da essere sottratte a referendum, diversamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa. Questo stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario. Si tratta di leggi che non si limitano a porre discipline ordinamentali prive di diretti effetti finanziari ma che, incidendo in modo rilevante nell'ambito di operatività delle leggi di bilancio, non sono suscettibili di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità generali, quali inevitabilmente risulterebbero da una determinazione referendaria che si esprime su di un solo elemento del quadro complessivo.

6. - Esaminando secondo i criteri sopra indicati la proposta di referendum relativa alle disposizioni legislative che disciplinano l'alienazione dei beni patrimoniali dello Stato, si può rilevare come l'obiettivo del decreto-legge n. 386 del 1991, quale risulta dagli atti che ne hanno preceduto l'adozione e che hanno portato alla sua conversione in legge, sia costituito dalla necessità di incrementare le entrate del bilancio dello Stato e di assicurare, anche attraverso gli strumenti e le procedure predisposti dalle nuove norme, l'equilibrio finanziario e di bilancio dello Stato.

Il documento di programmazione economico-finanziaria, che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale 1992-1994 (art. 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'art. 3, primo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 362), indica la vendita dei beni patrimoniali dello Stato come un punto qualificante dell'azione di risanamento della finanza pubblica e richiede, per il conseguimento degli obiettivi programmati, l'approvazione delle disposizioni concernenti la gestione produttiva di beni immobili dello Stato, che erano contenute in un disegno di legge di accompagnamento della legge finanziaria del 1990.

La relazione previsionale e programmatica per il 1992, nel rendere esplicite le compatibilità tra il quadro economico, l'entità e la ripartizione delle risorse e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato (art. 15 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificato dall'art. 9 della legge 23 agosto 1988, n. 362), stima in 15 mila miliardi il gettito delle vendite di parte dei beni patrimoniali disponibili dello Stato, il cui processo di dismissione doveva essere accelerato.

Le enunciazioni dei documenti di programmazione sono puntualmente rispecchiate nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1992 (legge 31 dicembre 1991, n. 416),

che alla Tabella n. 1 dello stato di previsione dell'entrata, al titolo III, vede inserito il capitolo 4010 con un importo, sia di competenza che di cassa, di 15 mila miliardi. Inoltre lo stesso capitolo è stato espressamente istituito, per l'imputazione delle entrate derivanti dalla vendita di beni disponibili del patrimonio dello Stato situati in Italia (locuzione che costituisce la denominazione del capitolo 4010), con il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1990 (legge 27 dicembre 1989, n. 409), nel quale peraltro non risulta quantificata alcuna somma in entrata, ma indicato il capitolo solo "per memoria".

Il nesso che lega le disposizioni oggetto del quesito referendario e le immediate esigenze finanziarie e di bilancio dello Stato è sottolineato dalle stesse discussioni parlamentari, in sede di conversione del decreto-legge in questione. Anche le posizioni più critiche delle procedure e delle modalità con le quali il provvedimento si articola ne sottolineano la funzione finanziaria, pur contestandone la previsione di gettito, che successivamente, nel bilancio di assestamento, è stata ridimensionata, con una entrata definita in 8 mila miliardi (legge 23 ottobre 1992, n. 419). Risulta dunque evidente che le disposizioni legislative oggetto della richiesta di referendum sono collegate in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi di bilancio, che la preclusione, prevista dall'art. 75 della Costituzione per queste ultime, si estende necessariamente, secondo i principi enunciati dalla Corte, anche ad esse.

La richiesta di sottoporre a referendum le norme concernenti l'alienazione dei beni patrimoniali dello Stato deve essere pertanto dichiarata inammissibile.

7. - Le due richieste di referendum relative alle norme per il riordinamento del sistema previdenziale (emanate con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, in attuazione dell'art. 3 della legge di delegazione 23 ottobre 1992, n. 421) presentano profili analoghi a quelli già esaminati con riferimento al decreto-legge relativo all'alienazione di beni patrimoniali dello Stato, e ad essi corrispondenti sul versante delle spese anziché su quello delle entrate. Possono essere pertanto egualmente valutate secondo il criterio di stretta connessione con le leggi di bilancio.

Le due richieste, che riguardano con diversa ampiezza lo stesso atto avente forza di legge, presentano le medesime implicazioni in ordine alla incidenza sulle leggi di bilancio.

Il decreto legislativo oggetto delle richieste referendarie trova preannuncio, nel suo contenuto, nel documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 1992-1994, nel contesto degli interventi destinati ad incidere sulle spese, determinandone il ridimensionamento ed il controllo nel comparto, tra gli altri, della previdenza. In particolare la revisione del sistema pensionistico, per le immediate finalità finanziarie enunciate dal documento programmatico, è delineata secondo principi che risultano poi trasfusi nella legge di delega n. 421 del 1992. Quest'ultima, come precisa la relazione che accompagna il disegno di legge, tende tra l'altro alla stabilizzazione del sistema per dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso; attua inoltre l'indirizzo della stabilizzazione della spesa in percentuale del prodotto interno lordo.

La legge finanziaria per il 1993 (legge 23 dicembre 1992, n. 500) comprende espressamente tra i provvedimenti collegati la delega per la razionalizzazione e revisione della disciplina in materia di previdenza, considerandone gli effetti ai fini dell'equilibrio finanziario e di bilancio.

Gli effetti dell'atto legislativo oggetto delle richieste referendarie risultano strettamente collegati nel tempo all'ambito di operatività delle leggi di bilancio, come sottolinea anche il documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 1993-1995, il quale indica le riduzioni di spesa determinate dalla legge delega in materia di previdenza tra quelle dirette ad assicurare l'azzeramento del disavanzo corrente.

Si deve infine ricordare che i due quesiti referendari sono stati integrati, estendendoli alle modificazioni apportate dall'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), i cui effetti incidono direttamente sulla operatività della legge finanziaria per il 1994 (legge 24 dicembre 1993, n. 538), che comprende gli interventi correttivi in questione ai fini dell'equilibrio finanziario e di bilancio.

Risulta esistere quindi, anche in questo caso, quello stretto collegamento delle disposizioni legislative oggetto dei quesiti referendari con le leggi di bilancio, tale da escludere l'ammissibilità delle richieste di referendum.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare:

1) per l'abrogazione dell'art. 2 del decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386 (Trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione dei beni patrimoniali suscettibili di gestione economica), convertito in legge con la legge 29 gennaio 1992, n. 35, nel testo risultante per effetto dell'art. 18 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 19 marzo 1993, n. 68, articolo modificativo del sedicesimo comma, secondo il quesito modificato dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 22 dicembre 1993;

2) per l'abrogazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici), come modificato dall'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, nonché dell'art. 2 del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 373 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lett. o, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante calcolo delle pensioni per i nuovi assunti), secondo il quesito modificato dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanze del 1 dicembre 1993 e del 4 gennaio 1994;

3) per l'abrogazione degli artt. 1; 2; 3, primo, secondo, terzo e quarto comma; 4, come modificato dall'art. 11, trentottesimo comma, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; 5, primo e quarto comma; 6 primo comma; 7, primo, secondo e terzo comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e dell'art. 2 del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 373 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lett. o della legge 23 ottobre 1992, n. 421, recante calcolo delle pensioni per i nuovi assunti), secondo il quesito modificato dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanze del 1 dicembre 1993 e del 4 gennaio 1994;

Richieste dichiarate legittime, con ordinanza del 9 dicembre 1993, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1994.

SENTENZA N. 1/1995

Radiotelevisione - Messaggi pubblicitari sulle reti della concessionaria pubblica (R.A.I.) - Disciplina - Richiesta di referendum abrogativo - Inammissibilità.

Referendum abrogativo - Radiotelevisione - Reti della concessionaria pubblica (R.A.I.) - Richiesta di referendum intesa ad eliminare la pubblicità - Assoluta ambiguità per difetto di univocità del fine perseguito - Conseguente mancanza di chiarezza del quesito - Inammissibilità della richiesta di referendum.

Referendum abrogativo - Intervento dell' «Ufficio Centrale» volto a rendere più chiara la richiesta referendaria - Estensione del quesito ad una disposizione non sottoposta a sottoscrizione da parte degli elettori - Valutazione vincolante, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta da parte della Corte costituzionale - Esclusione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 14 aprile 1975, n. 103, recante "Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva" limitatamente a:

articolo 4, comma 1, limitatamente alle parole: "formula indirizzi generali relativamente ai messaggi pubblicitari, allo scopo di assicurare la tutela del consumatore e la compatibilità delle esigenze delle attività produttive con la finalità di pubblico interesse e le responsabilità del servizio pubblico radiotelevisivo";

articolo 15, comma 1, limitatamente alle parole: "nonché con i proventi derivanti dalla pubblicità radiofonica e televisiva".

Il decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, recante "Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, limitatamente a:

articolo 3-bis, comma 2: "La commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, contestualmente alla determinazione del limite massimo degli introiti pubblicitari di cui all'articolo 21 della legge 14 aprile 1975, n. 103, fissa per la concessionaria la quota percentuale massima di messaggi pubblicitari per ciascuna ora di effettiva trasmissione".

La legge 6 agosto 1990, n. 223 recante "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", limitatamente a:

articolo 8, comma 6: "La trasmissione dei messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva"; comma 10, limitatamente alle parole: "e la concessionaria pubblica"; comma 15, limitatamente alle parole: "sia per la concessionaria pubblica sia"; comma 16: "Entro il 30 giugno di ciascun anno il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni, di concerto con il Ministro delle partecipazioni statali e sentiti il

Garante e il Consiglio dei ministri, stabilisce il limite massimo degli introiti pubblicitari quale fonte accessoria di proventi che la concessionaria pubblica potrà conseguire nell'anno successivo. Tale limite viene fissato applicando a quello stabilito per l'anno precedente la variazione percentuale prevista per il gettito pubblicitario radiotelevisivo per l'anno in corso. Ove il gettito pubblicitario previsto si discosti da quello effettivo, il limite massimo degli introiti pubblicitari per l'anno successivo terrà conto dell'aumento o della diminuzione verificatasi”;

comma 17: “Le disposizioni di cui ai commi 6 e 16 del presente articolo e la normativa di cui alla legge 14 aprile 1975, n. 103, articolo 15, hanno validità sino al 31 dicembre 1992. In tempo utile il Garante propone, nella relazione annuale di cui al comma 13 dell'articolo 6, in relazione alle nuove dimensioni comunitarie e all'andamento del mercato pubblicitario, le necessarie ed opportune modificazioni della suddetta normativa. Il Governo provvede alle conseguenti iniziative legislative”;

articolo 15, comma 6, limitatamente alle parole: “con la concessionaria pubblica”;

articolo 24, comma 2: “Le imprese concessionarie di pubblicità che si trovino in situazioni di controllo o collegamento con la concessionaria pubblica possono raccogliere pubblicità anche per tre reti radiofoniche della concessionaria stessa”.

Il decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 408 recante “Disposizioni urgenti in materia di pubblicità radiotelevisiva”, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 1992, n. 483, limitatamente a:

articolo 2, comma 1, limitatamente alle parole: “e l'articolo 8, comma 6, della legge 6 agosto 1990, n. 223”, iscritto al n. 76 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta e la successiva ordinanza del 9 dicembre 1994 con la quale l'Ufficio Centrale per il referendum ha confermato il quesito predetto;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Ugo Spagnoli;

Udito l'avvocato Claudio Chiola per i presentatori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers e Elio Vito.

[...]

Considerato in diritto

1. - Deve essere esaminata la sussistenza dei requisiti per l'ammissibilità della richiesta del referendum abrogativo in oggetto, dichiarata legittima dall'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 30 novembre (1 dicembre) 1994. A tal fine, questa Corte deve verificare se la richiesta stessa non incontri i limiti previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o quelli desumibili da un esame logico-sistematico della Costituzione stessa, secondo la propria costante giurisprudenza a far corso dalla sentenza n. 16 del 1978.

La richiesta in esame investe varie disposizioni legislative che, nel tempo, hanno concorso a disciplinare i messaggi pubblicitari sulle reti radiofoniche e televisive della concessionaria pubblica.

In particolare, nel quesito, come dichiarato legittimo dall'Ufficio Centrale per il referendum, sono ricomprese le disposizioni concernenti:

1) la funzione dei proventi pubblicitari di concorrere al fabbisogno finanziario per una efficiente ed economica gestione del servizio pubblico (art. 15, legge 14 aprile 1975, n. 103);

2) le funzioni di indirizzo della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, in ordine ai messaggi pubblicitari (art. 4, primo comma, legge n. 103 del 1975);

3) le limitazioni orarie delle trasmissioni dei messaggi pubblicitari (art. 3-bis, secondo comma, decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807, convertito con modificazioni dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, art. 8, sesto comma, legge 6 agosto 1990, n. 223);

4) le modalità di trasmissione dei messaggi pubblicitari (art. 8, decimo comma, legge n. 223 del 1990);

5) i poteri del garante in ordine alla regolamentazione delle sponsorizzazioni (art. 8, quindicesimo comma, legge n. 223 del 1990);

6) il limite massimo degli introiti pubblicitari (art. 8, sedicesimo comma, legge n. 223 del 1990);

7) la vigenza delle disposizioni di cui ai citati artt. 15, primo comma, della legge n. 103 del 1975 e 8, sesto comma della legge n. 223 del 1990 (art. 8, diciassettesimo comma, della legge n. 223 del 1990; art. 2, primo comma, decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 408, convertito con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 1992, n. 483);

8) gli oneri delle imprese concessionarie di pubblicità (art. 15, sesto comma, legge n. 223 del 1990);

9) la raccolta pubblicitaria per le reti radiofoniche (art. 24, secondo comma, legge n. 223 del 1990).

2. - La richiesta pone non pochi problemi circa il perdurare della vigenza di alcune norme che ne sono oggetto. Problemi che, come esposto in narrativa, sono segnalati dalla stessa memoria dei presentatori del referendum, ma che non sono stati presi in esame nelle citate ordinanze dell'Ufficio Centrale per il referendum.

D'altro canto, va rilevato che è stata effettuata l'estensione del quesito ad una disposizione non sottoposta a sottoscrizione da parte degli elettori ai sensi dell'art. 75 della Costituzione (l'art. 24, secondo comma, della legge 6 agosto 1990, n. 223) con l'esplicito fine di rendere più chiara la richiesta referendaria. Tale valutazione dell'Ufficio Centrale non può considerarsi - ai fini del giudizio sulla chiarezza del quesito - una indicazione vincolante per questa Corte, alla quale, in forza del disposto di cui all'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, spetta, in via esclusiva, la funzione di giudicare sulla ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo, e, pertanto, di valutare se dette richieste posseggano i requisiti imposti dal dettato costituzionale e quindi, come nella specie, possano considerarsi "chiare" ai fini della loro ammissibilità.

3. - La richiesta di referendum abrogativo è inammissibile, in quanto non appare univocamente diretta al fine, propugnato dai promotori, di impedire che le reti della concessionaria pubblica trasmettano messaggi pubblicitari.

Invero, deve essere disattesa l'interpretazione - prospettata dai promotori - che configura l'art. 15 della legge n. 103 del 1975 come espressivo della norma che costituisce il fondamento della possibilità di raccolta e di trasmissione di pubblicità commerciale.

Al contrario, tale disposizione si limita ad individuare la finalità dei proventi pubblicitari che è quella di concorrere al fabbisogno finanziario della concessionaria pubblica, assieme ai canoni di abbonamento ed alle altre entrate previste dalla legge.

L'intento, sotteso alla iniziativa referendaria, ha un carattere propositivo, volto ad introdurre un divieto assoluto di trasmissioni pubblicitarie: finalità che non può essere raggiunta con la pura e semplice ablazione dall'ordinamento della disposizione di cui all'art. 15 della legge n. 103 del 1975.

Né a un tale intento può ritenersi utilmente finalizzata l'abrogazione delle altre disposizioni coinvolte dalla richiesta, che attengono alle modalità e ai limiti di trasmissione di messaggi pubblicitari nonché alla raccolta pubblicitaria: siffatta abrogazione potrebbe d'altronde essere intesa come provvedimento di liberalizzazione delle trasmissioni pubblicitarie, in contrasto con il programmato intento di impedire la pubblicità sulle reti della concessionaria pubblica.

D'altro canto, non assumono pregio le valutazioni dei promotori circa le peculiarità della natura giuridica della RAI, che vertono sull'integrale partecipazione pubblica al suo azionariato e sui poteri autorizzatori che, in base alla vigente convenzione con lo Stato (art. 5, d.P.R. 28 marzo 1994), sono imputati al Ministro delle poste e delle telecomunicazioni.

Da un lato, non appare sufficiente a far venire meno i poteri imprenditoriali e più latamente d'iniziativa economica ex art. 41 della Costituzione - ai quali la giurisprudenza di questa Corte

ha riconnesso la pubblicità commerciale (sentenza n. 231 del 1985) - l'attuale proprietà pubblica delle azioni RAI e ciò, particolarmente, alla luce dell'attuale configurazione del ruolo e della natura giuridica della concessionaria pubblica. Peraltro, la proprietà pubblica delle azioni della RAI non costituisce un dato immodificabile, come è dimostrato anche dalla ammissibilità (dichiarata con sentenza emessa in pari data) del referendum abrogativo delle disposizioni che tale proprietà pubblica prevedono.

D'altro canto, ritenere che l'autorizzazione del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni a svolgere attività commerciali ed industriali sia costitutiva di poteri imprenditoriali configura una inaccettabile ricostruzione della funzione autorizzatoria, la quale invece non può che farsi rientrare, nel caso, fra le limitazioni che il terzo comma dell'art. 41 della Costituzione consente al fine di indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica pubblica.

La discrasia fra il significato che assume la cancellazione delle disposizioni ricomprese nel quesito referendario ed i fini concretamente perseguiti dai promotori denota l'assoluta ambiguità della richiesta referendaria, che non consentirebbe all'elettorato di approvare o respingere con la dovuta consapevolezza la proposta di abrogazione (cfr., da ultimo, sentenze nn. 29, 34 e 36 del 1993). Pertanto, la richiesta di referendum abrogativo va dichiarata inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 4, primo comma, e 15, primo comma, della legge 14 aprile 1975, n. 103 (Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva), 3-bis, secondo comma, decreto-legge 6 dicembre 1984, n. 807 (Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni radiotelevisive), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 febbraio 1985, n. 10, 8, sesto, decimo, quindicesimo, sedicesimo e diciassettesimo comma, 15, sesto comma, e 24, secondo comma, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), 2, primo comma, decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 408 (Disposizioni urgenti in materia di pubblicità radiotelevisiva), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 1992, n. 483, richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 30 novembre (1 dicembre) 1994 dall'Ufficio Centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 2/1995

Referendum abrogativo - Giudizio sulla ammissibilità - Disposizioni di legge o di atti aventi valore di legge di cui si chiede l'abolizione - Obbligo prioritario della Corte di verificare se rientrino fra quelle sottratte dalla Costituzione alla votazione diretta del Corpo elettorale.

Sanità pubblica - Iscrizione obbligatoria dei cittadini al servizio sanitario nazionale e obbligo di versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia - Previsione normativa - Richiesta di referendum abrogativo - Richiesta avente ad oggetto legge di natura tributaria - Inammissibilità.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Leggi non suscettibili di abrogazione referendaria - Leggi tributarie - Identificazione - Elementi.

Sanità pubblica - Obbligo dei cittadini di versare un contributo per l'assistenza di malattia - Natura tributaria della relativa previsione normativa - Fondamento - Disposizione rientrante fra quelle non sottoponibili a referendum abrogativo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 63 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) nel testo risultante dalle successive modificazioni e integrazioni, limitatamente a:

comma 2, limitatamente alle parole: "che, secondo le leggi vigenti", alle parole: "ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati" e alle parole: "nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM";

comma 3: "A partire dalla data di cui al primo comma i cittadini di cui al comma precedente soggetti all'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), sono tenuti a versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia, secondo le modalità di cui ai commi seguenti, valido anche per i familiari che si trovino nelle condizioni indicate nel precedente comma. Gli adempimenti per la riscossione ed il recupero in via giudiziale della quota di cui al precedente comma sono affidati all'INPS che vi provvederà secondo le norme e le procedure che saranno stabilite con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e del Ministro delle finanze. Con lo stesso decreto sarà stabilita la procedura di segnalazione all'INPS dei soggetti tenuti al pagamento. Per il mancato versamento o per l'omessa od infedele denuncia dei dati indicati nel decreto di cui al comma precedente si applicano le sanzioni previste per i datori di lavoro soggetti alle procedure di cui al D.M. 5 febbraio 1969";

comma 4: "Il contributo dovuto dai cittadini italiani all'estero anche se non soggetti all'obbligo della predetta dichiarazione dei redditi è disciplinato dal decreto di cui all'articolo 37 della presente legge";

comma 5: "Con decreto del Ministro della sanità, da emanarsi entro il 30 ottobre di ogni anno di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Consiglio sanitario nazionale, è stabilita la

quota annuale da porre a carico degli interessati per l'anno successivo. Detta quota è calcolata tenendo conto delle variazioni previste nel costo medio pro-capite dell'anno precedente per le prestazioni sanitarie di cui al secondo comma”;

comma 8: “Per il mancato versamento o per omessa o infedele dichiarazione, si applicano le sanzioni previste per tali casi nel titolo V del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600”, iscritto al n. 75 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio Centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella Camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Udito l'avvocato Achille Chiappetti per i presentatori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers e Elio Vito.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio Centrale per il referendum del 30 novembre 1994, che ne ha dichiarato la legittimità, investe i commi secondo, terzo, quarto, quinto e ottavo dell'art. 63 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale).

In particolare, la richiesta riguarda alcune parole del secondo comma dell'art. 63 sopra menzionato, di modo che, in seguito all'eventuale esito positivo del referendum, esso assuma il seguente contenuto: “I cittadini non sono tenuti all'iscrizione presso il servizio sanitario nazionale”. Inoltre, la richiesta è volta all'abrogazione totale dei commi terzo, quarto, quinto e ottavo del medesimo art. 63, che prevedono l'obbligo per i cittadini di versare annualmente un contributo per l'assistenza sanitaria, di modo che, ove la votazione popolare avesse successo, il predetto obbligo, quale attualmente disciplinato (addossamento dell'obbligo di contribuire al servizio sanitario nazionale su tutti i cittadini che percepiscono una retribuzione o un reddito imponibile ai fini fiscali; versamento annuale commisurato al reddito e indipendente dalle prestazioni erogate dal servizio sanitario a favore del singolo contribuente; applicazione per il mancato versamento o per l'omessa o infedele dichiarazione delle sanzioni previste per l'analogo comportamento in materia tributaria, etc.), verrebbe abolito. La richiesta di referendum ha, dunque, un duplice oggetto: l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e l'obbligo di versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia.

2. - La proposta referendaria oggetto del presente giudizio va dichiarata inammissibile.

Ai sensi dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e degli artt. 32, secondo comma, e 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, questa Corte, allorché è investita della decisione sulla ammissibilità di referendum abrogativi di leggi o di atti aventi valore di legge, è tenuta a verificare, innanzitutto, se le disposizioni che si intende abolire rientrano fra quelle sottratte alla votazione diretta del corpo elettorale a norma dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione (“leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”).

Nel definire le “leggi tributarie” nei sensi del ricordato art. 75 e ai fini del giudizio di ammissibilità del referendum, la Corte ha costantemente affermato che tale nozione è caratterizzata dalla ricorrenza di due elementi essenziali: da un lato, l'imposizione di un sacrificio economico individuale realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio; dall'altro, la destinazione del gettito scaturente da tale ablazione al fine di integrare la finanza pubblica, e cioè allo scopo di apprestare i mezzi per il fabbisogno finanziario necessario a coprire spese pubbliche (v. sentt. nn. 26 del 1982, 63 del 1990). Tali elementi ricorrono nel caso del contributo per l'assistenza di malattia disciplinato dall'art. 63, terzo, quarto, quinto e ottavo comma, della legge n. 833 del 1978, di cui si chiede l'abrogazione totale. Nella specie, infatti, tutti i cittadini aventi una retribuzione o un reddito imponibile a fini fiscali sono tenuti a versare

annualmente il contributo e il relativo gettito è attribuito alle regioni al fine di finanziare la spesa pubblica sanitaria.

Né vale argomentare in senso contrario che, come nel caso deciso con la sentenza n. 63 del 1990, l'eliminazione del contributo sarebbe meramente consequenziale all'abolizione del presupposto (iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale), di modo che, una volta abrogato quest'ultimo, il relativo onere verrebbe meno in ogni caso, cioè anche se non fosse stato ricompreso nella richiesta di referendum. In realtà, nell'ipotesi ora esaminata, un legame del genere tra il presupposto della contribuzione e l'obbligo della stessa non sussiste, poiché, come questa Corte ha già affermato (v. sent. n. 534 del 1989), il contributo disciplinato dalle norme oggetto della domanda referendaria è richiesto ai cittadini ivi indicati a titolo solidaristico, e non già, come nel precedente caso, a titolo di corrispettivo di un servizio reso.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 63, secondo comma, limitatamente alle parole: “che, secondo le leggi vigenti”, alle parole: “ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati” e alle parole: “nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM”, terzo, quarto, quinto e ottavo comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 30 novembre 1994, dall'Ufficio Centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 3/1995

Referendum abrogativo - Oggetto di richiesta referendaria - Disciplina legislativa sulla pianificazione commerciale affidata ai Comuni - Limite di materia allo svolgimento del referendum - Insussistenza - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto di richiesta referendaria - Disciplina legislativa sulla pianificazione commerciale affidata ai Comuni - Requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità del quesito - Sussistenza - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto di richiesta referendaria - Disciplina legislativa sulla pianificazione commerciale affidata ai Comuni - Mancata inclusione nella richiesta di altre norme regolatrici del settore commerciale - Ininfluenza, ai fini della ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto di richiesta referendaria - Disciplina legislativa sulla pianificazione commerciale affidata ai Comuni - Contraddittorietà dell'iniziativa referendaria rispetto alla disciplina relativa al potere del sindaco di autorizzare l'esercizio dell'attività commerciale - Esclusione - Permanenza, in via autonoma, del potere de quo in ipotesi di esito positivo del referendum.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 11 giugno 1971, n. 426, recante "Disciplina del commercio" e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente alle seguenti parti:

articolo 11; articolo 12; articolo 14; articolo 15; articolo 16; articolo 18, limitatamente al comma 2: "Qualora le commissioni di cui agli articoli 15 e 16 non siano nominate entro i termini previsti, il Presidente della Giunta regionale invita a provvedere entro un termine da lui fissato non superiore a sessanta giorni. Trascorso tale termine senza che la nomina sia avvenuta, il Presidente della Giunta regionale provvede con proprio decreto, tenuto conto delle designazioni effettuate"; articolo 20; articolo 21; articolo 22; articolo 23; articolo 24, comma 2, limitatamente alle parole: "con la osservanza dei criteri stabiliti dal piano" nonché alle parole: "e quindi l'equilibrio commerciale previsto dal piano" e comma 3, limitatamente alle parole: "del piano e"; articolo 27, comma 2: "Il nullaosta della Giunta regionale di cui al precedente ed al presente articolo può essere concesso anche in deroga a quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 12"; articolo 30; articolo 43, comma 2: "Fino a quando non siano approvati i piani di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva, le autorizzazioni saranno rilasciate dai sindaci su conforme parere delle commissioni di cui agli articoli 15 e 16 nell'osservanza dei criteri previsti agli articoli 11 e 12, previo il nullaosta della Giunta regionale per le autorizzazioni di cui agli articoli 26 e 27 della presente legge";

nonché del decreto-legge 1 ottobre 1982, n. 697, recante "Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto, di regime fiscale delle manifestazioni sportive e cinematografiche e di riordinamento della distribuzione commerciale", convertito in legge, con modificazioni, dalla

legge 29 novembre 1982, n. 887, limitatamente a: articolo 8, comma 1, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 121: "Limitatamente ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sprovvisti del piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita il consiglio comunale stabilisce ai sensi degli articoli 11 e seguenti della legge 11 giugno 1971, n. 426, i criteri ai quali la commissione comunale per il commercio prevista da tale legge deve attenersi nell'esaminare le domande di autorizzazione ai sensi dell'articolo 43, secondo comma, della legge stessa. I criteri sono validi sino all'approvazione del piano. La mancata indicazione dei criteri suddetti comporta la sospensione del rilascio delle autorizzazioni relative all'apertura di esercizi di vendita al dettaglio di generi di largo e generale consumo", iscritto al n. 72 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta e la successiva ordinanza del 20 dicembre 1994 con la quale l'Ufficio Centrale per il referendum ha modificato il quesito;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers e Elio Vito.

[...]

Considerato in diritto

1. - Questa Corte deve accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo oggetto di esame. A tal fine deve stabilire se ricorrano i limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti nell'ordinamento costituzionale, relativi alle normative non suscettibili di consultazioni referendarie abrogative, ed accertare altresì se la struttura del quesito proposto risponda alle esigenze di chiarezza, univocità ed omogeneità, quali definite dalla consolidata giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità delle richieste referendarie.

2. - Oggetto di esame è la richiesta di abrogazione parziale della legge 11 giugno 1971, n. 426, recante "Disciplina del commercio", e precisamente di una serie di disposizioni - contenute nei capi secondo e terzo di detta legge; più l'art. 43, secondo comma, che è norma di carattere transitorio collegata alle prime - le quali delineano il sistema della pianificazione commerciale affidato ai Comuni, sistema incentrato sull'adozione da parte dei consigli comunali dello strumento del piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita (artt. 11 e 12 della legge), cui devono conformarsi le autorizzazioni amministrative rilasciate dell'autorità comunale per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento degli esercizi di vendita (art. 24 della legge).

Il quesito riguarda altresì, nella formulazione definitiva quale risultante dalle integrazioni e precisazioni apportate dall'Ufficio centrale per il referendum con le ordinanze del 30 novembre e del 20 dicembre 1994, l'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 1 ottobre 1982, n. 697 (Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto, di regime fiscale delle manifestazioni sportive e cinematografiche e di riordinamento della distribuzione commerciale), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1982, n. 887 (nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge n. 9 del 1987 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 121 del 1987, come puntualizzato dall'Ufficio centrale). Questa disposizione riguarda la determinazione dei criteri finalizzati al rilascio delle autorizzazioni commerciali nei Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, che siano sprovvisti dello strumento del piano di sviluppo e adeguamento della rete commerciale, in collegamento espresso con la disposizione transitoria dell'art. 43, secondo comma, della legge n. 426 del 1971 inclusa, come si è detto, nella richiesta.

3. - Il quesito è ammissibile sotto tutti i profili.

Esso, infatti, non riguarda materie che espressamente non sono ammesse alla votazione popolare secondo l'indicazione testuale dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, né materie che implicitamente sono escluse dal referendum abrogativo secondo l'interpretazione logico-sistematica della medesima disposizione costituzionale, quale più volte precisata dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. in particolare la sent. n. 16 del 1978). È di tutta evidenza che la normativa in argomento non rientra nelle ipotesi riguardanti le leggi tributarie, di bilancio, di amnistia e indulto e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali; né la proposta di referendum ha per oggetto norme strettamente collegate a quelle espressamente escluse, o dotate di una forza passiva peculiare o, infine, disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato.

4. - Sussistono altresì i requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità del quesito.

Le disposizioni interessate dall'iniziativa referendaria, considerate nella loro struttura e nella loro finalità, contengono, obiettivamente, quel comune principio unitario la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al quesito; l'alternativa sottesa ad esso è individuabile, con sufficiente chiarezza, nella scelta circa la prefigurazione o meno di criteri regolatori dell'equilibrio tra domanda e offerta dei servizi commerciali, in funzione degli obiettivi indicati in termini generali negli articoli 11 e 12 della legge n. 426 del 1971, attraverso strumenti di piano o - in difetto di questi - attraverso l'equipollente predeterminazione di criteri normativi e direttivi cui attenersi in sede di rilascio delle singole autorizzazioni commerciali.

5. - Neppure rileva nel senso della inammissibilità della richiesta referendaria la mancata inclusione, in essa, di altre norme regolatrici del settore commerciale, quali quelle contenute nelle leggi che disciplinano il commercio su aree pubbliche (legge 28 marzo 1991, n. 112) o nei pubblici esercizi (legge 25 agosto 1991, n. 278), e che prevedono anche per questi comparti procedure di pianificazione e conformazione del conseguente atto autorizzativo all'esercizio commerciale. Queste normative coinvolgono, infatti, interessi pubblici diversi ed ulteriori rispetto a quello della disciplina della distribuzione, quali l'utilizzazione di aree pubbliche, la tutela igienico-sanitaria, l'ordine e la sicurezza pubblica. La permanenza di dette discipline, tradizionalmente distinte da quella concernente l'attività commerciale in generale, non può dunque ritenersi in sé incoerente e contraddittoria con l'abrogazione delle norme oggetto del referendum (cfr. sent. n. 36 del 1993; n. 27 e n. 29 del 1981), neppure avuto riguardo alla specifica previsione di "adeguato equilibrio" tra densità della rete commerciale su aree pubbliche e "installazioni commerciali a posto fisso e altre forme di distribuzione in uso" (art. 3, comma 4, della legge n. 112 del 1991 citata): una previsione, questa, che non implica necessariamente la pianificazione del settore commerciale dalla stessa non regolato e cui genericamente essa fa richiamo.

6. - Analoghe considerazioni possono farsi in relazione ad altre norme che si ricollegano, sul piano degli effetti pratici, a quelle oggetto del quesito e che sono costituite: a) dalla disciplina del credito agevolato al commercio (legge 10 ottobre 1975, n. 517); b) dalla previsione contenuta nell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832 (titolato "Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione"), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1987, n. 15.

Quanto alla prima normativa, l'eventuale esito positivo dell'iniziativa referendaria ne determina in modo automatico l'inoperatività per la parte in cui essa collega la concessione del credito agevolato alle finalità della pianificazione commerciale ivi richiamata (art. 1 e art. 6, quinto comma, punto 4, della legge n. 517 del 1975). Quanto alla seconda, va rilevato che essa consente alle autorità comunali di prefigurare ipotesi di incompatibilità tra insediamenti commerciali e zone di particolare interesse locale in funzione di interessi ambientali e storici; il che spiega l'esclusione di detta peculiare normativa - che pone un limite esterno alla libertà di commercio, con connotati di pianificazione - dall'ambito dell'iniziativa referendaria.

7. - Per tutte le ragioni svolte risulta chiaro che l'iniziativa referendaria incide esclusivamente sul momento della pianificazione commerciale e non è contraddittoria con la

disciplina - contenuta nello stesso testo di legge e non toccata dal quesito referendario - relativa al potere del sindaco di autorizzare l'esercizio dell'attività commerciale, che può continuare a permanere in via autonoma, anche in assenza di poteri pianificatori, qualora il referendum avesse esito positivo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 11 giugno 1971, n. 426, recante "Disciplina del commercio" e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente alle seguenti parti:

articolo 11; articolo 12; articolo 14; articolo 15; articolo 16; articolo 18, limitatamente al comma 2: "Qualora le commissioni di cui agli articoli 15 e 16 non siano nominate entro i termini previsti, il Presidente della Giunta regionale invita a provvedere entro un termine da lui fissato non superiore a sessanta giorni. Trascorso tale termine senza che la nomina sia avvenuta, il Presidente della Giunta regionale provvede con proprio decreto, tenuto conto delle designazioni effettuate"; articolo 20; articolo 21; articolo 22; articolo 23; articolo 24, comma 2, limitatamente alle parole: "con la osservanza dei criteri stabiliti dal piano" nonché alle parole: "e quindi l'equilibrio commerciale previsto dal piano" e comma 3, limitatamente alle parole: "del piano e"; articolo 27, comma 2: "Il nullaosta della Giunta regionale di cui al precedente ed al presente articolo può essere concesso anche in deroga a quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 12"; articolo 30; articolo 43, comma 2: "Fino a quando non siano approvati i piani di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva, le autorizzazioni saranno rilasciate dai sindaci su conforme parere delle commissioni di cui agli articoli 15 e 16 nell'osservanza dei criteri previsti agli articoli 11 e 12, previo il nullaosta della Giunta regionale per le autorizzazioni di cui agli articoli 26 e 27 della presente legge";

nonché del decreto-legge 1 ottobre 1982, n. 697, recante "Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto, di regime fiscale delle manifestazioni sportive e cinematografiche e di riordinamento della distribuzione commerciale", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1982, n. 887, limitatamente a: articolo 8, comma 1, nel testo sostituito dall'art. 1 del decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 121: "Limitatamente ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sprovvisti del piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita il consiglio comunale stabilisce ai sensi degli articoli 11 e seguenti della legge 11 giugno 1971, n. 426, i criteri ai quali la commissione comunale per il commercio prevista da tale legge deve attenersi nell'esaminare le domande di autorizzazione ai sensi dell'articolo 43, secondo comma, della legge stessa. I criteri sono validi sino all'approvazione del piano. La mancata indicazione dei criteri suddetti comporta la sospensione del rilascio delle autorizzazioni relative all'apertura di esercizi di vendita al dettaglio di generi di largo e generale consumo";

Richiesta dichiarata legittima, con ordinanze del 30 novembre 1994 e del 20 dicembre 1994, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 4/1995

Commercio - Orario dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio - Fissazione dei limiti attribuita ai sindaci, in conformità ai criteri stabiliti dalle regioni - Disciplina legislativa - Richiesta di referendum abrogativo - Chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito ed insussistenza di cause ostative previste espressamente o desumibili dalla disciplina costituzionale del referendum - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto di richiesta referendaria - Norme che attribuiscono a pubbliche autorità il potere di determinare gli orari dei negozi di vendita al dettaglio - Finalità della richiesta - Liberalizzazione degli orari di vendita degli esercizi commerciali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 28 luglio 1971, n. 558 recante "Disciplina dell'orario dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio", limitatamente agli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 8; nonché del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, limitatamente all'art. 54, lett. d), limitatamente alle parole "dei negozi," e alle parole "vendita e";

nonché del decreto-legge 1 ottobre 1982 n. 697, recante "Disposizioni in materia di IVA, di regime fiscale delle manifestazioni sportive e cinematografiche e di riordinamento della distribuzione commerciale", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1982, n. 887, relativamente all'art. 8 (nel testo sostituito dall'art. 1 del d.-l. 26 gennaio 1987 n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987 n. 121), comma 4: "Fermo rimanendo quanto disposto dalla legge 28 luglio 1971, n. 558, a modificazione dell'art. 1, secondo comma, lett. b), della legge medesima, i sindaci, in conformità ai criteri stabiliti dalle regioni ai sensi dell'art. 54 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, fissano i limiti giornalieri degli orari di vendita al dettaglio, anche differenziati per settori merceologici, indicando l'ora di apertura antimeridiana non oltre le ore 9 e l'ora di chiusura serale non oltre le ore 20 o, nel periodo dell'anno nel quale è in vigore l'ora legale, non oltre le ore 21. Nel rispetto dei limiti così fissati l'operatore commerciale può scegliere l'orario di apertura e di chiusura con facoltà, inoltre, di posticipare, sempre rispetto ai predetti limiti, di un'ora l'apertura antimeridiana e corrispondentemente la chiusura serale, che comunque non può avvenire oltre le ore 21."; comma 5: "Le disposizioni di cui all'art. 6, secondo comma, della legge 28 luglio 1971, n. 558, sono estese agli esercizi specializzati nella vendita di bevande, libri, dischi, nastri magnetici, nusicassette, videocassette, opere d'arte, oggetti d'antiquariato, stampe, cartoline, articoli ricordo e mobili."; iscritto al n. 78 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Vincenzo Caianiello;

Uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers e Elio Vito.

[...]

Considerato in diritto

1. - Questa Corte deve accertare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta di referendum oggetto di esame. A tal fine deve stabilire se ricorrano i limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti nel sistema, relativi alle normative non suscettibili di consultazioni referendarie abrogative ed accertare, altresì, se la struttura del quesito proposto risponda alle esigenze di chiarezza, univocità ed omogeneità, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità delle domande referendarie.

2. - Il quesito referendario è diretto alla abrogazione delle norme che disciplinano l'orario dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio, attribuendo ai sindaci la fissazione dei limiti di detti orari in conformità ai criteri stabiliti dalle regioni. Vengono altresì sottoposte a referendum le successive modifiche delle norme, secondo la formulazione del quesito.

3. - L'iniziativa referendaria è da ritenersi ammissibile sotto tutti i profili. Non si ravvisa, difatti, alcuna delle cause ostative previste espressamente dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o desumibili dalla disciplina costituzionale del referendum abrogativo (cfr. in proposito la sent. n. 16 del 1978). In particolare sussistono i requisiti della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, in quanto le disposizioni oggetto del referendum, obiettivamente considerate nella loro struttura e finalità, contengono effettivamente quel principio la cui eliminazione o permanenza dipende dalla risposta che il corpo elettorale fornirà.

Va inoltre precisato che, in relazione alla normativa oggetto dell'iniziativa, quella che residua nel medesimo testo di legge non altera la chiarezza, omogeneità ed univocità del quesito, perché assolve ad una autonoma funzione. Infatti, tra le norme della legge 28 luglio 1971, n. 558 non interessate dalla proposta referendaria, (a parte l'art. 2, che è stato già abrogato dall'art. 7 della legge n. 112 del 1991) l'art. 9 disciplina gli orari di apertura e chiusura e i turni festivi degli impianti stradali di distribuzione di carburante, per i quali si giustifica il permanere della peculiare loro disciplina e, quindi, il non coinvolgimento nella proposta referendaria; l'art. 10 reca le sanzioni amministrative per le contravvenzioni alle disposizioni della legge, ovviamente riferibili - in caso di esito positivo del referendum - soltanto alla disciplina relativa agli impianti di distribuzione di carburanti; l'art. 11 abroga una precedente legge (n. 973 del 1932) sugli orari dei negozi e l'art. 12 fa salve le competenze in materia di commercio delle regioni a statuto speciale.

4. - Né può ritenersi che il riferimento, contenuto in altre norme non inserite nel quesito, al potere del sindaco di disciplinare gli orari di vendita possa inficiare la chiarezza e l'omogeneità della richiesta, poiché le relative disposizioni (art. 3 della legge n. 112 del 1991 e art. 8 della legge n. 287 del 1991) attengono a forme di distribuzione commerciale diverse da quella ordinaria, e cioè, rispettivamente, al commercio sulle aree pubbliche ed ai pubblici esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande. La disciplina per detti settori è stata sempre distinta da quella relativa alla vendita negli esercizi commerciali al dettaglio, diversi essendo gli interessi pubblici sottesi alle differenti discipline e cioè, ad esempio, quelli di igiene e sanità per i mercati rionali e quelli di ordine e sicurezza pubblica per i pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande (cfr. art. 9 legge n. 287 del 1991).

5. - Né infine rileva, sempre ai fini della chiarezza del quesito, la norma (anch'essa non coinvolta nella richiesta referendaria) di cui all'art. 36, comma 3, della legge n. 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali - che attribuisce al sindaco il potere di coordinare gli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, in vista delle esigenze degli utenti - perché, pur con l'eventuale esito positivo dell'iniziativa referendaria, si giustifica in ogni caso la perdurante vigenza della norma, che disciplina un potere di coordinamento di orari relativi anche ad altre attività sulle quali non interferisce la normativa oggetto del quesito.

6. - Per tutte le ragioni svolte, il quesito appare pienamente comprensibile, essendo chiaro all'elettore che egli viene chiamato ad abrogare le norme che attribuiscono a pubbliche autorità il

potere di determinare gli orari dei negozi di vendita al dettaglio, con conseguente liberalizzazione ed affidamento di dette scelte alle determinazioni di coloro che esercitano l'attività secondo questa forma di distribuzione commerciale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 28 luglio 1971, n. 558 recante "Disciplina dell'orario dei negozi e degli esercizi di vendita al dettaglio", limitatamente agli artt. 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 8; nonché del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, limitatamente all'art. 54, lett. d), limitatamente alle parole "dei negozi," e alle parole "vendita e"; nonché del decreto-legge 1 ottobre 1982 n. 697, recante "Disposizioni in materia di IVA, di regime fiscale delle manifestazioni sportive e cinematografiche e di riordinamento della distribuzione commerciale", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 1982, n. 887, relativamente all'art. 8 (nel testo sostituito dall'art. 1 del d.-l. 26 gennaio 1987 n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987 n. 121), comma 4: "Fermo rimanendo quanto disposto dalla legge 28 luglio 1971, n. 558, a modificazione dell'art. 1, secondo comma, lett. b), della legge medesima, i sindaci, in conformità ai criteri stabiliti dalle regioni ai sensi dell'art. 54 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, fissano i limiti giornalieri degli orari di vendita al dettaglio, anche differenziati per settori merceologici, indicando l'ora di apertura antimeridiana non oltre le ore 9 e l'ora di chiusura serale non oltre le ore 20 o, nel periodo dell'anno nel quale è in vigore l'ora legale, non oltre le ore 21. Nel rispetto dei limiti così fissati l'operatore commerciale può scegliere l'orario di apertura e di chiusura con facoltà, inoltre, di posticipare, sempre rispetto ai predetti limiti, di un'ora l'apertura antimeridiana e corrispondentemente la chiusura serale, che comunque non può avvenire oltre le ore 21."; comma 5: "Le disposizioni di cui all'art. 6, secondo comma, della legge 28 luglio 1971, n. 558, sono estese agli esercizi specializzati nella vendita di bevande, libri, dischi, nastri magnetici, musicassette, videocassette, opere d'arte, oggetti d'antiquariato, stampe, cartoline, articoli ricordo e mobili."; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 30 novembre 1994, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 5/1995

Referendum abrogativo di leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale - Ammissibilità - Condizioni.

Parlamento - Costante operatività del sistema elettorale - Necessità, a garanzia della permanente possibilità di rinnovamento delle Camere.

Elezioni - Elezioni politiche - Sistema elettorale della Camera dei deputati - Assegnazione del venticinque per cento dei seggi con il metodo proporzionale - Richiesta di referendum abrogativo - Proposta referendaria finalizzata all'ottenimento di un sistema totalmente maggioritario uninominale.

Elezioni - Elezioni politiche - Sistema elettorale della Camera dei deputati - Assegnazione del venticinque per cento dei seggi con il metodo proporzionale - Richiesta di referendum abrogativo - Inidoneità, in caso di esito favorevole all'abrogazione, della normativa elettorale di risulta a consentire la formazione dell'organo parlamentare - Inammissibilità della richiesta.

Elezioni - Elezioni politiche - Sistema elettorale del Senato della Repubblica - Meccanismo maggioritario - Correzione attraverso l'assegnazione di un quarto dei seggi attribuiti alla Regione col sistema proporzionale - Richiesta di referendum abrogativo - Inoperatività della normativa residua conseguente all'abrogazione referendaria - Impedimento al rinnovo dell'Assemblea rappresentativa - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione:

A) del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate in particolare dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 e dal d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 534, limitatamente alle seguenti parti: articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole: "La ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, a norma degli articoli 77, 83 e 84, si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale"; comma 3, limitatamente alle parole "settantacinque per cento del"; comma 4: "In ogni circoscrizione, il venticinque per cento del totale dei seggi è attribuito in ragione proporzionale mediante riparto tra liste concorrenti a norma degli articoli 77, 83 e 84"; articolo 4, comma 2, numero 1), limitatamente alle parole: "da esprimere su apposita scheda recante il cognome e il nome di ciascun candidato, accompagnato da uno o più contrassegni ai sensi dell'articolo 18, comma 1. I contrassegni che contraddistinguono il candidato non possono essere superiori a cinque. Nella scheda, lo spazio complessivo riservato a ciascun candidato, accompagnato da uno o più contrassegni, deve essere uguale", e numero 2): "un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su una diversa scheda recante il contrassegno e l'elenco dei candidati di ciascuna lista. Il numero dei

candidati di ciascuna lista non può essere superiore ad un terzo dei seggi attribuiti in ragione proporzionale alla circoscrizione con arrotondamento alla unità superiore. Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati e da candidate, in ordine alternato”; articolo 14, comma 1, limitatamente alle parole: “o liste di candidati”, alle parole “o le liste medesime nelle singole circoscrizioni” con esclusione della parola “medesime”; comma 2, limitatamente alle parole “le loro liste con”; comma 3, limitatamente alle parole “, sia che si riferiscano a candidature nei collegi uninominali sia che si riferiscano a liste.”; articolo 16, comma 4, limitatamente alle parole: “e delle liste” e delle parole “e delle liste”; articolo 17, comma 1, limitatamente alle parole: “e della lista dei candidati”; articolo 18, comma 1, limitatamente alle parole: “i quali si collegano a liste di cui all’articolo 1, comma 4, cui gli stessi aderiscono con accettazione della candidatura. La dichiarazione di collegamento deve essere accompagnata dall’accettazione scritta del rappresentante, di cui all’articolo 17, incaricato di effettuare il deposito della lista a cui il candidato nel collegio uninominale si collega, attestante la conoscenza degli eventuali collegamenti con altre liste. Nel caso di collegamenti con più liste, questi devono essere i medesimi in tutti i collegi uninominali in cui è suddivisa la circoscrizione. Nell’ipotesi di collegamento con più liste, il candidato, nella stessa dichiarazione di collegamento, indica il contrassegno o i contrassegni che accompagnano il suo nome e il suo cognome sulla scheda elettorale.”; comma 2, limitatamente alle parole: “o i contrassegni” ed alle parole: “nonché la lista o le liste alle quali il candidato si collega ai fini di cui all’articolo 77, comma 1, numero 2). Qualora il contrassegno o i contrassegni del candidato nel collegio uninominale siano gli stessi di una lista o più liste presentate per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, il collegamento di cui al presente articolo è effettuato, in ogni caso, d’ufficio dall’Ufficio centrale circoscrizionale, senza che si tenga conto di dichiarazioni ed accettazioni difformi. Le istanze di depositanti altra lista avverso il mancato collegamento d’ufficio sono presentate, entro le ventiquattro ore successive alla scadenza dei termini per la presentazione delle liste, all’Ufficio centrale nazionale che decide entro le successive ventiquattro ore”; articolo 18-bis; articolo 19; articolo 20, comma 1, limitatamente alle parole: “Le liste dei candidati o”; comma 2, limitatamente alle parole: “le liste dei candidati o”, alle parole “della lista dei candidati”, nonché alle parole “alle candidature nei collegi uninominali deve essere allegata la dichiarazione di collegamento e la relativa accettazione di cui all’articolo 18”; comma 3, limitatamente alle parole: “l’iscrizione nelle liste elettorali della circoscrizione, e, per le candidature nei collegi uninominali.”; comma 5, limitatamente alle parole: “di lista”, nonché alle parole: “Le stesse disposizioni si applicano alle candidature nei collegi uninominali”; comma 6, limitatamente alle parole: “più di una lista di candidati né”; comma 7, limitatamente alle parole: “della lista di candidati o”, nonché alle parole “la lista o”; comma 8, limitatamente alle parole: “della lista”; articolo 21, comma 2, limitatamente alle parole: “e della lista dei candidati presentata” e alle parole: “e a ciascuna lista”; articolo 22, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; numero 1) limitatamente alle parole: “e le liste”; numero 2) limitatamente alle parole: “e le liste”; numero 3) limitatamente alle parole: “e le liste” e alle parole: “riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 2 dell’articolo 18-bis, cancellando gli ultimi nomi”; numero 4), limitatamente alle parole: “dalle liste”; numero 5) limitatamente alle parole: “dalle liste”; numero 6): “cancella i nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata nella circoscrizione”; comma 2, limitatamente alle parole: “e di ciascuna lista” e alle parole: “e delle modificazioni da questo apportate alla lista”; comma 3, limitatamente alle parole: “e delle liste contestate o modificate”; articolo 23, comma 1, limitatamente alle parole: “e di lista”; comma 2, limitatamente alle parole: “di liste o” e alle parole: “e di lista”; articolo 24, comma 1, numero 1), limitatamente alle parole: “e delle liste”; numero 2): “stabilisce, mediante sorteggio da effettuarsi alla presenza dei delegati di cui al numero 1), il numero d’ordine da assegnarsi ai contrassegni dei candidati e delle liste presentati. I contrassegni di ogni candidato saranno riportati sulle schede di votazione e sui manifesti, accanto al nominativo del candidato stesso, secondo l’ordine progressivo risultato dal suddetto sorteggio; analogamente si procede per la stampa delle schede e del manifesto delle liste e dei

relativi contrassegni;”; numero 3) limitatamente alle parole: “di lista e”; numero 4) limitatamente alle parole: “e le liste”, numero 5), limitatamente alle parole: “e delle liste”; articolo 25, comma 1, limitatamente alle parole: “o della lista”; comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista”, alle parole: “e delle liste dei candidati”, alle parole: “e di lista” e alle parole: “e delle liste”; articolo 26, comma 1, limitatamente alle parole: “e di ogni lista di candidati”; articolo 30, comma 1, numero 4): “e tre copie del manifesto contenente le liste dei candidati della circoscrizione” e numero 6), limitatamente alle parole: “e di lista”; articolo 31, comma 1, limitatamente alle parole: “di tipo e colore diverso per i collegi uninominali e per la circoscrizione”, alla parola “C” e alle parole “e di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione”; comma 2, limitatamente alle parole: “Le schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale riportano accanto ad ogni contrassegno l’elenco dei candidati della rispettiva lista, nell’ambito degli stessi spazi.”; articolo 40, comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista”; articolo 41, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; comma 2, limitatamente alle parole: “di liste”; articolo 42, comma 4, limitatamente alle parole: “e di lista”; comma 7, limitatamente alle parole: “due copie del manifesto contenente le liste dei candidati nonché”; articolo 45, comma 8: “Le operazioni di cui ai commi precedenti sono compiute prima per le schede per l’elezione dei candidati nei collegi uninominali e successivamente per le schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale”; articolo 48, comma 1, limitatamente alle parole: “delle liste e” e delle parole “o della circoscrizione”; articolo 53, comma 1, limitatamente alle parole: “di lista e”; articolo 58, comma 1, limitatamente alle parole: “e una scheda per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale”; comma 2, limitatamente alle parole: “e, sulla scheda per la scelta della lista, un segno sul contrassegno corrispondente alla lista da lui prescelta o comunque nel rettangolo che lo contiene”; comma 6: “Le disposizioni di cui ai commi terzo, quarto e quinto si applicano sia per le schede per l’elezione del candidato nel collegio uninominale sia per le schede per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”; articolo 59, limitatamente alle parole: “Una scheda valida per la scelta della lista rappresenta un voto di lista.”; articolo 67, comma 1, numero 2), limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati” e numero 3), limitatamente alle parole: “rispettive”; articolo 68, comma 3: “Compiute le operazioni di scrutinio delle schede per l’elezione dei candidati nei collegi uninominali, il presidente procede alle operazioni di spoglio delle schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale. Uno scrutatore designato mediante sorteggio estrae successivamente ciascuna scheda dall’urna contenente le schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale e la consegna al presidente. Questi enuncia ad alta voce il contrassegno della lista a cui è stato attribuito il voto. Passa quindi la scheda ad altro scrutatore il quale, insieme con il segretario, prende nota dei voti di ciascuna lista.”; comma 3-bis: “Il segretario proclama ad alta voce i voti di lista. Un terzo scrutatore pone le schede, i cui voti sono stati spogliati, nella cassetta o scatola dalla quale sono state tolte le schede non utilizzate. Quando la scheda non contiene alcuna espressione di voto, sul retro della scheda stessa viene subito impresso il timbro della sezione.”; comma 7, limitatamente alle parole: “La disposizione si applica sia con riferimento alle schede scrutinate per l’elezione del candidato nel collegio uninominale sia alle schede scrutinate per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”; articolo 71, comma 1, numero 2), limitatamente alle parole: “dei voti di lista e”; comma 2, limitatamente alle parole: “o per le singole liste per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”; articolo 72, comma 2: “Nei plichi di cui al comma precedente devono essere tenute opportunamente distinte le schede per l’elezione del candidato nel collegio uninominale da quelle per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”; comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista presenti”; articolo 73, comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista”; articolo 74, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste”; articolo 75, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste”; articolo 77, comma 1, limitatamente al numero 2): “determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione, detratto, per ciascun collegio in cui è stato eletto, ai sensi del numero 1), un

candidato collegato alla medesima lista, un numero di voti pari a quello conseguito dal candidato immediatamente successivo per numero di voti, aumentati dell'unità e comunque non inferiore al venticinque per cento dei voti validamente espressi nel medesimo collegio, sempreché tale cifra non risulti superiore alla percentuale ottenuta dal candidato eletto; qualora il candidato eletto sia collegato a più liste di candidati, la detrazione avviene pro quota, in misura proporzionale alla somma dei voti ottenuti da ciascuna delle liste suddette nell'ambito territoriale del collegio. A tal fine l'Ufficio centrale circoscrizionale moltiplica il totale dei voti conseguiti nelle singole sezioni del collegio da ciascuna delle liste collegate per il totale dei voti da detrarre, ai sensi della disposizione del secondo periodo, alle liste collegate, e divide il prodotto per il numero complessivo dei voti conseguiti da tali liste nel collegio; il numero dei voti da detrarre a ciascuna lista è dato dalla parte intera dei quozienti così ottenuti;”, al numero 3): “determina, ai fini di cui all'articolo 84, la cifra individuale di ogni candidato presentatosi nei collegi uninominali della circoscrizione e non proclamato eletto ai sensi del numero 1) del presente comma. Tale cifra viene determinata moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti e dividendo il prodotto per il numero complessivo dei votanti nel collegio uninominale;”, al numero 4): “determina la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali non proclamati eletti collegati ai sensi dell'articolo 18, comma 1, alla medesima lista, disponendoli nell'ordine delle rispettive cifre individuali. A parità di cifre individuali prevale il più anziano d'età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento;” e al numero 5): “comunica all'Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonché, ai fini di cui all'articolo 83, comma 1, numero 2), il totale dei voti validi della circoscrizione ed il totale dei voti validi ottenuti nella circoscrizione da ciascuna lista.”; articolo 79, comma 5, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; comma 6, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; articolo 81, comma 1, limitatamente alle parole: “e di lista”; articolo 83; articolo 84, comma 1: “Il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell'Ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all'articolo 83, comma 2, proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista, secondo l'ordine progressivo di presentazione. Se qualcuno tra essi è già stato proclamato eletto ai sensi dell'articolo 77, comma 1, numero 1), proclama eletti i candidati che seguono nell'ordine progressivo di presentazione. Qualora ad una lista spettino più posti di quanti siano i suoi candidati, il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti, sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti alla lista e seguendo l'ordine delle rispettive cifre individuali, i candidati della graduatoria di cui all'articolo 77, comma 1, numero 4) che non risultino già proclamati eletti. Nel caso di graduatorie relative a più liste collegate con gli stessi candidati nei collegi uninominali, si procede alla proclamazione degli eletti partendo dalla lista con la cifra elettorale più elevata. Qualora al termine delle proclamazioni effettuate ai sensi del terzo e del quarto periodo rimangano ancora da attribuire dei seggi ad una lista, il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionalene dà comunicazione all'Ufficio centrale nazionale, affinché si proceda ai sensi dell'articolo 83, comma 1, numero 4), ultimo periodo.”; articolo 85; articolo 86, comma 4: “Il seggio attribuito ai sensi dell'articolo 84 che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, è attribuito nell'ambito della medesima circoscrizione al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti dell'ordine progressivo di lista.”; comma 5: “Nel caso in cui una lista abbia già esaurito i propri candidati, si procede con le modalità di cui all'articolo 84, comma 1, terzo, quarto e quinto periodo.”; B) del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, avente ad oggetto “Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica”, limitatamente alle seguenti parti: articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole: “con eccezione del Molise e della Valle d'Aosta”, alle parole: “tre quarti dei”, alle parole: “con arrotondamento per difetto” ed alle parole: “Per l'assegnazione degli ulteriori seggi spettanti, ciascuna regione è costituita in unica circoscrizione elettorale”, comma 4: “I collegi uninominali della regione Trentino-Alto Adige sono definiti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 422”; articolo 2, comma 1, limitatamente alle parole: “Gli

ulteriori seggi sono attribuiti proporzionalmente in circoscrizioni regionali tra i gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali”; articolo 9, comma 1, limitatamente alle parole: “che non partecipano al riparto dei seggi in ragione proporzionale”; articolo 17; articolo 18; articolo 19, comma 1, limitatamente alle parole: “in uno dei collegi in cui la proclamazione abbia avuto luogo con sistema maggioritario”; comma 6, limitatamente alle parole: “Quando, per qualsiasi causa, resti vacante il seggio di senatore attribuito con calcolo proporzionale nelle circoscrizioni regionali l’Ufficio elettorale regionale proclama eletto il candidato del medesimo gruppo con la più alta cifra individuale.”;

Giudizi iscritti rispettivamente ai nn. 67 e 71 del registro referendum.

Vista l’ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittime le richieste e la successiva ordinanza del 4 gennaio 1995 con la quale l’Ufficio medesimo ha apportato correzioni materiali al quesito di cui al punto A);

Uditi nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 i Giudici relatori Mauro Ferri e Francesco Guizzi, rispettivamente per i giudizi nn. 67 e 71 del registro referendum;

Uditi gli avvocati Carlo Mezzanotte e Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers e Elio Vito.

[...]

Considerato in diritto

1. - Poiché le due richieste di referendum popolare in esame hanno per oggetto materie analoghe, i relativi giudizi di ammissibilità vanno riuniti e decisi con unica sentenza.

2.1. - La prima delle due richieste investe, nell’ambito del sistema elettorale della Camera dei deputati, l’intero meccanismo di assegnazione del venticinque per cento dei seggi con il metodo proporzionale, mediante riparto tra liste concorrenti. Con l’abrogazione della detta quota proporzionale si tende, secondo l’intenzione dei promotori, alla piena espansione del sistema maggioritario - ora previsto per i tre quarti dei seggi -, che verrebbe, quindi, applicato per l’attribuzione del totale dei seggi medesimi.

La anzidetta finalità viene perseguita attraverso un quesito di struttura particolarmente complessa ed elaborata, coinvolgente una numerosa serie di articoli o, più spesso, di parti di articoli (commi interi, ovvero anche singole frasi o parole) della vigente normativa elettorale della Camera dei deputati, quale risulta dalle modifiche recentemente apportate al d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534.

2.2. - Questa Corte ha già avuto modo più volte di esaminare richieste di referendum aventi per oggetto leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale.

In particolare, nella sent. n. 32/1993 si è affermato, ribadendo e sintetizzando i criteri enunciati nella giurisprudenza precedente, che le dette leggi sono assoggettabili a referendum popolare “alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell’eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell’organo”.

In ordine alla struttura formale del quesito, si è ritenuto nella predetta pronuncia (come già nella sent. n. 47/1991) che esso può includere anche porzioni del testo legislativo (frasi o parole) brevissime e prive di autonomo significato normativo, qualora ciò sia imposto dall’imprescindibile esigenza di chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito medesimo, a sua volta dettata dalla necessità di garantire agli elettori l’espressione di un voto consapevole (cfr. cit. sent. n. 47/1991 e le precedenti in essa richiamate).

L’esigenza di adoperare una tecnica di particolare puntualità e precisione nella formulazione del quesito, oltre a rispondere, come s’è detto, al fine - comune ad ogni tipo di richiesta referendaria - di assicurare la consapevolezza del voto, assume poi, per i referendum

concernenti le leggi elettorali degli organi costituzionali (o di rilevanza costituzionale), un ulteriore e specifico rilievo, in quanto, in questo caso, sussiste la necessità di soddisfare la seconda, autonoma ed indispensabile, condizione sopra richiamata (su cui si tornerà in seguito), data "l'indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva è espressamente prevista nella Costituzione" (sent. n. 29/1987).

2.3. - Non vi è dubbio che il quesito in esame debba ritenersi dotato delle necessarie qualità della chiarezza, univocità ed omogeneità.

L'insieme delle norme (nonché delle frasi o parole prive di significato normativo autonomo) di cui si chiede l'abrogazione risulta chiaramente rispondente ad una matrice razionalmente unitaria, ispirato, cioè, da un principio comune, la cui permanenza od eliminazione viene rimessa al voto del corpo elettorale.

Attraverso una attenta opera di "ritaglio" del testo normativo si intende, infatti, scorporare dalla legge in esame - come s'è detto all'inizio - tutto il complesso delle disposizioni che disciplinano (o che comunque richiamano) il sistema di attribuzione di un quarto dei seggi con il metodo proporzionale, con la finalità, anch'essa intrinseca all'atto abrogativo proposto, e che costituisce un epilogo evidente della abrogazione, di ottenere un sistema totalmente maggioritario uninominale.

Ne deriva, in conclusione, che il quesito referendario risulta indubbiamente fornito dei requisiti idonei ad assicurare agli elettori l'espressione di un voto consapevole.

2.4. - Occorre ora verificare se la disciplina risultante dall'eventuale esito positivo del referendum sia "immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo" (cit. sent. n. 32/1993).

Deve a questo punto essere riaffermato con vigore che "gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento" (sent. n. 29/1987). Tale principio - di fondamentale importanza, in quanto attinente alle garanzie essenziali del sistema istituzionale previsto dalla Costituzione - postula necessariamente, per la sua effettiva attuazione, la costante operatività delle leggi elettorali relative a tali organi.

Per quanto riguarda, in particolare, il Parlamento, va ribadita l'assoluta indefettibilità di un sistema elettorale permanentemente efficiente (tale da non ammettere neppure ambiguità o incertezze normative: cfr. cit. sent. n. 47/1991), in guisa che, in qualsiasi momento della vita dello Stato, sia garantita la possibilità di rinnovamento delle Camere, che si renda necessario per la scadenza naturale delle medesime, ovvero a seguito dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica, esercizio che a sua volta non può subire impedimenti. L'esigenza fondamentale di funzionamento dell'ordinamento democratico rappresentativo non tollera soluzioni di continuità nell'operatività del sistema elettorale del Parlamento: una richiesta di referendum che esponga l'ordinamento a un tale rischio non potrebbe, pertanto, che essere dichiarata inammissibile.

2.5. - Ciò posto, è indubitabile, come riconoscono nella memoria depositata gli stessi presentatori della richiesta, che dalla eliminazione del meccanismo (proporzionale) atto ad attribuire il venticinque per cento dei seggi - conseguente all'esito positivo del voto popolare - scaturirebbe un sistema elettorale che, in assenza di un intervento del legislatore, non sarebbe in grado di funzionare. A seguito della espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi (l'art. 1, comma 3, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e succ. mod., nel testo residuo così disporrebbe: "In ogni circoscrizione, il totale dei seggi è attribuito nell'ambito di altrettanti collegi uninominali, nei quali risulta eletto il candidato che ha riportato il maggior numero di voti"), occorrerebbe procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandoli in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più al solo settantacinque per cento del totale medesimo: la ripartizione operata con il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 7, comma 1, della legge n. 277/1993, ove anche si volesse ritenere la sopravvivenza di tale atto dopo l'eventuale approvazione del

referendum, non permetterebbe, infatti, che l'elezione di un numero di deputati inferiore (475) a quello (630) previsto dalla Costituzione, con la evidente conseguenza che il sistema elettorale risulterebbe inidoneo a consentire la formazione dell'organo, e, quindi, non sarebbe nemmeno possibile indire le elezioni.

È, altresì, pacifico, poi, che la revisione dei collegi richiede, per la sua adozione, un provvedimento legislativo: pur, infatti, a voler ammettere che anche nel caso in esame si attivi l'opera della Commissione per la verifica e la revisione dei collegi ai sensi del comma 6 dell'art. 7 della legge n. 277/1993 (benché non si tratti semplicemente di rivedere i confini dei collegi esistenti a causa di mutamenti dei parametri previsti, bensì di procedere - come s'è detto prima - ad una integrale rideterminazione dei collegi medesimi a seguito del mutamento dell'impianto generale della legge elettorale), tale opera è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993.

Alla luce delle raggiunte conclusioni, non può non cogliersi la sostanziale - e decisiva ai fini che interessano - diversità tra la situazione che si determinerebbe in caso di approvazione della proposta referendaria ora in esame e quella che questa Corte esaminò, non ritenendola ostativa all'ammissibilità del referendum allora richiesto per l'abrogazione di alcune norme della legge elettorale del Senato, con la citata sent. n. 32/1993. In quella pronuncia si affermò che la normativa di risulta avrebbe potuto dar luogo ad "inconvenienti" per ciò che riguardava, da un lato, "la diseguale proporzione in cui l'uno e l'altro sistema di elezione sarebbero destinati ad operare nelle singole regioni", e, dall'altro, "gli effetti che il passaggio al sistema maggioritario semplice determina in caso di ricorso alle elezioni suppletive, secondo la legge 14 febbraio 1987, n. 31, al fine di ricoprire i seggi rimasti vacanti per qualsiasi causa, e in particolare per effetto di eventuali opzioni". Appare evidente che i menzionati inconvenienti attenevano al solo "modo di operare" del sistema elettorale di risulta, nel senso che vi introducevano elementi di possibile sperequazione o irrazionalità, i quali, tuttavia, ove anche avessero potuto dar luogo ad eventuali vizi di legittimità costituzionale (di per sé non rilevanti in sede di giudizio di ammissibilità: v. sent. n. 26/1987), certamente - come si affermò espressamente nella predetta sentenza n. 32/1993 - non incidevano sull'operatività del sistema medesimo: essi, cioè, non producevano effetti paralizzanti sul meccanismo elettorale, tali da impedire il ricorso alle elezioni in mancanza di un intervento integrativo del legislatore, come invece avviene nel caso ora in esame.

2.6. - Nella memoria depositata nell'imminenza della camera di consiglio, i presentatori della richiesta adducono, a sostegno dell'ammissibilità della stessa, due essenziali argomenti: a) sussistenza di un dovere costituzionale di cooperazione del Parlamento affinché la volontà popolare sia integrata e tradotta ad effetto, dovere costituzionale derivante da una asserita superiorità in grado del referendum rispetto alla legge ordinaria approvata dalle Camere; b) esistenza, comunque, nell'ordinamento di un principio di continuità delle leggi elettorali (desumibile dagli artt. 60 e 61 della Costituzione), e cioè di implicita ultrattività della legge abrogata fino alla piena operatività di quella nuova, con conseguente costante esistenza di un sistema elettorale funzionante.

Ma entrambe le tesi non sono condivisibili e non valgono a superare la accertata ragione di inammissibilità della richiesta.

In ordine alla prima va osservato che, anche ad ammettere, per pura ipotesi, che sussista un dovere del Parlamento, oltre che di natura politica, anche di carattere giuridico-costituzionale, di attuare e condurre a pieno effetto la volontà espressa dal corpo elettorale attraverso il referendum abrogativo, è decisivo rilevare che di fronte all'inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio. Tale inerzia, ove si prolungasse oltre il termine di sessanta giorni fino al quale il Presidente della Repubblica può, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione, ai sensi dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 352/1970 (ovvero oltre quello più lungo eventualmente introdotto - ma pur sempre con legge - in deroga alla norma predetta, come avvenuto nel 1987),

determinerebbe, nel caso in esame, come s'è visto, la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi.

Per quanto concerne, infine, la seconda argomentazione addotta nella memoria, deve escludersi che dai precetti contenuti negli artt. 60 e 61 della Costituzione possa trarsi il principio secondo cui, in assenza di una espressa previsione legislativa, l'applicabilità di una nuova normativa elettorale sia, in deroga ai criteri generali che regolano la successione delle leggi nel tempo e l'inizio e la cessazione della loro efficacia, automaticamente procrastinata fino a che la stessa non sia stata completata al fine di renderla operativa, con conseguente ultrattività medio tempore della legge anteriore: e ciò non può non valere anche in ordine ai rapporti tra abrogazione referendaria e normativa sottoposta a referendum.

Una conferma di ciò si ricava dal fatto che l'art. 10 della legge 4 agosto 1993, n. 277, il quale posticipò l'efficacia delle nuove norme elettorali introdotte dalla legge medesima fino all'entrata in vigore del decreto legislativo di determinazione dei collegi uninominali, fu introdotto, come chiaramente si evince dalla lettura integrale dei lavori parlamentari sul punto, non già a scopo meramente ricognitivo di un principio esistente, bensì in quanto prevalse nettamente la tesi secondo cui, in assenza di una tale norma transitoria, si sarebbe verificato un vuoto legislativo con l'effetto di impedire il ricorso eventuale a nuove elezioni.

2.7. - In conclusione, la richiesta di referendum deve essere dichiarata inammissibile.

3.1. - Il secondo quesito referendario qui in esame, nel testo riformulato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione dopo l'emanazione del testo unico di cui al d.lgs. n. 533/1993, è chiaro e univoco nella volontà di abrogare quelle parti della legge elettorale del Senato che prevedono la "correzione proporzionale" del meccanismo maggioritario attraverso l'assegnazione di un quarto dei seggi attribuiti alla Regione, secondo le modalità stabilite dall'art. 17 del citato testo unico.

In ordine alla normativa residua del citato d.lgs. n. 533, conseguente all'abrogazione referendaria, la soppressione di articoli, commi e semplici incisi dà vita a una disciplina generale orientata verso l'adozione del c.d. "maggioritario secco"; essa, però, non è di per sé operativa.

3.2. - È determinante, a questo riguardo, - come già nella ipotesi relativa alla Camera dei deputati - il problema dei collegi elettorali: a ogni Regione è assegnato un numero di collegi uninominali pari ai tre quarti dei seggi, e cioè complessivamente 232 su 315 (d.lgs. n. 535/1993). Il referendum abrogativo non può risolvere tale questione e, allora, occorre esaminare la situazione che si determinerebbe nell'ipotesi di una risposta affermativa al quesito. Stante la previsione dell'art. 57 della Costituzione, non funzionerebbe più la rete dei collegi come disegnata dal d.lgs. n. 535, e la normativa residua non sarebbe in concreto applicabile, con un impedimento (a tempo indeterminato) per il rinnovo dell'assemblea rappresentativa, cui dovrebbe rimediare necessariamente il legislatore.

La difesa del comitato promotore, consapevole dell'essenziale importanza di tale punto, invoca l'esistenza di un obbligo di cooperazione per dar seguito alla volontà referendaria, sostenendo che si potrebbe facilmente sciogliere il nodo dei collegi con la revisione della "mappa", rimpicciolendoli e aumentandoli di numero. Ma su tale obbligo, come pure sull'ipotizzato principio di ultrattività della legislazione elettorale delle Camere, valgono i rilievi già svolti in precedenza (n. 2.6.). Va ricordato, in particolare, come la norma transitoria, di cui all'art. 10 della legge n. 276/1993, sia stata inserita - così come l'art. 10 della legge n. 277/1993 (v. ancora il n. 2.6.) - con emendamento aggiuntivo per evitare il pericolo di un vuoto normativo, e comunque incertezze interpretative (v. Camera dei deputati, assemblea, 24 e 30 giugno 1993; Senato, assemblea, 14 luglio 1993).

3.3. - Infine, a proposito dell'argomento addotto in memoria dai promotori, relativo allo scioglimento e alle elezioni del Senato del 1953, è sufficiente ricordare che la legge 6 febbraio 1948, n. 29, all'art. 3, primo comma, prevedeva l'adeguamento, "con norma di legge", del numero dei senatori assegnati a ciascuna Regione "nella prima sessione successiva alla pubblicazione ufficiale dei risultati del censimento generale della popolazione". Il fatto che detta norma, nel 1953, non abbia avuto seguito non è pertinente ai fini del presente giudizio. Infatti, il

numero dei senatori e dei deputati, prima della revisione effettuata con la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, era variabile, secondo l'originaria formulazione dell'art. 57 della Costituzione.

3.4. - Anche la seconda richiesta di referendum popolare va, pertanto, dichiarata inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione parziale, nei termini indicati in epigrafe:

a) del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni ed integrazioni;

b) del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), richieste dichiarate legittime, con ordinanza del 30 novembre 1994, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 6/1995

Referendum abrogativo - Oggetto - Disposizioni legislative in materia di Cassa integrazione guadagni straordinaria - Quesito referendario - Omessa inclusione di norme strettamente connesse a quelle di cui si chiede l'abrogazione - Alternativa referendaria non rispondente all'intento contenuto nella proposta - Mancanza di chiarezza del quesito - Inammissibilità della richiesta di referendum.

Lavoro (rapporto di) - Disposizioni legislative in materia di Cassa integrazione guadagni straordinaria - Richiesta di referendum abrogativo - Fine intrinseco della proposta - Liberalizzazione dei licenziamenti per riduzione del personale, con totale sostituzione dell'indennità di mobilità al trattamento di integrazione salariale - Effetti conseguenti alla abrogazione - Inapplicabilità di una serie di istituti, fra i quali il trattamento di mobilità - Contraddittorietà con la ratio dell'effetto abolitivo del referendum - Inammissibilità della richiesta referendaria per mancanza di chiarezza del quesito.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

della legge 5 novembre 1968, n. 1115, recante "Estensione, in favore dei lavoratori, degli interventi della Cassa integrazione guadagni, della gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione e della Cassa assegni familiari e provvidenze in favore dei lavoratori anziani licenziati", limitatamente a:

articolo 3;

articolo 4;

della legge 8 agosto 1972, n. 464, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 5 novembre 1968, n. 1115, in materia di integrazione salariale e di trattamento speciale di disoccupazione", limitatamente all'art. 1, comma 4: "Le disposizioni della legge 5 novembre 1968, n. 1115, con le modifiche apportate dalla presente legge, in quanto applicabili si estendono anche agli impiegati sospesi dal lavoro per le cause indicate nei precedenti commi. Ai medesimi è corrisposta un'integrazione salariale pari all'80 per cento della retribuzione mensile spettante al momento della sospensione e comunque non superiore a lire 200.000."; del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 9, recante "Interventi urgenti in favore dei lavoratori di aziende in particolari condizioni" convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1976, n. 62, limitatamente all'art. 1, comma 4: "Il provvedimento del C.I.P.E. importa l'autorizzazione alle società previste nel secondo comma ad assumere, sotto la stessa data della cessazione del rapporto di lavoro con le imprese di cui al medesimo secondo comma ed alle stesse condizioni fruite al momento del licenziamento, fino al 30 settembre 1976, il personale licenziato di cui si promuove il reimpiego. Importa, altresì, che tale personale, in deroga alla vigente normativa, è ammesso, con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, al trattamento di integrazione salariale straordinario per il periodo suindicato. Allo stesso trattamento sono ammessi anche i dirigenti, con l'applicazione del limite previsto dall'art. 15 della legge 20 maggio 1975, n. 164" e comma 5: "Il detto trattamento di integrazione spetta anche ai lavoratori licenziati in occasione della liquidazione dell'impresa o della cessazione dell'attività produttiva

che abbiano proposto azione giudiziaria avverso il licenziamento, salvo il definitivo regolamento dei rapporti dopo la definizione della controversia”;

del decreto-legge 10 giugno 1977, n. 291, recante “Provvidenze in favore dei lavoratori nelle aree dei territori meridionali” convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1977, n. 501, limitatamente agli articoli 1 e 2;

del decreto-legge 30 marzo 1978, n. 80, recante “Norme per agevolare la mobilità dei lavoratori e norme in materia di cassa integrazione guadagni” convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 1978, n. 215, limitatamente all’articolo 4-bis;

della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante “Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l’editoria”, limitatamente all’articolo 35;

del decreto-legge 4 settembre 1987, n. 366, recante “Proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale dei lavoratori dipendenti dalla GEPI, disciplina del reimpiego di dipendenti licenziati da imprese meridionali, misure per la soppressione di capacità produttive di fonderie di ghisa e di acciaio, norme per il finanziamento di lavori socialmente utili nell’area napoletana e per la manutenzione e salvaguardia del territorio e del patrimonio artistico e monumentale della città di Palermo, nonché interventi a favore dei lavoratori dipendenti da datori di lavoro privati operanti nelle province di Sondrio e di Bolzano interessate dagli eventi alluvionali del luglio 1987”, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 novembre 1987, n. 452, limitatamente all’articolo 2, comma 4: “Ai dipendenti di cui ai precedenti commi è riconosciuto, per un periodo massimo di un anno, il trattamento previsto dall’articolo 2 della legge 5 novembre 1968, n. 1115, e successive modificazioni e integrazioni”, e all’articolo 4; della legge 23 luglio 1991, n. 223, recante “Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro” limitatamente alle seguenti parti: articolo 1, comma 1: “La disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale trova applicazione limitatamente alle imprese che abbiano occupato mediamente più di quindici lavoratori nel semestre precedente la data di presentazione della richiesta di cui al comma 2. Nel caso di richieste presentate prima che siano trascorsi sei mesi dal trasferimento di azienda, tale requisito deve sussistere, per il datore di lavoro subentrante, nel periodo decorrente alla data del predetto trasferimento. Ai fini dell’applicazione del presente comma vengono computati anche gli apprendisti ed i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro”; comma 2: “La richiesta di intervento straordinario di integrazione salariale deve contenere il programma che l’impresa intende attuare con riferimento anche alle eventuali misure previste per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale. Il programma deve essere formulato in conformità ad un modello stabilito, sentito il Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI), con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale. L’impresa, sentite le rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza di queste, le organizzazioni sindacali di categoria dei lavoratori più rappresentative operanti nella provincia, può chiedere una modifica del programma nel corso del suo svolgimento”;

articolo 2;

articolo 3, comma 1: “Il trattamento straordinario di integrazione salariale è concesso, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ai lavoratori delle imprese soggette alla disciplina dell’intervento straordinario di integrazione salariale, nei casi di dichiarazione di fallimento, di emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all’amministrazione straordinaria, qualora la continuazione dell’attività non sia stata disposta o sia cessata. Il trattamento straordinario di integrazione salariale è altresì concesso nel caso di ammissione al concordato preventivo consistente nella cessione dei beni. Il trattamento viene concesso su domanda del curatore, del liquidatore o del commissario, per un periodo non superiore a dodici mesi.” e comma 2: “Entro il termine di scadenza del periodo di cui al comma 1, quando sussistano fondate prospettive di continuazione o ripresa dell’attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione tramite la cessione, a qualunque titolo, dell’azienda o di sue parti, il trattamento straordinario di integrazione salariale può essere

prorogato, su domanda del curatore, del liquidatore o del commissario, previo accertamento da parte del CIPI, per un ulteriore periodo non superiore a sei mesi. La domanda deve essere corredata da una relazione, approvata dal giudice delegato o dall'autorità che esercita il controllo, sulle prospettive di cessione dell'azienda o di sue parti e sui riflessi della cessione sull'occupazione aziendale.”; articolo 12;

Del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 recante “Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione” convertito in legge, con modificazione, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236 limitatamente alle seguenti parti: articolo 7, comma 4: “Sino al 31 dicembre 1995 le disposizioni di cui all'articolo 35 della legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, si applicano anche al settore dei giornali periodici e al settore delle imprese radiotelevisive private, estendendosi a tutti i dipendenti delle aziende interessate, quale che sia il loro inquadramento professionale, nonché ai dipendenti delle aziende funzionalmente collegate”; comma 6-bis: “Con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, su proposta della regione Sardegna la società Iniziative Sardegna S.p.A. (INSAR) è autorizzata ad assumere ed a reimpiegare, secondo le disposizioni del decreto-legge 9 dicembre 1981, n. 721, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 febbraio 1982, n. 25, i lavoratori che precedentemente alla data di entrata in vigore della legge 23 luglio 1991, n. 223, siano stati collocati in cassa integrazione guadagni straordinaria ai sensi della legge 12 agosto 1977, n. 675, e successive modificazioni, e nei confronti dei quali non sia intervenuto il rinnovo della stessa cassa integrazione, o che siano stati licenziati da aziende per le quali è stata conclusa o avviata la procedura di fallimento o di liquidazione coatta amministrativa e che, per tutte le fattispecie, non abbiano fruito dei benefici di cui alla citata legge n. 223 del 1991”; comma 6-ter: “Le disposizioni di cui al comma 6-bis si applicano altresì ai lavoratori destinatari delle disposizioni in materia di cassa integrazione guadagni di cui alle leggi 5 novembre 1968, n. 1115, e successive modificazioni, e 8 agosto 1972, n. 464, e successive modificazioni, nonché delle disposizioni di cui all'articolo 12 della legge 6 agosto 1975, n. 427, e successive modificazioni, e al decreto-legge 13 dicembre 1978, n. 795, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 febbraio 1979, n. 36, ivi compresi quelli già collocati in mobilità”; comma 6-quater: “Ai lavoratori di cui ai commi 6-bis e 6-ter del presente articolo è concesso il trattamento straordinario di integrazione salariale previsto dall'articolo 22, comma 6, della legge 23 luglio 1991, n. 223, e successive modificazioni”; comma 6-quinquies: “Sono applicabili le disposizioni vigenti concernenti l'INSAR. Agli oneri conseguenti all'avviamento delle iniziative di ricollocamento si provvede mediante il conferimento di lire 40 miliardi all'INSAR per il 1993”; comma 7: “Sino al 31 dicembre 1995 le disposizioni in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale di cui al comma 3 dell'articolo 12 della legge 23 luglio 1991, n. 223, sono estese alle imprese esercenti attività commerciali che occupino più di 50 addetti, nonché alle agenzie di viaggio e turismo, compresi gli operatori turistici, che occupino più di 50 addetti e alle imprese di vigilanza. Fino al 31 dicembre 1994 le disposizioni del presente comma si applicano alle imprese di spedizione e di trasporto che occupino più di 50 addetti. Il CIPI approva i relativi programmi, nei limiti di spesa di lire 15 miliardi annui per ciascuno degli anni 1993, 1994 e 1995”; comma 9, capoverso 3: “Ai predetti lavoratori assunti per le finalità di cui all'articolo 5, primo comma, del decreto-legge 9 dicembre 1981, n. 721, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 febbraio 1982, n. 25, è riconosciuto il trattamento di integrazione salariale straordinaria di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 23 luglio 1991, n. 223”; comma 10: “Per l'anno 1993 i trasferimenti dello Stato all'INPS a titolo di trattamenti straordinari di integrazione salariale sono incrementati di lire 350 miliardi”; comma 10-ter: “Per i dipendenti delle aziende commissariate in base al decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 aprile 1979, n. 95, la durata dell'intervento della cassa integrazione straordinaria è equiparata al termine previsto per l'attività del commissario”; articolo 9-quater, comma 2: “Qualora non siano applicabili le disposizioni di cui al comma 1, ai lavoratori ed ai dipendenti licenziati di cui al medesimo comma che possano far valere alla data del 18 aprile 1993 almeno un anno di anzianità assicurativa e contributiva per effetto del rapporto di lavoro alle dipendenze dei soggetti di cui al presente articolo, sono corrisposti, a far

data dal 1 settembre 1993, per un periodo non superiore ad un anno, un'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria prevista dalle vigenti disposizioni nonché gli assegni per il nucleo familiare ove spettanti, qualora risultino o siano risultati eccedenti rispetto alla necessità di organico dichiarata dai predetti organismi"; comma 3: "I periodi di godimento dell'indennità di cui al comma 2 sono riconosciuti utili ai fini del conseguimento del diritto alla pensione e della misura della pensione stessa. Per tali periodi il contributo figurativo è calcolato sulla base della retribuzione cui è riferita la predetta anzianità. L'indennità è corrisposta dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)"; comma 4: "Le domande degli interessati ai fini del conseguimento dei benefici di cui ai commi 1 e 2, nonché il riepilogo delle necessità di organico e delle correlate eccedenze di personale sono trasmessi dai datori di lavoro interessati al Ministero del lavoro e della previdenza sociale che adotta i conseguenti provvedimenti di ammissione"; del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, recante "Disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, limitatamente all'articolo 1, limitatamente al comma 1: "Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) periodicamente esamina, anche ai fini della programmazione delle risorse a sostegno del reddito dei lavoratori, l'andamento occupazionale, sia sul piano congiunturale sia su quello strutturale, con riferimento ai settori produttivi e alle aree territoriali, e detta, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, i criteri generali per la gestione degli interventi di trattamento straordinario di integrazione salariale."; comma 2: "In attesa dell'entrata in vigore dei regolamenti di cui all'articolo 1, comma 24, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, sono attribuite al Ministro del lavoro e della previdenza sociale le competenze del soppresso Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale (CIPI) in materia di trattamento straordinario di integrazione salariale. Il comitato tecnico di cui all'articolo 19 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, presieduto da un dirigente generale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in posizione di fuori ruolo, opera presso il predetto Ministero ed elabora con periodicità trimestrale relazioni sull'andamento degli interventi di cassa integrazione salariale. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche sulla base degli elementi forniti dal comitato tecnico, riferisce semestralmente al CIPE sull'andamento dell'utilizzo delle risorse destinate al finanziamento degli interventi a sostegno del reddito dei lavoratori."; comma 3: "Il trattamento straordinario di integrazione salariale è concesso con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale entro quaranta giorni dalla richiesta nel caso di crisi aziendale ed entro centoventi giorni dalla richiesta nel caso di ristrutturazione, riorganizzazione e conversione aziendale. A tal fine l'esame congiunto di cui all'articolo 5, della legge 20 maggio 1975, n. 164, si svolge presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione. Il predetto ufficio, ricevuta la richiesta del trattamento, la trasmette immediatamente, con le proprie valutazioni, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nonché alla commissione regionale per l'impiego perché questa, con l'assistenza tecnica dell'agenzia per l'impiego, possa esprimere motivato parere entro venti giorni. Nel caso in cui l'esame congiunto riguardi unità produttive ubicate in diverse province della stessa regione o in più regioni, esso si svolge, rispettivamente, presso l'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione o presso la Direzione generale dei rapporti di lavoro del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Le domande di proroga semestrale del trattamento straordinario di integrazione salariale devono essere presentate al medesimo ufficio al quale è stata presentata l'istanza di primo riconoscimento."; comma 4: "Il comma 3 dell'articolo 1 della legge 23 luglio 1991, n. 223 è sostituito dal seguente: "3. La durata dei programmi di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione industriale non può essere superiore a due anni. Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale ha facoltà di concedere due proroghe, ciascuna di durata non superiore a 12 mesi, per quelli fra i predetti programmi che presentino una particolare complessità in ragione delle caratteristiche tecniche dei processi produttivi dell'azienda, ovvero in ragione della rilevanza delle conseguenze occupazionali che detti programmi comportano con riferimento alle dimensioni dell'impresa ed alla sua articolazione sul territorio"; comma 5: "Il secondo comma

dell'articolo unico della legge 13 agosto 1980, n. 427, è sostituito dal seguente: "L'importo di integrazione salariale sia per gli operai che per gli impiegati, calcolato tenendo conto dell'orario di ciascuna settimana indipendentemente dal periodo di paga, non può superare: a) l'importo mensile di lire 1.248.021; b) l'importo mensile di lire 1.500.000 quando la retribuzione di riferimento per il calcolo dell'integrazione medesima, comprensiva dei ratei di mensilità aggiuntive, è superiore a lire 2.700.000 mensili. Detti importi massimi vanno comunque rapportati alle ore di integrazione autorizzate. Con effetto dal primo gennaio di ciascun anno, a partire dal 1995, gli importi di integrazione salariale di cui alle lettere a) e b), nonché la retribuzione mensile di riferimento di cui alla medesima lettera b), sono aumentati nella misura dell'80 per cento dell'aumento derivante dalla variazione annuale dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati."; comma 7: "A decorrere dal 1 gennaio 1994 la disciplina del trattamento straordinario di integrazione salariale si applica ai dipendenti delle imprese appaltatrici dei servizi di pulizia e, se costituite in forma cooperativa, anche ai soci lavoratori, addetti in modo prevalente e continuativo allo svolgimento delle attività appaltate. Il trattamento di integrazione salariale è concesso nei casi in cui i predetti lavoratori siano sospesi dal lavoro o effettuino prestazioni di lavoro ad orario ridotto in conseguenza della riduzione delle attività appaltate, di programmi di crisi aziendale, o di programmi di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale, che abbiano dato luogo all'applicazione del trattamento a carico della cassa integrazione guadagni straordinaria.", iscritto al n. 69 del Registro referendum.

Viste le ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum emesse: a) il 30 novembre 1994 con la quale è stata dichiarata legittima la richiesta; b) il 9 dicembre 1994 con la quale è stato riformulato il quesito; c) il 13 dicembre 1994 con la quale sono state apportate correzioni di errori materiali incorsi nella riformulazione del quesito;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Uditi gli avvocati Marco Papaleoni, Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Lorenzo Strik Lievers, Massimo Teodori e Paolo Vigevano.

[...]

Considerato in diritto

1. - Oggetto della richiesta di referendum abrogativo in esame sono trentacinque disposizioni di legge estrapolate da un intricato corpo normativo che si è venuto formando tra il 1968 e il 1994. La lunghezza e l'estrema complessità del quesito - rilevate dagli stessi promotori e dalla Corte di cassazione nell'ordinanza di correzione e integrazione del 9 dicembre 1994 - e inoltre la riproduzione di alcune disposizioni (art. 3, comma 1, della legge n. 223 del 1991, art. 7, comma 6-ter, del d.l. n. 148 del 1993, art. 1, comma 7, del d.l. n. 299 del 1994) tralasciando, senza alcuna giustificazione, parti dei testi rispettivi, rendono difficile l'apprendimento del fine intrinseco della proposta, al quale va riferito il controllo di chiarezza, omogeneità e coerenza da parte di questa Corte. Per individuarlo compiutamente occorre mettere in relazione le norme abrogande della legge 23 luglio 1991, n. 223, che hanno radicalmente innovato la disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale (art. 1, commi 1, 2 e 3, quest'ultimo come sostituito dell'art. 1, comma 4, del d.l. 16 maggio 1994, n. 299, art. 2, art. 3, commi 1 e 2, art. 12), con le norme della medesima legge - non incluse nell'oggetto del referendum - afferenti al nuovo istituto della mobilità dei lavoratori (artt. da 4 a 9, da 16 a 20, 24). Da questa considerazione complessiva si argomenta che la ratio dell'effetto ablatorio (cfr. sentenza n. 29 del 1987) è la liberalizzazione dei licenziamenti per riduzione del personale in ordine all' an del provvedimento, con totale sostituzione dell'indennità di mobilità al trattamento di integrazione salariale. In tutti i casi di eccedenza del personale - senza più distinguere tra eccedenza temporanea, potenzialmente riassorbibile con appropriati programmi di ristrutturazione o riconversione aziendale (art. 1), ed eccedenza strutturale (artt. 4 e 24) - diverrebbe applicabile l'art. 24, che assoggetta il licenziamento soltanto ai vincoli della procedura di mobilità.

Che questo sia l'obiettivo del referendum è confermato dall'istanza dei promotori, accolta dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, di espunzione dal quesito originario dei commi 3, 4-bis e 4-ter dell'art. 3 della legge n. 223, in quanto estranei all'istituto dell'integrazione salariale straordinaria e concernenti, invece, la concessione del trattamento di mobilità ai lavoratori licenziati per cessazione di attività dell'impresa a causa di fallimento o di assoggettamento ad altre procedure concorsuali.

2. - Ora è vero che l'istituto della mobilità non è parte della disciplina dell'integrazione salariale straordinaria, essendo compresi nel suo ambito normativo anche i casi di licenziamento per riduzione del personale effettuato senza una fase preventiva di sospensione dei lavoratori assistita dalla Cassa integrazione guadagni, onde l'eliminazione di questa non comporta l'abrogazione formale di quello. Ma l'intervento straordinario della Cassa è così compenetrato con la disciplina del mercato del lavoro che la sua abrogazione determinerebbe l'inapplicabilità di una serie di altri istituti, primo fra i quali proprio l'istituto della mobilità, del quale i promotori si preoccupano ripetutamente di affermare l'estraneità alla volontà referendaria di abrogazione.

Invero, mentre la procedura per la dichiarazione di mobilità ha un campo di applicazione più ampio, la concessione dell'indennità di mobilità è ristretta dall'art. 16 della legge n. 223 (richiamato e integrato dall'art. 24, comma 3, come sostituito dall'art. 8, comma 1, del d.l. n. 148 del 1993) ai lavoratori licenziati da imprese "rientranti nel campo di applicazione della disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale", al cui ammontare l'indennità è commisurata dall'art. 7, commi 1 e 3, della legge medesima. Il trattamento di mobilità è innestato sul precedente trattamento integrato, ne è la continuazione a titolo di trattamento speciale di disoccupazione. Se viene meno la matrice, vengono meno necessariamente le condizioni di operatività del nuovo istituto.

Ma la soppressione della Cassa integrazione guadagni straordinaria si ripercuoterebbe, con effetti paralizzanti, anche sulla procedura per la dichiarazione di mobilità, applicabile, in virtù del rinvio all'art. 4, commi da 2 a 12, disposto dall'art. 24, indipendentemente dalla condizione che il licenziamento sia stato preceduto da un preventivo periodo di sospensione dei lavoratori. La procedura non potrebbe svolgere una delle sue funzioni qualificanti, che è quella di promuovere un esame congiunto, da parte del datore di lavoro e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, della possibilità di ricorso a misure alternative, quali il passaggio a rapporti di lavoro a tempo parziale e i contratti di solidarietà. Tali misure sono inscindibilmente legate all'intervento straordinario di integrazione salariale: la prima come a suo presupposto di applicabilità, essendo incentivata dall'art. 19 in favore dei lavoratori dipendenti da imprese beneficiarie da ventiquattro mesi dell'intervento (ridotti a dodici, fino al 31 dicembre 1995, dall'art. 5, comma 9, del d.l. n. 148 del 1993); la seconda come a una condizione sine qua non di attuabilità. Senza la condizione del trattamento straordinario di integrazione salariale, concesso dall'art. 1 del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito nella legge 19 dicembre 1984, n. 863, richiamato dagli artt. 1, comma 9, della legge n. 223 del 1991 e 5, comma 1, del d.l. n. 148 del 1993 (dei quali non è chiesta l'abrogazione), è praticamente esclusa la possibilità di stipulazione dei contratti di solidarietà previsti dall'art. 2 del decreto medesimo.

Si aggiunga che l'inapplicabilità del trattamento di mobilità priverebbe i lavoratori licenziati anche della facilitazione di rientro nel mercato del lavoro prevista dall'art. 20 della legge n. 223 del 1991 nella forma dei contratti di reinserimento.

3. - La mancata richiesta di abrogazione delle disposizioni - dettate nel medesimo contesto normativo di quelle di cui si vuole la soppressione - che subordinano il trattamento di mobilità dei lavoratori licenziati all'inclusione dell'impresa nel campo di applicazione dell'integrazione salariale straordinaria, o subordinano la fruizione di altri benefici a un previo periodo di godimento dell'integrazione, crea una contraddizione con la ratio dell'effetto abolitivo del referendum. L'elettore non è chiamato a scegliere, come dicono i promotori, tra la conservazione della Cassa integrazione guadagni straordinaria e la sua soppressione fermo restando, però, il trattamento speciale di mobilità, previsto dagli artt. 7 e 16 della legge n. 223 del 1991, fino a quando il legislatore non avrà provveduto a riordinare con criteri di uniformità le prestazioni

dell'assicurazione contro la disoccupazione al fine della "generalizzazione di un dignitoso trattamento quale proiezione di un moderno sistema di sicurezza sociale". In realtà l'alternativa referendaria si pone tra la conservazione dell'istituto dell'intervento straordinario della Cassa e le tutele che, in caso di licenziamento, lo presuppongono, o la liberalizzazione dei licenziamenti per ragioni economiche con eliminazione anche dell'ammortizzatore delle loro conseguenze sociali costituito dal trattamento di mobilità, lasciando in ogni caso ai lavoratori licenziati soltanto il soccorso del trattamento ordinario di disoccupazione, che gli stessi promotori riconoscono "inficiato da una persistente, vistosa discrepanza con il trattamento di integrazione salariale".

Ne risulta, secondo i criteri di giudizio fissati da questa Corte, una mancanza di chiarezza del quesito (sentenze nn. 27 del 1981 e 36 del 1993), che impedisce nell'elettore la piena consapevolezza del significato del voto o ne coarta la possibilità di scelta per il vincolo di unicità della risposta (sentenza n. 29 del 1981).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione parziale, nei termini indicati in epigrafe, della legge 5 novembre 1968, n. 1115, della legge 8 agosto 1972, n. 464, del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 9, convertito nella legge 29 marzo 1976, n. 62, del decreto-legge 10 giugno 1977, n. 291, convertito nella legge 8 agosto 1977, n. 501, del decreto-legge 30 marzo 1978, n. 80, convertito nella legge 26 maggio 1978, n. 215, della legge 5 agosto 1981, n. 416, del decreto-legge 4 settembre 1987, n. 366, convertito nella legge 3 novembre 1987, n. 452, della legge 23 luglio 1991, n. 223, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito nella legge 19 luglio 1993, n. 236, e del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299, convertito nella legge 19 luglio 1994, n. 451;

Richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 9 dicembre 1994, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 7/1995

Radiotelevisione - Titolarità delle azioni della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (RAI - Radiotelevisione italiana) - Riserva esclusiva allo Stato, enti pubblici e società a totale partecipazione pubblica - Previsioni legislative - Richiesta di referendum abrogativo - Rispondenza del quesito ai requisiti di omogeneità, univocità e completezza - Insussistenza di cause di inammissibilità espressamente enunciate dalla Costituzione ovvero desumibili in via di interpretazione logico-sistematica - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto del quesito - Servizio pubblico radiotelevisivo - Imputazione delle quote azionarie della società concessionaria esclusivamente alla sfera pubblica - Possibilità, in caso di esito referendario positivo, della partecipazione privata al capitale azionario della società «RAI - Radiotelevisione italiana» - Conseguente contrasto con la natura pubblica del servizio ovvero con il carattere di società di interesse nazionale riconosciuto alle concessionarie - Esclusione - Intervento successivo del legislatore per adattare la disciplina speciale della materia - Possibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'articolo 2, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223, recante "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", limitatamente alle parole: "a totale partecipazione pubblica", nonché dell'articolo 1 del decreto legge 19 ottobre 1992, n. 408, recante "Disposizioni urgenti in materia di pubblicità radiotelevisiva", convertito in legge dalla legge 17 dicembre 1992, n. 483, iscritto al n. 70 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il quesito referendario investe: a) parte dell'art. 2, secondo comma, della legge 6 agosto 1990, n. 223, che prevede l'affidamento in concessione del servizio pubblico radiotelevisivo ad una società per azioni "a totale partecipazione pubblica" (il quesito è limitato alle parole richiamate tra virgolette); b) l'intero testo dell'art. 1 del decreto legge 19 ottobre 1992, n. 408 (convertito nella legge 17 dicembre 1992, n. 483), dove si stabilisce che "le azioni della "RAI - Radiotelevisione italiana - Società per azioni" possono appartenere soltanto allo Stato ad enti pubblici o a società a totale partecipazione pubblica".

Il referendum si propone di abrogare le norme che riservano esclusivamente alla mano pubblica (Stato, enti pubblici e società a totale partecipazione pubblica) la titolarità delle azioni della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (RAI-Radiotelevisione

italiana): questo al fine di consentire anche ai privati la possibilità di partecipare al capitale azionario di tale società.

2. - Va innanzitutto constatato che il quesito referendario non incorre in alcuna delle cause di inammissibilità espressamente enunciate nell'art. 75, secondo comma, della Costituzione ovvero desumibili, in via di interpretazione logico-sistematica, da tale norma (v. sentenza n. 16/1978).

Il quesito risponde anche ai requisiti di omogeneità, univocità e completezza richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte in tema di ammissibilità dei referendum. Tale quesito risulta, infatti, ispirato da una matrice razionalmente unitaria, chiaramente percepibile dall'elettore e individuabile nel superamento della disciplina che impone attualmente l'imputazione delle quote azionarie della società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo soltanto alla sfera pubblica, rappresentata dallo Stato, dagli enti pubblici e dalle società a totale partecipazione pubblica.

3. - Né l'esito referendario, ove fosse positivo, ammettendo una partecipazione privata al capitale azionario della "RAI-Radiotelevisione italiana", potrebbe risultare in contrasto - così da pregiudicare la chiarezza e l'univocità del quesito - con la natura pubblica del servizio radiotelevisivo ovvero con il carattere di società di interesse nazionale riconosciuto, ai sensi dell'art. 2461 cod. civ., alla concessionaria di tale servizio. Tali elementi possono, infatti, operare indipendentemente dalla qualità pubblica o privata dei soggetti titolari del capitale azionario, riguardando, invece, la specialità del complessivo regime giuridico del servizio pubblico esercitato tramite concessionaria: specialità connessa al raggiungimento di quei fini di interesse generale cui, in ogni caso, non può non ispirarsi lo svolgimento di tale servizio (v. sentenza n. 58/1965).

Sempre in caso di esito positivo della vicenda referendaria il legislatore potrà, d'altro canto, adattare e integrare la disciplina di tale regime speciale, in relazione ai possibili riflessi nella gestione sociale della partecipazione privata al capitale della società concessionaria.

4. - Il quesito referendario va, di conseguenza, dichiarato ammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 2, comma 2, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), limitatamente alle parole "a totale partecipazione pubblica", nonché dell'art. 1 del decreto-legge 19 ottobre 1992, n. 408, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 1992, n. 483 (Disposizioni urgenti in materia di pubblicità radiotelevisiva), richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione con ordinanza del 30 novembre 1994.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 19

SENTENZA N. 8/1995

Radiotelevisione - Radiodiffusione televisiva in ambito nazionale - Titolarità di più di una concessione (qualora si abbia il controllo di quotidiani la cui tiratura superi l'8 per cento della tiratura nazionale) e titolarità di più di due concessioni (qualora si abbia il controllo di quotidiani la cui tiratura complessiva sia inferiore all'8 per cento) - Divieto - Richiesta di referendum abrogativo - Effetto, in caso di esito favorevole all'abrogazione - Preclusione alla titolarità di più di una concessione - Ammissibilità della richiesta.

Radiotelevisione - Disposizioni sulla pubblicità - Inserimento di messaggi pubblicitari durante la trasmissione di opere teatrali, cinematografiche, liriche e musicali - Sequenza di interruzioni consentite per le opere di durata programmata superiore a quarantacinque minuti - Richiesta di referendum abrogativo - Effetto, in caso di esito favorevole all'abrogazione - Limitazione all'inserimento di messaggi pubblicitari - Ammissibilità della richiesta.

Radiotelevisione - Imprese concessionarie di pubblicità controllate da concessionari privati, dalla concessionaria pubblica o dai titolari di autorizzazione ex art. 3 legge n. 103 del 1975 - Raccolta della pubblicità - Possibilità consentita per non più di tre reti televisive nazionali - Richiesta di referendum abrogativo - Effetto, in caso di esito favorevole all'abrogazione - Limitazione più rigorosa alla raccolta pubblicitaria - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Quesiti referendari - Oggetto - Titolarità di più concessioni per radiodiffusione televisiva unitamente al controllo di quotidiani; modalità di trasmissione dei messaggi pubblicitari; posizioni dominanti delle imprese nella raccolta della pubblicità televisiva - Incidenza delle norme sottoposte a richiesta di referendum sugli obblighi derivanti da trattati internazionali - Esclusione - Chiarezza, omogeneità ed univocità dei quesiti ed insussistenza di altre cause ostative - Ammissibilità delle richieste.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti norme:

1) art. 15, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole "qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura superi l'8 per cento della tiratura complessiva dei giornali in Italia"; art. 15, comma 1, lettera c), "di più di due concessioni di radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura complessiva sia inferiore a quella prevista dalla lettera b); della legge 6 agosto 1990, n. 223 pubblicata in Gazzetta Ufficiale 9 agosto 1990, n. 185 S.O., recante "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", iscritto al n. 79 del registro referendum;

2) art. 8, comma 3, secondo periodo limitatamente alle parole "Per le opere di durata programmata superiore a quarantacinque minuti è consentita una ulteriore interruzione per ogni atto o tempo. È consentita una ulteriore interruzione se la durata programmata dell'opera supera

di almeno venti minuti due o più atti o tempi di quarantacinque minuti ciascuno” della legge 6 agosto 1990, n. 223 pubblicata in Gazzetta Ufficiale 9 agosto 1990, n. 185 S.O., recante “Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato”, iscritto al n. 80 del registro referendum;

3) art. 15, comma 7, primo periodo limitatamente alle parole “tre reti televisive nazionali, o” della legge 6 agosto 1990, n. 223 pubblicata in Gazzetta Ufficiale 9 agosto 1990, n. 185 S.O., recante “Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato”, iscritto al n. 81 del registro referendum.

Vista l’ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittime le suddette richieste e la successiva ordinanza del 13 dicembre 1994 con la quale l’Ufficio Centrale per il referendum ha modificato il quesito della prima richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Renato Granata;

Udito l’avv. Massimo Luciani per i presentatori Riccardo Guido, Stefano Semenzato, Roberto Di Giovan Paolo e Giampiero Rasimelli.

[...]

Considerato in diritto

1. - La prima richiesta di referendum abrogativo (n. 79 Reg. ref.) investe il primo comma dell’art. 15 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato). Tale disposizione fa divieto di essere titolare: a) di una concessione per radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura annua abbia superato nell’anno solare precedente il 16 per cento della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia; b) di più di una concessione per radiodiffusione televisiva in ambito nazionale qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura superi l’8 per cento della tiratura complessiva dei giornali in Italia; c) di più di due concessioni per radiodiffusione televisiva in ambito nazionale qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura complessiva sia inferiore a quella prevista dalla lettera b).

Il quesito referendario - lasciando inalterato il limite sub a) - incide sui due successivi limiti sub b) e sub c). In particolare viene chiesta l’abrogazione, nella lettera b), dell’inciso “qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura superi l’8 per cento della tiratura complessiva dei giornali in Italia” e pertanto il limite medesimo diventerebbe assoluto ed invalicabile (non diversamente da quello che era - prima della sentenza n. 420/94 cit. - la prescrizione contenuta nel quarto comma del medesimo art. 15); ossia in nessun caso sarebbe possibile essere titolare di più di una concessione per la radiodiffusione televisiva nazionale; inoltre viene chiesta l’abrogazione di tutta la lettera c).

Fuori dal quesito referendario - per effetto della ordinanza del 14 dicembre 1994 dell’Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione - è il successivo quarto comma, che la Corte ha recentemente emendato con sentenza n. 420/1994 dichiarandone l’illegittimità costituzionale nella parte relativa alla radiodiffusione televisiva (tale disposizione - originariamente anch’essa investita dal quesito referendario - prevedeva come limite alle concentrazioni il divieto della titolarità di più del 25% delle emittenti nazionali previste dal piano di assegnazione delle frequenze e comunque di più di tre emittenti).

2. - La seconda richiesta di referendum abrogativo (n. 80 Reg. ref.) investe il terzo comma dell’art. 8 della medesima legge n. 223/1990, disposizione questa che - nel dettare le modalità di trasmissione dei messaggi pubblicitari durante le trasmissioni televisive - prescrive in generale che l’inserimento dei messaggi pubblicitari durante la trasmissione di opere teatrali, cinematografiche, liriche e musicali può avvenire unicamente negli intervalli abitualmente effettuati nelle sale teatrali e cinematografiche; consente però, in via di eccezione, che per le opere di durata programmata superiore a quarantacinque minuti si abbia una ulteriore

interruzione per ogni atto o tempo; è poi consentita una ulteriore interruzione se la durata programmata dell'opera supera di almeno venti minuti due o più atti o tempi di quarantacinque minuti ciascuno.

Il quesito referendario tende alla rimozione della consentita eccezione alla regola generale mediante l'abrogazione dell'inciso "Per le opere di durata programmata superiore a quarantacinque minuti è consentita una ulteriore interruzione per ogni atto o tempo. È consentita una ulteriore interruzione se la durata programmata dell'opera supera di almeno venti minuti due o più atti o tempi di quarantacinque minuti ciascuno."

3. - La terza richiesta di referendum abrogativo (n. 81 Reg. ref.) investe il settimo comma dell'art. 15 della stessa legge n. 223/1990. Tale disposizione concerne la raccolta della pubblicità ed in particolare detta una prescrizione diretta ad evitare l'insorgenza di posizioni dominanti nell'ambito delle imprese concessionarie di pubblicità ove queste si trovino ad essere controllate dai concessionari privati, dalla concessionaria pubblica o dai titolari di autorizzazione ex art. 38 legge n. 103/1975. Tali imprese di pubblicità non possono raccogliere pubblicità per più di tre reti televisive nazionali, o due reti nazionali e tre reti locali o una rete nazionale e sei locali.

Il quesito referendario mira all'abrogazione dell'inciso "tre reti televisive nazionali, o", inciso che si vuole enucleare dalla disposizione suddetta.

4. - Le tre richieste di referendum abrogativo investono in modo diretto (la prima, consentendo la titolarità di una sola rete nazionale in capo al medesimo soggetto privato) o indiretto (la seconda e la terza, incidendo in senso riduttivo sul quantum di pubblicità fruibile) aspetti finalisticamente complementari del disegno anticoncentrazionistico delineato dalla legge n. 223/1990, in atto vigente - come implicitamente presupposto dall'Ufficio centrale per il referendum ed esplicitamente affermato da questa Corte nella sentenza n. 420/1994 - pure in costanza della disciplina-ponte dettata dal decreto-legge n. 323/1993, convertito in legge n. 422/1993.

I giudizi relativi di ammissibilità possono quindi essere riuniti e decisi con un'unica sentenza pur restando separate le singole proposte referendarie.

5. - Tutte le richieste suddette sono ammissibili.

5.1. - Nessuna tra le disposizioni oggetto delle iniziative referendarie rientra tra le categorie di leggi sottratte a referendum dall'art. 75, comma 2, della Costituzione, né ad esse sono strettamente collegate. Deve in particolare considerarsi che tali disposizioni non concretano la fattispecie di "norme la cui esistenza ed il cui contenuto siano imposti da obblighi assunti dallo Stato italiano per effetto di trattati internazionali che non lascino alcuno spazio per scelte discrezionali riguardanti l'attuazione, sì che l'abrogazione di esse comporti necessariamente una responsabilità dello Stato italiano nei confronti degli altri contraenti per violazione del trattato" (sentenza n. 28/1993); si ha invece che esse - sia nella formulazione vigente, che in quella eventualmente emendata in caso di esito favorevole della votazione referendaria - rientrano nella discrezionalità del legislatore nazionale nel dare attuazione alla direttiva del Consiglio delle Comunità Europee del 89/552/CEE del 3 ottobre 1989 e sono compatibili con le prescrizioni della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera del 5 maggio 1989 (resa esecutiva con legge 5 ottobre 1991 n. 327).

5.2. - Tutti i tre quesiti referendari rispondono al requisito della chiarezza, omogeneità ed univocità richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (v. ex plurimis, sent. n. 1/1994).

In particolare il primo quesito referendario concernente il primo comma dell'art. 15 - nel lasciare inalterato il limite sub a) - incide sui due successivi limiti sub b) e sub c) nel senso che in caso di esito favorevole all'abrogazione il limite sub b) risulterebbe privo della condizione "qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura superi l'8 per cento della tiratura complessiva dei giornali in Italia" e pertanto diventerebbe un limite assoluto ed invalicabile (non diversamente da quello che era - prima della dichiarazione di incostituzionalità pronunciata con la sentenza n. 420/1994 - la prescrizione contenuta nel successivo quarto comma del medesimo art. 15); ossia in nessun caso sarebbe possibile essere titolare di più di una concessione per la radiodiffusione televisiva nazionale. Inoltre coerentemente il limite sub c)

risulterebbe del tutto abrogato in quanto ridondante. In ordine a questa preclusione alla titolarità di più di una concessione - di univoco significato e chiara comprensibilità - l'elettore è chiamato a votare.

5.3. - Né può ravvisarsi una ragione di incoerenza del quesito referendario per incompletezza, tale da comportare difetto di chiarezza, sul rilievo che esso non comprende anche la disposizione dell'art. 31, comma 6, nella parte in cui - nel quadro delle sanzioni amministrative previste per la violazione della legge n. 223/1990 - presuppone la possibilità del rilascio ad un medesimo soggetto privato di più concessioni televisive in ambito nazionale. A parte, invero, il profilo relativo alla applicabilità dell'art. 31, comma 6, anche nel contesto della normativa transitoria introdotta con il d.-l. n. 323/1993 citato, l'indicato suo collegamento implicito con l'art. 15, comma 1, della legge n. 223/90 non rende la disposizione non inclusa nel quesito "indissolubilmente legata a quella che si vorrebbe sopprimere" (sentenza n. 1/1994). Ciò perché l'art. 31, comma 6, presuppone la articolata disciplina dettata con l'art. 15, comma 1, unicamente al fine di individuare il proprio ambito di applicazione ad effetti solo indirettamente concorrenti con quelli perseguiti da quest'ultima disposizione. Sicché la mancata inclusione nel quesito referendario della parte dell'art. 31, comma 6, richiamante la ipotesi di titolarità di più reti televisive nazionali in capo ad un medesimo concessionario privato, non fa venire meno la univocità e la chiarezza del quesito, con tutta evidenza ed immediatezza rivolto a limitare ad una sola le concessioni televisive nazionali assentibili in favore di uno stesso soggetto privato, e soltanto proietta sull'art. 31, comma 6, citato - nella prospettiva di un esito positivo della iniziativa referendaria - la eventualità di un mero restringimento della sua area di applicabilità.

5.4. - Analogamente chiari, omogenei ed univoci sono gli altri due quesiti. Ed infatti, da una parte, la seconda proposta di referendum mira ed eliminare la prevista eccezione alla regola, contenuta del citato terzo comma dell'articolo 8, di limitare l'inserimento dei messaggi pubblicitari nelle opere suddette e quindi tende a rendere più rigorosa la regola stessa; dall'altra il terzo quesito referendario mira parimenti a rendere più rigoroso il limite alla raccolta pubblicitaria perché in caso di esito favorevole all'abrogazione la prescrizione risulterebbe formulata in termini maggiormente restrittivi nel senso che le imprese di pubblicità non potrebbero raccogliere pubblicità per più di due reti nazionali e tre reti locali o una rete nazionale e sei locali (invece che per più di tre reti televisive nazionali, o due reti nazionali e tre reti locali o una rete nazionale e sei locali).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara ammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione:

dell'art. 15, comma 1, lettera b) limitatamente alle parole "qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura superi l'8 per cento della tiratura complessiva dei giornali in Italia"; l'art. 15, comma 1, lettera c) "di più di due concessioni per radiodiffusione televisiva in ambito nazionale, qualora si abbia il controllo di imprese editrici di quotidiani la cui tiratura complessiva sia inferiore a quella prevista dalla lettera b)" della legge 6 agosto 1990, n. 223, recante il titolo "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato";

dell'art. 8, comma 3, secondo periodo limitatamente alle parole "Per le opere di durata programmata superiore a quarantacinque minuti è consentita una ulteriore interruzione per ogni atto o tempo. È consentita una ulteriore interruzione se la durata programmata dell'opera supera di almeno venti minuti due o più atti o tempi di quarantacinque minuti ciascuno" della legge 6 agosto 1990, n. 223 recante il titolo "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato";

dell'art. 15, comma 7, primo periodo limitatamente alle parole "tre reti televisive nazionali, o" della legge 6 agosto 1990, n. 223, recante il titolo "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato", richieste dichiarate legittime con ordinanza del 1 dicembre 1994, modificata

dall'ordinanza del 14 dicembre 1994, dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 9/1995

Mafia (misure contro la) - Misure di prevenzione - Istituto del soggiorno cautelare - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Oggetto - Disposizioni legislative in materia di lotta alla criminalità mafiosa - Richiesta di abrogazione dell'istituto del soggiorno cautelare - Chiarezza, univocità ed omogeneità della domanda referendaria ed insussistenza di ipotesi ostative enunciate espressamente o desumibili dalla disciplina costituzionale del referendum - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'articolo 25-quater del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa", nel testo introdotto dalla legge di conversione 7 agosto 1992, n. 356 (e così come modificato dalla legge 24 luglio 1993, n. 256 recante "Modifica dell'istituto del soggiorno obbligato e dell'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575"), e nel testo risultante della sentenza, depositata il 7 dicembre 1994, n. 419, della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25-quater, primo comma, nella parte in cui non prevede che il Procuratore Nazionale Antimafia può disporre con decreto motivato il soggiorno cautelare soltanto in via provvisoria, con l'obbligo di chiedere contestualmente l'adozione del provvedimento definitivo al Tribunale, ai sensi dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni, il quale decide, a pena di decadenza, nei termini e con le procedure previste dall'anzidetto art. 4 della legge medesima, nonché del quinto comma della stessa disposizione, iscritto al n. 68 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta e la successiva ordinanza del 13 dicembre 1994 con la quale l'Ufficio Centrale per il referendum ha riformulato il quesito;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Giuliano Vassalli.

[...]

Considerato in diritto

La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda l'art. 25-quater del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, con il quale è stato introdotto l'istituto del soggiorno cautelare. Un istituto che, come questa Corte ha avuto modo di rilevare, "costituisce indubbiamente una vera e propria nuova misura di prevenzione, la quale viene ad aggiungersi, con presupposti e struttura procedimentale del tutto peculiari, al vigente sistema delle misure di prevenzione personali" (v. sentenza n. 419/1994). Nessun dubbio quindi sussiste circa l'ammissibilità del quesito in rapporto alle ipotesi ostative enunciate dall'art. 75,

secondo comma, della Costituzione, considerato che la norma da sottoporre a scrutinio popolare non presenta alcun profilo che consenta di iscriverla nel novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto ovvero di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Del pari, non è dato ravvisare l'esistenza di alcuna delle ragioni di inammissibilità desumibili dalla disciplina costituzionale del referendum abrogativo quale fissata nella sentenza n. 16/1978 di questa Corte.

Ad un giudizio positivo deve pervenirsi anche per ciò che attiene ai requisiti della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito, considerato che, pur nella apparente complessità dovuta alle modifiche apportate al testo della norma ad opera della legge 24 luglio 1993, n. 256, ed al recepimento nel quesito stesso del dispositivo della già citata sentenza di questa Corte n. 419/1994, la domanda referendaria appare del tutto chiara nel proporre, quale unica alternativa, quella di sopprimere nel suo complesso ovvero mantenere, nella nuova formulazione dell'art. 26-quater della legge 7 agosto 1992, n. 356, l'istituto del soggiorno cautelare.

Sussistono, quindi, tutti i presupposti per la declaratoria di ammissibilità della richiesta di referendum indicata in epigrafe.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 25-quater del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), nel testo introdotto dalla legge di conversione 7 agosto 1992, n. 356, così come modificato dalla legge 24 luglio 1993, n. 256 (Modifica dell'istituto del soggiorno obbligato e dell'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575), e nel testo risultante dalla sentenza depositata il 7 dicembre 1994, n. 419 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25-quater, primo comma, nella parte in cui non prevede che il Procuratore Nazionale Antimafia può disporre con decreto motivato il soggiorno cautelare soltanto in via provvisoria, con l'obbligo di chiedere contestualmente l'adozione del provvedimento definitivo al Tribunale, ai sensi dell'art. 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e successive modificazioni, il quale decide, a pena di decadenza, nei termini e con le procedure previste dall'anzidetto art. 4 della legge medesima, nonché del quinto comma della stessa disposizione: richiesta dichiarata legittima con ordinanza 30 novembre 1994, modificata dall'ordinanza 13 dicembre 1994 dall'ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 10/1995

Elezioni - Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti - Disciplina sulle modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale - Richiesta di referendum abrogativo - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Richiesta per l'abrogazione del sistema di elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti - Univocità del quesito ed insussistenza di altre cause ostative - Ammissibilità del referendum.

Referendum abrogativo - Finalità della proposta referendaria - Soppressione del sistema a doppio turno per l'elezione del sindaco e dei consigli comunali nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti - Conseguente estensione a tutti i comuni delle modalità di elezione previste per i comuni sino a 15.000 abitanti.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 25 marzo 1993, n. 81 recante "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale", limitatamente alle seguenti parti:

Articolo 3, comma quinto, limitatamente alle parole: "Nei comuni con popolazione superiore a quella dei comuni di cui all'art. 5, più liste possono presentare lo stesso candidato alla carica di sindaco. In tal caso le liste debbono presentare il medesimo programma amministrativo e si considerano fra di loro collegate.";

Articolo 5, intestazione dell'articolo, limitatamente alle parole: "nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti."; comma primo, limitatamente alle parole: "Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.";

Articolo 6;

Articolo 7, iscritto al n. 77 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avvocato Achille Chiappetti per i presentatori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers e Elio Vito.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo ha ad oggetto una parte della legge 25 marzo 1993, n. 81, che disciplina l'elezione del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale.

Con tale legge sono state configurate due modalità di elezione degli organi comunali, egualmente ispirate al principio maggioritario, ma diversamente modulate, in base alla

distinzione tra comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti e comuni con popolazione superiore. Per i primi l'elezione dei consiglieri si effettua contestualmente all'elezione del sindaco: il candidato a questa carica è collegato ad una sola lista di candidati al consiglio comunale; è eletto sindaco chi ottiene il maggior numero di voti ed alla lista ad esso collegata sono attribuiti due terzi dei seggi assegnati al consiglio. Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il candidato alla carica di sindaco è collegato con una o più liste presentate per l'elezione del consiglio comunale; è eletto chi ottiene la maggioranza assoluta dei voti validi al primo turno elettorale o, se nessuno ottiene questa maggioranza, chi ottiene il maggior numero dei voti validi al turno di ballottaggio, che si svolge tra i due candidati più votati al primo turno. Alla lista o al gruppo di liste collegate con il candidato eletto alla carica di sindaco è riservato, di regola, il 60 per cento dei seggi del consiglio.

La proposta referendaria tende alla soppressione delle modalità di elezione del sindaco e del consiglio comunale previste dagli artt. 6 e 7 della legge per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, con la conseguente applicazione, a tutti i comuni, del sistema elettorale previsto dalla stessa legge per i comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti. In questa stessa prospettiva si propone l'abrogazione di parti di altre disposizioni relative a modalità e procedure elettorali (artt. 3 e 5) che contengono tale riferimento distintivo.

2. - Le disposizioni delle quali si propone l'abrogazione esprimono con chiarezza ed in modo univoco il quesito sottoposto all'elettore. L'eventuale accoglimento della proposta referendaria determinerebbe l'unificazione nella disciplina delle modalità elettorali comunali, con la estensione a tutti i comuni del sistema attualmente previsto per i comuni sino a 15.000 abitanti. Non verrebbe meno in nessun momento lo strumento elettorale necessario per il rinnovo degli organi elettivi delle amministrazioni locali, né si determinerebbero incertezze interpretative tali da provocare il rischio di paralisi, sia pure temporanea, di tali organi.

Sopravviverebbe nel secondo comma dell'art. 1, con riferimento alla presidenza del consiglio comunale, un richiamo alla distinzione della dimensione dei comuni indicata nell'art. 5. Ma i commi aggiunti a tale disposizione dall'art. 1 della legge 15 ottobre 1993, n. 415 dettano regole autosufficienti per la convocazione e la presidenza del consiglio comunale ed ogni problema interpretativo si risolve secondo le comuni regole ermeneutiche. In ogni caso l'art. 36 della legge 8 giugno 1990, n. 142, comprendendo tra le competenze del sindaco la convocazione e la presidenza del consiglio, quando non sia previsto diversamente, assicura una regola residuale e di chiusura.

L'eventuale abrogazione delle disposizioni per le quali si propone il referendum non reagisce sulle modalità elettorali previste dalla stessa legge per altri enti o organi locali.

Non sussistono pertanto, secondo i principi ripetutamente enunciati dalla Corte in base all'art. 75 della Costituzione, ipotesi ostative all'ammissibilità del referendum.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 25 marzo 1993, n. 81 recante "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale", limitatamente alle seguenti parti: articolo 3, comma quinto, limitatamente alle parole: "Nei comuni con popolazione superiore a quella dei comuni di cui all'articolo 5, più liste possono presentare lo stesso candidato alla carica di sindaco. In tal caso le liste debbono presentare il medesimo programma amministrativo e si considerano fra di loro collegate."; articolo 5, intestazione dell'articolo, limitatamente alle parole: "nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.", e comma primo, limitatamente alle

parole: “Nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti,”; articolo 6; articolo 7, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 30 novembre 1994, dall’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 11/1995

Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Sostituto d'imposta - Ritenuta d'acconto sui compensi corrisposti ai lavoratori autonomi o dipendenti - Richiesta di referendum abrogativo - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità - Leggi precluse dalla Costituzione alla consultazione referendaria - Leggi tributarie - Qualificazione - Elementi essenziali.

Referendum abrogativo - Cause di inammissibilità - Norme costituzionali - Interpretazione letterale - Integrazione con il criterio di interpretazione logico-sistematico - Necessità.

Referendum abrogativo - Oggetto di richiesta referendaria - Disposizioni legislative in materia di sostituto d'imposta - Richiesta avente ad oggetto norme di natura tributaria o, comunque, produttive di effetti inscindibilmente connessi al medesimo ambito di operatività - Preclusione a norma dell'art. 75 della Costituzione - Inammissibilità del quesito.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare di abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 recante "Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi" e successive modificazioni, limitatamente all'art. 23 e all'art. 25, primo comma: "I soggetti indicati nel primo comma dell'art. 23, che corrispondono a soggetti residenti nel territorio dello Stato compensi comunque denominati, anche sotto forma di partecipazione agli utili, per prestazioni di lavoro autonomo, ancorché non esercitate abitualmente ovvero siano rese a terzi o nell'interesse di terzi, devono operare all'atto del pagamento una ritenuta del diciannove per cento a titolo di acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta dai percipienti, con l'obbligo di rivalsa. La stessa ritenuta deve essere operata sulla parte imponibile delle somme di cui alla lettera b) e sull'intero ammontare delle somme di cui alle lettere a) e c) del terzo comma dell'art. 49 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597. La ritenuta è elevata al venti per cento per le indennità di cui alle lettere f) e g) dell'art. 12 del decreto stesso. La ritenuta non deve essere operata per le prestazioni effettuate nell'esercizio di imprese", iscritto al n. 66 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avvocato Gianni Marongiu per i presentatori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers e Elio Vito.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito della ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione del 30 novembre 1994, investe il decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 recante "Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi" e successive modificazioni, limitatamente agli artt. 23 e 25, primo comma.

Sulla base di tali disposizioni i soggetti indicati nel primo comma dell'art. 2 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598, che corrispondono a soggetti residenti nel territorio dello Stato compensi comunque denominati per prestazioni di lavoro dipendente (art. 23), ovvero di lavoro autonomo, ancorché non esercitate abitualmente ovvero siano rese a terzi o nell'interesse degli stessi (art. 25, primo comma), devono operare all'atto del pagamento una ritenuta a titolo di acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta dai percipienti, con l'obbligo di rivalsa, nella misura stabilita dalle due disposizioni.

2. - La richiesta referendaria sottoposta al presente giudizio va dichiarata inammissibile.

Pregiudiziale all'esame della sussistenza dei requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito, necessari all'ammissibilità del referendum abrogativo secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è la verifica se le norme oggetto della presente richiesta siano comprese, o meno, nella categoria delle "leggi tributarie" sulle quali l'art. 75 della Costituzione preclude il ricorso al referendum abrogativo.

Va premesso in proposito che - come questa Corte ha affermato in sede di giudizio di ammissibilità di altri referendum (sentenze nn. 63/1990 e 26/1982) - gli elementi basilari per la qualificazione di una legge come tributaria sono costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario dell'ente medesimo.

3. - In ordine alla presente materia, è sicuramente sussistente il primo dei due elementi richiamati, in quanto la norma oggetto della richiesta referendaria tende a realizzare l'ablazione di somme trattenute da parte del datore di lavoro a titolo di imposta, e da costui successivamente versate nelle casse dell'erario. Parimenti può dirsi sussistente anche l'altro elemento, dato che è evidente la destinazione delle somme in questione all'apprestamento di mezzi necessari al fabbisogno dello Stato. Si tratta di un obbligo tributario posto a carico di determinati soggetti (c.d. sostituti), la cui violazione è autonomamente sanzionata.

Pertanto, sebbene il presupposto dell'obbligo in questione sia riferibile al reddito di lavoro del sostituito, verso cui il datore di lavoro esercita la rivalsa, i rapporti tra ente impositore e sostituito e tra quest'ultimo ed il sostituito sono di natura tributaria, con tutte le conseguenze anche in ordine alla giurisdizione.

4. - L'inammissibilità del quesito risulta rafforzata da una ulteriore considerazione. Questa Corte ha affermato il principio secondo cui l'interpretazione letterale dell'art. 75 della Costituzione deve essere integrata con un criterio logico-sistematico per cui devono essere sottratte a referendum abrogativo anche tutte quelle disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi in esso espressamente indicate da far ritenere sottintesa la preclusione (sentenza n. 16/1978). Con riguardo al meccanismo normativo del sostituto d'imposta, cui si riferisce la presente richiesta referendaria, appare evidente la sua inscindibile connessione con l'imposta sul reddito e, di conseguenza, con le disposizioni legislative che la disciplinano.

Ed infatti, il sistema del sostituto d'imposta, storicamente sorto con maggiori giustificazioni, ancora risponde sia all'interesse fiscale dell'immediata percezione delle somme (c.d. "tassazione alla fonte"), sia a criteri di tecnica tributaria per agevolare l'accertamento e la riscossione dei tributi, come affermato da questa Corte nelle sentenze nn. 92/1972, 128/1986 e 364/1987, nonché nell'ordinanza n. 330/1987. Nelle citate pronunce si sottolinea che la dichiarazione dei sostituti "non mira soltanto ad assicurare all'erario la quota che il sostituito trattiene al sostituito, ma ha altresì valore cognitivo, in quanto consente agli uffici di apprendere che il sostituito possiede fonti di reddito, mettendoli conseguentemente in grado di verificare l'esistenza e l'entità delle dichiarazioni che egli è a sua volta obbligato a rendere".

Né pregio può avere, al riguardo, il fatto che con l'ausilio dei moderni strumenti di accertamento e documentazione si possa ugualmente verificare la percezione di redditi mediante sistemi diversi da quello del sostituto d'imposta, in quanto ciò non vale comunque ad escludere la natura tributaria delle disposizioni vigenti oggetto del presente quesito referendario.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum abrogativo del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 recante "Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi" e successive modificazioni, limitatamente agli artt. 23 e 25, primo comma, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 30 novembre 1994, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 12/1995

Referendum abrogativo - Leggi sottratte dalla Costituzione al referendum - Leggi di bilancio - Elementi distintivi - Individuazione - Nozione ricavabile dalle caratteristiche assunte nell'evoluzione legislativa della materia.

Referendum abrogativo - Leggi non sottoponibili a referendum in sede di interpretazione logico-sistematica - Disposizioni produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 della Costituzione - Preclusione implicita.

Bilancio e contabilità pubblica - Sistema di tesoreria unica per enti e organismi pubblici - Richiesta di referendum abrogativo - Richiesta avente ad oggetto disposizioni strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio - Richiesta preclusa a norma dell'art. 75 della Costituzione - Inammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 29 ottobre 1984, n. 720, recante "Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici", così come modificata dal decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, e dal decreto-legge 22 gennaio 1990, n. 6, convertito nella legge 24 marzo 1990, n. 58, iscritto al n. 73 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Massimo Vari.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 1 dicembre 1994, che ne ha dichiarato la legittimità ed ha integrato il quesito, investe l'intero testo della legge 29 ottobre 1984, n. 720, come modificata dal decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, e dal decreto-legge 22 gennaio 1990, n. 6, convertito nella legge 24 marzo 1990, n. 58.

La normativa in questione si colloca all'esito di reiterati interventi legislativi, volti a realizzare condizioni per una maggiore governabilità dei flussi finanziari degli enti operanti nel settore pubblico, nel presupposto che la mancanza di un quadro organico di riferimento e di controllo finisse, tra l'altro, per favorire le tendenze alla progressiva dilatazione della spesa pubblica, a fronte dell'accentuazione della spesa per trasferimenti che, nel ridurre il margine di incidenza dei dati propri della gestione del bilancio dello Stato sul contenimento del fabbisogno, amplia, per contro, quello degli effetti dell'attività di spesa degli enti decentrati.

Il testo legislativo oggetto del quesito referendario tende, per l'appunto, ad apprestare una disciplina della materia ispirata a criteri di maggiore razionalità ed organicità, riferendosi, in particolare, ad un complesso di enti ed organismi suddivisi in tre categorie: quelli ricompresi nella tabella A, per i quali viene disposto il completo accentramento dei fondi in contabilità speciali presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato (art. 1); quelli della tabella B, per i quali viene richiamato il regime del versamento nei conti presso le tesorerie dello Stato previsto dall'art. 40 della già citata legge n. 119/1981 e successive modificazioni, consentendosi il parziale mantenimento dei fondi in deposito presso il sistema creditizio (art. 2, primo comma); le unità sanitarie locali, per le quali viene riconfermato (art. 2, secondo comma) il sistema, già ad esse applicabile, in virtù dell'art. 35 della legge n. 119/1981, nel testo allora vigente, del versamento dei fondi in contabilità speciali presso le tesorerie, con limitazione dei ritmi di prelevamento.

Altre disposizioni del testo normativo che si intende sottoporre a consultazione popolare (art. 1-bis, aggiunto dall'art. 24-bis del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359) attengono alle procedure di pignoramento e sequestro a carico degli enti ed organismi pubblici di cui alla tabella A; ovvero riducono (art. 3) il limite delle giacenze autorizzate presso aziende di credito, ai sensi del più volte richiamato art. 40 della legge n. 119/1981 e successive modificazioni.

3. - Tanto premesso sulle fondamentali linee della normativa considerata dal quesito referendario, va rammentato che l'art. 75 della Costituzione, nel definire l'ambito delle leggi sottratte al referendum, annovera, fra queste, le leggi di bilancio. Come questa Corte ha già avuto occasione di precisare (da ultimo, sentenza n. 2/1994), poiché le leggi di bilancio non sono definite dalla norma costituzionale, la relativa nozione va ricavata dalle caratteristiche assunte dalle leggi stesse nell'evoluzione dell'ordinamento, facendo, in particolare, riferimento, per l'attuale assetto della materia, alla disciplina della legge 5 agosto 1978, n. 468 (con le modifiche apportate dalla legge 23 agosto 1988, n. 362) la quale articola la procedura relativa in una serie di scansioni caratterizzate, tra l'altro, dalla presentazione del documento di programmazione economico-finanziaria e della relazione previsionale e programmatica, per mettere capo, conclusivamente, alla legge finanziaria, ai provvedimenti collegati ed infine alla legge che approva il bilancio annuale e quello pluriennale, in termini di competenza e di cassa.

Al tempo stesso, va ricordato che la Corte, sin dalla sentenza n. 16/1978, ha evidenziato l'esigenza di "una interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa".

Quanto ai nessi fra la normativa che si intende sottoporre a consultazione popolare e la procedura di bilancio quale risulta dalla menzionata legge n. 468/1978, occorre tener conto che quest'ultima trova uno dei suoi punti qualificanti nella introduzione del bilancio c.d. misto, fondato su strumenti rappresentativi che tendono a raccordare gestione di competenza e gestione di cassa, per esigenze di conoscenza e di più efficace regolazione della spesa pubblica, considerata nell'intero arco procedimentale che muove dalla fase di formazione dell'impegno per giungere a quella del compiuto esito della procedura, rappresentato dal pagamento.

Si mira così a rafforzare il ruolo di controllo e decisionale del Parlamento, secondo un disegno ordinatore al quale si salda la disciplina della legge n. 720/1984 che, come risulta dagli stessi lavori parlamentari, trae la sua ragione d'essere dalla finalità di conferire ai flussi finanziari del settore pubblico maggiore chiarezza e trasparenza, oltre che da quella del potenziamento delle disponibilità di tesoreria, riducendo, così, il ricorso al mercato finanziario, fondato sull'emissione di titoli del debito pubblico.

Tutto questo in quell'ottica di una sempre maggiore organicità della politica della gestione di cassa, alla quale già apparivano del resto orientate: le disposizioni della legge 6 agosto 1966, n. 629, intese a concentrare obbligatoriamente presso la tesoreria quante maggiori risorse possibili, fra quelle afferenti agli enti del settore pubblico; gli artt. da 25 a 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, in seguito modificata con la legge n. 362/1988, anch'essi espressivi di esigenze di conoscenza dei flussi finanziari dei medesimi enti pubblici; le norme della stessa

legge n. 468 del 1978, con l'obbligo, per le regioni, di tenere le disponibilità da trasferimenti in conti correnti non vincolati con il tesoro (art. 31) e, per gli altri enti pubblici (art. 32), di dare attuazione alle prescrizioni della legge 6 agosto 1966, n. 629, allo scadere delle convenzioni di tesoreria; infine, gli artt. 35 e 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 e successive modificazioni, la cui finalizzazione alle necessità di un più incisivo controllo sui flussi della spesa pubblica è stata evidenziata anche da questa Corte (v. sentenze nn. 162/1982, 132 e 412/1993).

Si desume, dalle disposizioni in materia, una graduale linea di sviluppo ed una coerenza di obiettivi, dimostrate anche dai rinvii che l'art. 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119, fa alle giacenze degli enti di cui agli artt. 25 e 31 della legge n. 468 del 1978, e che l'art. 2 della legge n. 720 del 1984 fa, a sua volta, all'impianto normativo della medesima legge n. 119/1981.

4. - Non può, quindi, negarsi lo stretto collegamento che intercorre fra la legge oggetto del quesito referendario e la procedura di bilancio, a fronte di disposizioni che incidono direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche, manifestando così la loro essenzialità per gli equilibri finanziari previsti dalla manovra, solo a considerare che la gestione di tesoreria, e quindi il relativo assetto normativo, influisce sugli oneri dell'indebitamento, al quale la legge 5 agosto 1978, n. 468, riserva espressa considerazione, disponendo (art. 2, nono comma) che, con apposita norma della legge che approva il bilancio di previsione dello Stato, è annualmente stabilito l'importo massimo di emissione di titoli pubblici, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale, effettuata ai sensi del successivo art. 15, terzo comma. Vale a dire, attraverso l'indicazione, ad opera della relazione previsionale e programmatica presentata dal Ministro del tesoro di concerto con quello del bilancio, del fabbisogno stesso "con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di tesoreria", nei cui saldi confluiscono, come è evidente, anche gli effetti del sistema di tesoreria unica.

Pertanto, le disposizioni legislative oggetto della richiesta referendaria, essendo strettamente collegate all'ambito di operatività delle leggi di bilancio, incorrono nella preclusione prevista, per queste ultime, dall'art. 75 della Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici), così come modificata dal decreto-legge 31 agosto 1987, n. 359, convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, e dal decreto-legge 22 gennaio 1990, n. 6, convertito nella legge 24 marzo 1990, n. 58, secondo il quesito integrato dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 1 dicembre 1994.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 13/1995

Sindacati - Contributi sindacali - Diritto di riscossione mediante ritenuta sulle retribuzioni dei lavoratori - Attribuzione alle associazioni sindacali - Richiesta di referendum abrogativo - Estensione ed integrazione del quesito referendario, ad opera dell'«Ufficio centrale» , al sistema di percezione dei contributi sindacali per il personale della scuola - Ammissibilità della richiesta di referendum.

Referendum abrogativo - Oggetto del quesito referendario - Diritto del sindacato alla trattenuta dei contributi sindacali sulle retribuzioni dei lavoratori - Insussistenza dei limiti di materia allo svolgimento del referendum espressamente disposti dalla Costituzione o deducibili sulla base di interpretazione logico-sistematica - Formulazione chiara, omogenea ed univoca del quesito - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento" limitatamente a:

articolo 26, comma 2: "Le associazioni sindacali dei lavoratori hanno diritto di percepire, tramite ritenuta sul salario nonché sulle prestazioni erogate per conto degli enti previdenziali, i contributi che i lavoratori intendono loro versare, con modalità stabilite dai contratti collettivi di lavoro, che garantiscono la segretezza del versamento effettuato dal lavoratore a ciascuna associazione sindacale" e comma 3: "Nelle aziende nelle quali il rapporto di lavoro non è regolato da contratti collettivi, il lavoratore ha diritto di chiedere il versamento del contributo sindacale all'associazione da lui indicata";

nonché il decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, recante "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relativa alle scuole di ogni ordine e grado", limitatamente all'articolo 594, iscritto al n. 74 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 30 novembre 1994 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum popolare presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1995 il Giudice relatore Cesare Ruperto;

Udito l'avvocato Roberto Nania per i presentatori Giuseppe Calderisi, Lorenzo Strik Lievers e Elio Vito.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il quesito referendario investe le due norme contenute nel secondo e nel terzo comma dell'art. 26 della legge 20 maggio 1970, n. 300 nonché quelle, sopravvenute, contenute nell'art. 594 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, cui il quesito stesso è stato allargato dall'Ufficio centrale a titolo di integrazione ed estensione.

L'art. 26, secondo comma, della legge n. 300 del 1970 (come sostituito dall'art. 18 della legge 23 luglio 1991, n. 223), attribuisce alle associazioni sindacali il "diritto di percepire, tramite ritenuta sul salario nonché sulle prestazioni erogate per conto degli enti previdenziali, i contributi sindacali che i lavoratori intendono loro versare, con modalità stabilite dai contratti collettivi di lavoro, che garantiscono la segretezza del versamento effettuato dal lavoratore a ciascuna associazione sindacale". Il terzo comma dello stesso articolo prevede poi che, nelle aziende in cui il rapporto di lavoro non sia regolato da contratti collettivi, il lavoratore ha "diritto di chiedere il versamento del contributo sindacale all'associazione da lui indicata".

L'art. 594 del decreto legislativo n. 297 del 1994, a sua volta, prevede la "facoltà" del personale della scuola di destinare una "quota mensile dello stipendio, paga o retribuzione per il pagamento dei contributi sindacali nella misura stabilita dai competenti organi statuari" della singola organizzazione sindacale cui il lavoratore aderisce, e disciplina le modalità di rilascio della relativa delega (comma 1), i termini di validità della stessa (comma 2), la forma e le condizioni della sua eventuale revoca (commi 2 e 4), le modalità di versamento delle trattenute operate dalle singole amministrazioni (comma 3).

2. - La richiesta dunque non riguarda le materie per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente non ammette il referendum, né materie da ritenersi escluse secondo l'interpretazione logico-sistematica della medesima disposizione costituzionale, fattane ripetutamente da questa Corte.

3. - È inoltre ravvisabile la necessaria chiarezza nella finalità e nella struttura del quesito, il quale si presenta univoco e omogeneo, poiché: a) incorpora l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira (sentenza n. 29/1987; v. anche sentenze n. 16/1978 e n. 25/1981); b) ha riguardo a un "comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale" (sentenze nn. 22, 26 e 28 del 1981; nn. 63 e 65 del 1990); c) tende a un esito netto e lineare, in ragione della propria natura meramente ablativa, concretandosi le conseguenze abrogative in una situazione esattamente contraria a quella prevista dalle norme oggetto del referendum e facilmente percepibile dal corpo elettorale.

3.1. - Basti considerare in proposito che i due commi dell'art. 26 della legge n. 300/1970 sono strettamente collegati fra loro, concorrendo a configurare in ogni caso la "ritenuta" come diritto perfetto del sindacato: il momento di collegamento è individuabile proprio nel diritto del sindacato alla trattenuta dei contributi sindacali "sul salario nonché sulle prestazioni erogate per conto degli enti previdenziali" (cui corrispondono "le trattenute operate dalle singole amministrazioni sulle retribuzioni dei dipendenti" ex art. 594 del decreto legislativo n. 297/1994), giacché il diritto del "lavoratore" previsto nel terzo comma dell'art. 26 della legge n. 300/1970 e la facoltà del "personale" prevista nell'altra disposizione citata, presuppongono comunque un diritto dell'associazione da loro indicata, come garanzia di effettività dell'imposizione dell'obbligo, rispettivamente, al "datore di lavoro" e alle "singole amministrazioni" scolastiche. L'intendimento abrogativo consiste appunto nel voler eliminare la base legale di quel diritto e del correlativo obbligo di intermediazione, per restituire la materia all'autonomia privata, individuale e collettiva.

3.2. - Per converso, poi, non è ravvisabile un imprescindibile collegamento dei due ultimi commi col primo comma dello stesso citato art. 26, il quale attribuisce ai lavoratori "il diritto di raccogliere contributi e di svolgere opera di proselitismo per le loro organizzazioni sindacali all'interno dei luoghi di lavoro": diritto che costituisce semplice espressione individuale dell'attività sindacale, correlata invece alla norma del precedente art. 14, il quale proclama il diritto - garantito a tutti i lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro - di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale. Né sono rinvenibili altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo, indissolubilmente legate a quelle che si mira a sopprimere. In particolare con riguardo al pubblico impiego, giova ricordare che l'art. 23 della legge 29 marzo 1983, n. 93 (che aveva fra l'altro previsto l'applicabilità dei principi di cui all'art. 26 in esame ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, così modificando l'originaria previsione di cui all'art. 50 della legge 18 marzo 1968, n. 249), è stato espressamente abrogato dall'art. 74 del

decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, il cui art. 55 prevede puramente e semplicemente l'applicabilità di tutta la legge n. 300/1970 alle pubbliche amministrazioni. E non rileva, poiché certamente non si traduce in una ragione di incoerenza del quesito, che eventuali deroghe a codesta applicabilità possano rintracciarsi, attraverso lo strumento dell'interpretazione, in precedenti disposizioni connesse a statuti speciali e non espressamente abrogate dal citato decreto legislativo.

Conseguentemente rimane esclusa una qualunque ricaduta sulla residuale normativa, da parte di un'eventuale abrogazione delle disposizioni oggetto del referendum, limitandosi l'effetto di questa all'elisione di norme attributive del già menzionato diritto, la cui eliminazione o permanenza viene dunque fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale. Ed è appena il caso di aggiungere che non incide in alcun modo sul giudizio di ammissibilità la permanenza del riferimento alle trattenute sindacali contenuta in discipline con matrici e rationes del tutto diverse da quelle della legislazione di sostegno.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 26, secondo e terzo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 e 594 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297; richiesta dichiarata legittima con ordinanza 30 novembre 1994 dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 1995.

SENTENZA N. 14/1997

Impiego pubblico - Reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni - Principio del concorso unico ed accentramento di operazioni e procedure concorsuali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto e Puglia - Chiarezza del quesito e insussistenza di cause ostative - Ammissibilità della richiesta.

Impiego pubblico - Reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni - Principio del concorso unico ed accentramento di operazioni e procedure concorsuali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Richiesta di referendum abrogativo - Incidenza sul principio del concorso come forma di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni - Esclusione - Possibilità che, in caso di esito positivo del referendum, il detto principio trovi attuazione nelle diverse modalità non toccate dal quesito.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 38, come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, e 39 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), iscritto al n. 82 del registro referendum;

Vista l'ordinanza in data 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Massimo Vari;

Udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto e della Puglia.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda gli artt. 38 e 39 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

La prima disposizione, come sostituita dall'art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, sancisce, al comma 1, il principio del concorso unico nelle pubbliche amministrazioni, disponendo che queste ultime - ad eccezione delle Regioni, delle amministrazioni, aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale, degli enti locali, e loro consorzi, delle istituzioni universitarie e delle istituzioni ed enti di ricerca e di sperimentazione - reclutano il personale ricorrendo alle graduatorie dei vincitori dei concorsi unici predisposte presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dai successivi due commi della medesima disposizione è prevista, rispettivamente, la facoltà di stabilire, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ulteriori eccezioni al disposto del comma 1 e, per converso, la facoltà, per le amministrazioni non ricomprese nell'ambito di applicazione del medesimo comma 1, di ricorrere al sistema del concorso unico, previe intese anche ai fini della ripartizione degli oneri.

L'art. 39, a sua volta, nel disciplinare le modalità per lo svolgimento dei concorsi stessi e per l'assegnazione del personale, accentra le operazioni presso la medesima Presidenza del Consiglio, riservando a questa, sulla base delle comunicazioni delle amministrazioni, la fissazione del contingente dei posti da coprire, il bando di concorso e l'avvio delle relative procedure.

2. - Ciò premesso, nessun dubbio sussiste circa l'ammissibilità del quesito in rapporto alle ipotesi ostative espressamente enunciate dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, posto che le disposizioni sulle quali si sollecita il responso popolare non sono strutturalmente o funzionalmente inscrivibili nel novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto ovvero di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Il quesito referendario risponde, inoltre, al requisito della chiarezza. Dalla formulazione dello stesso si evince che esso verte sul mantenimento o meno delle attuali procedure concorsuali accentrate, restando, invece, non inciso il principio del concorso nelle pubbliche amministrazioni, in adempimento di quanto disposto dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione. Principio che, in caso di eventuale abrogazione delle disposizioni oggetto di referendum, potrà continuare a trovare attuazione nelle diverse modalità non toccate dal quesito.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 38, come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, e dell'art. 39 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 15/1997

Agricoltura e foreste - Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali - Istituzione, funzioni e struttura - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto e Toscana - Insussistenza di cause ostative - Chiarezza ed omogeneità del quesito - Ammissibilità della richiesta.

Agricoltura e foreste - Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali - Legge istitutiva - Natura di legge a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessaria - Esclusione.

Agricoltura e foreste - Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali - Eventuale abolizione in esito a referendum abrogativo - Compatibilità con gli obblighi dello Stato italiano relativi alle politiche economiche dell'Unione europea.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali), iscritto al n. 83 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Udito l'avvocato Stefano Grassi, per i delegati del Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto e della Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda l'intero testo della legge 4 dicembre 1993, n. 491, concernente il riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e l'istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

2. - Nessun dubbio può essere avanzato circa l'ammissibilità del quesito alla luce dei divieti enunciati dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione. La disciplina della quale si propone l'abrogazione popolare non è in alcun modo, neppure latamente, riconducibile al novero delle leggi tributarie e di bilancio, di amnistia o di indulto ovvero di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Né si può ritenere che una qualche parte della disciplina introdotta dalla legge n. 491 del 1993 abbia contenuto costituzionalmente vincolato o investa profili organizzativi del dicastero imposti dalla Costituzione. Nessuna delle attribuzioni propriamente amministrative del nuovo

Ministero, operante in materie in cui la Costituzione ha previsto, ed è stato attuato in via di principio, un largo decentramento regionale, può dirsi costituzionalmente necessaria.

È vero che nella materia delle risorse agricole, alimentari e forestali lo Stato centrale conserva funzioni di indirizzo e coordinamento, anche e soprattutto in relazione alla formazione e all'attuazione delle politiche economiche dell'Unione europea. Ma, come già rilevato nella sentenza n. 26 del 1993, con la quale è stata dichiarata ammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione delle leggi istitutive del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, gli artt. 5 e 6 della legge di ratifica del trattato Cee impegnano sì lo Stato italiano ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal trattato stesso, nonché a garantire il coordinamento delle politiche economiche in stretta collaborazione con le istituzioni comunitarie, ma non indicano gli organi ai quali lo Stato deve affidare le relative funzioni, e nemmeno impongono di affidarle a un Ministero, sicché ben potrebbe avviarsi alla eliminazione dell'apparato dicasteriale in questione con una diversa organizzazione delle funzioni spettanti allo Stato. Nella attuale richiesta referendaria non è coinvolto alcun organo o istituto la cui esistenza sia imposta dai trattati o sia coesistente alla struttura o al funzionamento del Governo, essendo stata discrezionalmente assunta dal legislatore la scelta di istituire un apposito Ministero al quale attribuire quelle determinate funzioni.

Il quesito risponde inoltre ai requisiti della chiarezza e della omogeneità, posto che si sollecita l'abrogazione di un intero testo di legge; e seppure questo contenga una molteplicità di disposizioni, esse attengono tutte, omogeneamente, alla materia delle risorse agricole, alimentari e forestali e non sono tali da privare il quesito stesso del suo carattere binario, che si risolve nella alternativa tra l'eliminazione e il mantenimento in vita del Ministero.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 16/1997

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Compito della Corte costituzionale - Valutazione dell'ammissibilità o meno dei quesiti referendari quali ad essa pervengono dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione - Doglianze del Comitato promotore concernenti la modificazione del quesito originario da parte del suddetto Ufficio e la mancata estensione di esso a disposizioni sopravvenute - Potere della Corte costituzionale di deciderle nell'ambito del giudizio di cui trattasi - Esclusione - Fattispecie.

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Richieste coinvolgenti una pluralità di disposizioni - Omogeneità del quesito - Necessità - Valutazione - Criterio.

Amministrazione pubblica - Istituzione di dipartimenti del turismo e dello spettacolo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e norme per il riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Veneto, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria e Toscana - Difetto di omogeneità del quesito referendario - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

A) del d.l. 29 marzo 1995, n. 97, convertito in legge, con modificazioni, con legge 30 maggio 1995, n. 203 "Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport" limitatamente a:

articolo 1;

articolo 2;

articolo 3 (Riordino degli organi consultivi e degli enti del settore dello spettacolo e del turismo);

comma 1

(1. In attesa della costituzione di un'autorità di Governo specificamente competente per le attività culturali e dell'entrata in vigore delle leggi-quadro riguardanti il cinema, la musica, la danza, il teatro di prosa e gli spettacoli viaggianti, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con regolamenti governativi adottati ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e degli artt. 30, 31 e 32 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le competenti commissioni parlamentari, si procede a:

b) riordinare gli enti operanti nel settore dello spettacolo e del turismo, prima sottoposti alla vigilanza del soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo.);

comma 2

(2. I regolamenti di cui al comma 1 si conformano ai seguenti criteri e principi:

b) il riordino degli enti già vigilati si ispira alle istanze della regionalizzazione e dell'affidamento di specifiche funzioni a società o enti anche di natura privata quando ci sia conforme a criteri di economicità e funzionalità. Alla nomina dei componenti degli organi amministrativi dei suddetti enti si procederà solo dopo il riordino degli enti stessi);

comma 3

(3. Le funzioni amministrative in materia di revisione dei film e dei lavori teatrali, già esercitate dal soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo, restano attribuite, in attesa della costituzione di un'autorità di Governo specificatamente competente per le attività culturali, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento dello spettacolo, che le esercita sentite le commissioni di primo grado e di appello di cui alla legge 21 aprile 1962, n. 161; la revisione in lingua originale dei film in lingua tedesca e in lingua francese, da proiettare, rispettivamente, in provincia di Bolzano e nella regione Valle d'Aosta è esercitata, su delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal presidente della giunta provinciale di Bolzano e dal presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta, sentita la commissione nominata dalla giunta provinciale e dalla giunta regionale. Il parere ed il nulla osta all'edizione italiana, rilasciati ai sensi della citata legge n. 161 del 1962, sono validi anche per le corrispondenti versioni del film in lingua tedesca e in lingua francese.);

comma 8

(8. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con regolamento governativo emanato ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e con l'osservanza degli artt. 30, 31 e 32 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive

modificazioni, previo parere del Consiglio di Stato, che deve esprimersi entro trenta giorni, e delle competenti commissioni parlamentari, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, si provvede al riordino dell'ENIT, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) razionalizzazione e definizione dell'organizzazione degli uffici all'estero in relazione ai flussi turistici prevedibili dai vari paesi e secondo criteri di economicità, utilizzando in tali uffici, anche con contratto a tempo determinato, personale con adeguate conoscenze professionali nel settore e idonee conoscenze linguistiche; tali uffici devono operare sulla base di un preventivo di spesa approvato dal consiglio di amministrazione. A tal fine l'ENIT - autorizzato a stipulare apposite convenzioni, secondo criteri di economicità e funzionalità, con l'Istituto nazionale per il commercio con l'estero o con altri organismi pubblici o privati operanti all'estero, nonché a costituire società, anche con soggetti privati, per la realizzazione di progetti di promozione turistica;

b) riorganizzazione dell'assetto organizzativo e del personale con criteri di efficienza e di funzionalità, disponendo il trasferimento del personale in esubero con le modalità previste dall'art. 5;

c) attribuzione di funzioni specifiche per lo sviluppo della promozione turistica all'estero come strumento di rappresentazione dell'immagine dell'intero territorio nazionale, nonché per la predisposizione, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di progetti integrati interregionali di promozione turistica;

d) previsione della possibilità di costituzione o di partecipazione a società miste per lo svolgimento di specifiche attività promozionali, ovvero per la partecipazione ad accordi di programma anche al fine di predisporre progetti comuni con altre amministrazioni per lo sviluppo dell'immagine dell'Italia all'estero.);

comma 9

(9. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il consiglio di amministrazione dell'ENIT composto da quattro esperti, di comprovata qualificazione professionale nel settore turistico, designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri sentite le associazioni di categoria di cui uno con funzioni di presidente, e da tre esperti designati dalle regioni. I membri del consiglio di amministrazione durano in carica tre anni e sono rinnovabili per un solo mandato.);

comma 10

(10. Entro il medesimo termine e con le medesime modalità, si provvede alla nomina del collegio dei revisori dei conti, composto da un rappresentante del Ministero del tesoro, con qualifica non inferiore a dirigente generale, del ruolo della Ragioneria generale dello Stato, con funzioni di presidente; da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento del turismo e da un rappresentante delle regioni; per ogni membro effettivo è previsto un supplente.);

comma 11

(11. I membri effettivi del collegio dei revisori dei conti sono collocati fuori ruolo per la durata del loro mandato.);

comma 12

(12. Gli artt. 9, 12, comma 1 e 2, e 14 della legge 11 ottobre 1990, n. 292, sono abrogati. Le funzioni già attribuite all'assemblea dell'ENIT, ai sensi dell'art. 10 della legge 11 ottobre 1990, n. 292, sono esercitate dal consiglio di amministrazione, fermi restando i controlli ivi previsti. Fino all'insediamento del nuovo consiglio di amministrazione le funzioni degli organi di amministrazione dell'ENIT sono svolte da un commissario straordinario nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.);

comma 13

(13. Fino alla costituzione del collegio dei revisori di cui al comma 10 resta in carica il collegio dei revisori nominato ai sensi dell'art. 14 della legge 11 ottobre 1990, n. 292.);

articolo 4;
articolo 5;
articolo 6;
articolo 7 (Adeguamento della legislazione in materia alberghiera);
comma 1

(1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentite le associazioni di settore maggiormente rappresentative in campo nazionale, formula, con atto di indirizzo e coordinamento da adottarsi ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, i criteri di adeguamento alle disposizioni vigenti nei paesi che fanno parte dell'Unione europea delle seguenti normative:

a) la disciplina recata dall'art. 4 del r.d. 24 maggio 1925, n. 1102, e successive modificazioni; nelle more dell'emanazione dell'atto di indirizzo e coordinamento e delle successive norme di attuazione, in deroga alle misure previste dalla normativa vigente, è consentita una riduzione della superficie delle stanze a un letto e delle stanze a due o più letti fino al 25 per cento nelle strutture alberghiere esistenti, classificate a una stella, due stelle o tre stelle, e fino al 20 per cento nelle strutture alberghiere esistenti, classificate a quattro stelle, cinque stelle o cinque stelle lusso;

b) la disciplina recata dagli artt. 7 e 12 della legge 17 maggio 1983, n. 217, in materia di classificazione alberghiera;

c) la disciplina recata dall'art. 8 della legge 17 maggio 1983, n. 217, in materia di vincolo di destinazione.);

B) del d.l. 23 ottobre 1996, n. 545, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 23 dicembre 1996, n. 650, recante "Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle telecomunicazioni", limitatamente a: art. 1 (Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle telecomunicazioni, interventi per il riordino della RAI S.p.a., nel settore dell'editoria e dello spettacolo, per l'emittenza televisiva e sonora in ambito locale nonché per le trasmissioni televisive in forma codificata):

comma 59

(59. La commissione centrale per la musica, di cui all'art. 3 della legge 14 agosto 1967, n. 800, le commissioni consultive per la prosa, di cui all'art. 7 del regio d.l. 1 aprile 1935, n. 327, convertito dalla legge 6 giugno 1935, n. 1142, e all'art. 2 del d.lgs. 20 febbraio 1948, n. 62, la commissione centrale per la cinematografia ed il comitato per il credito cinematografico, di cui, rispettivamente, agli artt. 3 e 27 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, la commissione consultiva per le attività circensi e lo spettacolo viaggiante, di cui all'art. 3 della legge 18 marzo 1968, n. 337, tutte insediate presso il Dipartimento dello spettacolo, sono sostituite da cinque commissioni rispettivamente denominate commissione consultiva per la musica, commissione consultiva per la prosa, commissione consultiva per il cinema, commissione per il credito cinematografico e commissione consultiva per le attività circensi e lo spettacolo viaggiante. A tali commissioni sono attribuite, salvo quanto disposto dal comma 60, le funzioni già proprie delle commissioni sostituite, nonché ogni altra funzione consultiva che l'Autorità di Governo competente per lo spettacolo intenda loro affidare.);

comma 60

(60. È istituita la commissione consultiva per la danza, alla quale sono attribuite le funzioni consultive in materia di danza già esercitate dalla commissione centrale per la musica, nonché ogni altra funzione consultiva attinente ai problemi della danza che l'autorità di Governo competente per lo spettacolo intenda affidarle.);

comma 61

(61. Le commissioni istituite ai sensi dei commi 59 e 60 sono composte da nove membri, incluso il Capo del Dipartimento dello spettacolo, che le presiede. Gli altri componenti sono nominati nel numero di sei dall'Autorità di Governo competente per lo spettacolo e gli altri due,

rispettivamente, uno su designazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed uno su designazione della Conferenza Stato-città. Essi sono scelti tra esperti altamente qualificati nelle materie di competenza di ciascuna delle commissioni. Con successivo provvedimento dell'Autorità di Governo competente per lo spettacolo saranno determinate le modalità di convocazione e funzionamento delle commissioni, che operano con la nomina di almeno cinque componenti. Il capo del Dipartimento può delegare, di volta in volta, un dirigente del medesimo Dipartimento a presiedere le singole sedute delle commissioni.);

comma 62

(62. I componenti delle commissioni di cui ai commi 59 e 60 restano in carica due anni e possono essere confermati per un ulteriore biennio. Trascorsi quattro anni dalla cessazione dell'ultimo incarico, essi possono essere nuovamente nominati. Qualora un componente delle commissioni venga nominato nel corso del biennio, cessa comunque dalla carica insieme agli altri componenti.);

comma 63

(63. I componenti delle commissioni istituite ai sensi dei commi 59 e 60 sono tenuti a dichiarare, all'atto del loro insediamento, di non versare in situazioni di incompatibilità con la carica ricoperta, derivanti dall'esercizio attuale e personale di attività oggetto delle competenze istituzionali delle commissioni.);

comma 64

(64. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Autorità di Governo competente per lo spettacolo procede alla adozione dei decreti di nomina dei componenti delle commissioni, ai sensi del comma 61.);

comma 65

(65. Con decreto dell'Autorità di Governo competente per lo spettacolo, di concerto con il Ministro del tesoro, è determinato, nei limiti di quanto stanziato per il funzionamento delle sopresse commissioni di cui al comma 59, il compenso spettante ai componenti delle commissioni istituite ai sensi dei commi 59 e 60 per la partecipazione alle sedute delle medesime commissioni.);

comma 66

(66. Le commissioni sostituite ai sensi del comma 59 restano in carica, nella composizione esistente alla data del 26 agosto 1996, fino all'insediamento delle nuove commissioni.);

comma 67

(67. Contestualmente alla nomina delle commissioni di cui al comma 59, l'Autorità di Governo competente per lo spettacolo provvede alla costituzione di un comitato per i problemi dello spettacolo, diviso in cinque sezioni rispettivamente competenti per la musica, la danza, la prosa, il cinema, le attività circensi e lo spettacolo viaggiante. Al comitato per i problemi dello spettacolo sono attribuite funzioni di consulenza e di verifica in ordine alla elaborazione ed attuazione delle politiche di settore e in particolare in ordine alla predisposizione di indirizzi e di criteri generali relativi alla destinazione delle risorse pubbliche per il sostegno alle attività dello spettacolo.);

comma 68

(68. Con il medesimo provvedimento di cui al comma 67 si provvede alla determinazione del numero dei componenti del comitato per i problemi dello spettacolo e, nell'ambito del numero complessivo, del numero, non superiore comunque a nove, dei componenti di ciascuna sezione, nonché alla determinazione delle modalità di designazione dei componenti da parte dei sindacati e delle associazioni di categoria, delle modalità di convocazione e di funzionamento. Del comitato fa parte il Capo del Dipartimento dello spettacolo, che può delegare, di volta in volta, un dirigente del medesimo Dipartimento a partecipare alle singole sedute delle sezioni.);

comma 69

(69. Il comitato per i problemi dello spettacolo è presieduto dall'Autorità di Governo competente per lo spettacolo. Si applica quanto previsto dal comma 62.);

comma 70

(70. Ai costi di funzionamento del comitato per i problemi dello spettacolo e delle commissioni consultive istituite ai sensi dei commi 59 e 60, si provvede nei limiti di quanto stanziato per il funzionamento delle sopresse commissioni di cui al comma 59.), iscritto al n. 84 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta e la successiva ordinanza del 20 gennaio 1997 con la quale è stato modificato il quesito;

Udito nelle camere di consiglio dell'8 e del 22 gennaio 1997 il giudice relatore Giuliano Vassalli;

Uditi gli avvocati Giovanni Motzo e Beniamino Caravita di Toritto per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto e della Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1. - Va presa anzitutto in esame la doglianza sollevata dai difensori del Comitato promotore del referendum in oggetto con la memoria presentata per la camera di consiglio del 22 gennaio 1997 a seguito della legge 23 dicembre 1996, n. 650 di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 545, recante "Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva. Interventi per il riordino della R.A.I. S.p.A. nel settore dell'editoria e dello spettacolo, per l'emittenza televisiva e sonora in ambito locale nonché per le trasmissioni televisive in forma codificata", nonché del provvedimento adottato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, che ha disposto, in data 20 gennaio 1997, che non abbiano più corso le operazioni referendarie concernenti il comma 1, lettera a), e il comma 2, lettere a) e c) dell'art. 3 del d.l. 29 marzo 1995, n. 97, convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 1995, n. 203 e che, in loro vece, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative costituite dai commi da 59 a 70 dell'art. 1 del citato d.l. 23 ottobre 1996, n. 545, nel testo risultante dalle modificazioni apportate con la legge di conversione 23 dicembre 1996, n. 650. Tale doglianza si svolge in una duplice direzione: nei confronti del Governo e del Parlamento, che hanno ritenuto di sostituire, con una parziale "rilegificazione" del settore in esame, disposizioni che nell'art. 3 del d.l. 29 marzo 1995, n. 97, sottoposto a richiesta referendaria, devolvevano al Governo l'emanazione di regolamenti per la disciplina delle Commissioni consultive operanti in materia di spettacolo; e nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum in quanto quest'ultimo ha ritenuto di non dover estendere il quesito referendario al comma 71 dell'art. 1 del citato d.l. 23 ottobre 1996, n. 545 (convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 650), che ha introdotto, dopo il comma 2 dell'art. 3 del d.l. 29 marzo 1995, n. 97, convertito nella legge 30 maggio 1995, n. 203, i due nuovi commi 2-bis e 2-ter. In relazione a detta doglianza (che, del resto, è stata ritualmente presentata come memoria nella quale si insiste per l'ammissibilità del referendum) questa Corte non ha veste per decidere alcunché nel corso dell'attuale procedura. Ed infatti, per quanto attiene ai contenuti della nuova normativa introdotta dal Governo e dal Parlamento, l'Ufficio centrale per il referendum, modificando il quesito referendario e sostituendolo con i nuovi commi da 59 a 70 dell'art. 1 del d.l. n. 545 del 23 ottobre 1996 convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, ha esteso l'ambito della richiesta di abrogazione referendaria alle disposizioni contestate; mentre, per quanto attiene alla omissione di estensione di cui i promotori fanno carico all'Ufficio centrale per il referendum, questa Corte non ha alcuno spazio per interloquire essendo suo compito esclusivo quello di valutare l'ammissibilità o meno dei quesiti quali ad essa pervengono dal suddetto Ufficio centrale. 2. - Deve ora esaminarsi l'ammissibilità di detti quesiti per giudicare se esistano elementi preclusivi ai sensi dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione o se

ricorre taluna di quelle preclusioni implicite che a partire dalla sentenza n. 16 del 1978 questa Corte ha individuato in relazione a “valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie”. 3. - Giova premettere che oggetto della richiesta referendaria è il d.l. 29 marzo 1995, n. 97, convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 1995, n. 203, recante “Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport”. Con tale decreto-legge, derivante, dopo numerose reiterazioni, dall’originario d.l. 4 agosto 1993, n. 273, il Governo ebbe a procedere ad una “nuova organizzazione delle funzioni” di competenza statale che facevano capo al Ministero del turismo e dello spettacolo, soppresso a seguito dell’esito positivo del referendum ammesso con sentenza n. 35 del 1993 di questa Corte, che ebbe a rilevare la non essenzialità di un apposito dicastero per provvedere ai compiti statali inerenti al turismo e allo spettacolo. Con tale decreto-legge n. 273 del 1993, così come con i successivi aventi lo stesso oggetto, il Governo intese “completare il trasferimento di tutte le competenze amministrative e gestionali alle regioni”, collocando invece “nella sua sede naturale, e cioè la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la funzione di indirizzo e di coordinamento” (v. Relazione al disegno di legge di conversione del suddetto d.l. 4 agosto 1993, n. 273). Ed analogamente intese fare il Parlamento, come risulta anche dai lavori del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sull’ultimo disegno di legge di conversione durante la XII Legislatura. Con i decreti-legge, così come con la legge di conversione, si intese operare il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario di tutte le competenze e funzioni amministrative del soppresso ministero, eccezion fatta per alcune funzioni in materia di spettacolo (art. 1), e affidare ai dipartimenti del turismo e dello spettacolo, istituiti con due separati decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 1994, una serie di funzioni ritenute di attribuzione statale e specificamente elencate nell’art. 2, lettere da a) ad i). I promotori del referendum, nella loro memoria, pur lamentando che con l’istituzione dei due nuovi dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri si sia finito per vanificare l’abrogazione referendaria della legge 31 luglio 1959, n. 617, istitutiva del Ministero del turismo e dello spettacolo, si propongono di arrivare, attraverso una nuova consultazione popolare, ad una normativa “che affidi realmente alle Regioni le materie considerate”, che attui “un decentramento su base regionale delle diverse funzioni del settore del turismo, dello spettacolo e dello sport” e che “lasci spazio, nelle relative materie, alla maggiore agilità di gestione delle regioni”. Può dunque affermarsi che la richiesta referendaria ha, sia pur genericamente, per obiettivo una ripartizione di funzioni tra Stato e Regioni diversa da quella in parte attuata e in parte profilata dal d.-l. 29 marzo 1995, n. 97, intitolato appunto “Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport”. 4. - Il quesito referendario in esame non risponde a quel requisito di omogeneità che è funzionale all’imprescindibile chiarezza dell’operazione referendaria, requisito che, posto una prima volta in rilievo dalla sentenza n. 16 del 1978, è stato ribadito come essenziale in una serie di sentenze successive (nn. 24, 28 e 29 del 1981, 27 del 1982, 47 del 1991, 29 del 1993, 6 del 1995), sì da formare oramai una giurisprudenza costante. Quando il quesito prende in considerazione, come nella specie, una pluralità di disposizioni, occorre ricercare se le norme medesime, obiettivamente considerate nella loro struttura e nelle loro finalità, presentino un comune principio, la cui eliminazione dall’ordinamento attraverso l’abrogazione referendaria, o la cui permanenza in alternativa, verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al quesito medesimo. Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, nelle consultazioni referendarie, in cui non è concepibile una risposta articolata, la nettezza della scelta postula la nettezza del quesito, così da presupporre, in ipotesi di pluralità di disposizioni attinte, l’esistenza di un inscindibile nesso di interrelazioni logiche fra le norme coinvolte, di spessore tale da rendere il quesito unico nella sua evidenza e nella correlativa ragion d’essere e, quindi, strutturalmente idoneo a consentire al corpo elettorale di esprimere una risposta unica. Alla luce dei richiamati principi risulta allora evidente come la complessa struttura dell’articolata richiesta referendaria sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi non possa ritenersi sotto nessun profilo rispondente ai requisiti che la richiesta stessa deve presentare ai fini di un libero e consapevole responso popolare. L’oggetto della proposta, infatti, verte su una nutrita

serie di disposizioni e parti di disposizioni contenutisticamente e funzionalmente quanto mai variegata ed il cui unico tratto unificante è rappresentato - quale dato meramente estrinseco e, se si vuole, occasionale - dall'essere le stesse iscritte in un unico provvedimento legislativo: un provvedimento, per di più, che già nella propria intitolazione ("Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport") svela la notevole varietà dei temi, posto che, al di là del precedente accumulo di funzioni devolute al Ministero del turismo e dello spettacolo, esso riguarda settori dell'ordinamento nettamente distinti, quali quelli del turismo, dello spettacolo e dello sport, uno solo dei quali (il turismo) è attribuito dalla Costituzione alla competenza delle Regioni. Prova ne sono, d'altra parte, sia la circostanza che il provvedimento in esame non prevede la ricostituzione di un unico organismo che succeda al soppresso Ministero, ma la creazione di due distinti dipartimenti (istituiti con decreti presidenziali del 12 marzo 1994), sia la stessa disposizione contenuta nell'art. 1, comma 9, del decreto-legge n. 97 del 1995, secondo la quale soltanto le "funzioni in materia di turismo" non attribuite alle Regioni sono esercitate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri "sino all'approvazione della legge istitutiva del Ministero delle attività produttive". Ove, poi, si passino in rassegna le varie norme che formano oggetto del quesito, risulterà subito palese l'eterogeneità dei temi che vengono ad essere coinvolti già attraverso la semplice disamina delle rubriche che compaiono sotto i diversi articoli o parti di articoli del più volte citato decreto-legge n. 97 del 1995 che la proposta referendaria intenderebbe abrogare nei suoi artt. 1, 2, 3 (per nove suoi commi) 4, 5, 6, 7, comma primo. Si passa, infatti, dalla disciplina riguardante il trasferimento di funzioni in materia di turismo e di spettacolo (art. 1) alla individuazione delle funzioni riservate alla Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di turismo, spettacolo e sport (art. 2); alla previsione di regolamenti governativi dedicati al riordino degli enti operanti nel settore dello spettacolo e del turismo (art. 3); alla gestione dei finanziamenti erogati dallo Stato (art. 4); a disposizioni riguardanti il personale (art. 5); alla successione dei rapporti del soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo con correlativa disciplina transitoria (art. 6); alla previsione, infine, della emanazione di criteri di adeguamento di alcune disposizioni legislative in materia alberghiera a quelle vigenti in paesi che fanno parte della Unione europea (art. 7, comma 1). Una miscellanea, dunque, nella quale non può intravedersi quella matrice razionalmente unitaria che, sola, renderebbe il quesito omogeneo, chiaramente percepibile e quindi idoneo a formare oggetto di un solo responso alternativo. Ad esempio, eterogenee e, quindi, non omologabili nell'alveo di un unitario quesito, si presentano le varie funzioni che l'art. 2 devolve alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di turismo, spettacolo e sport. Accanto, infatti, alla definizione delle politiche di settore e della attività di indirizzo e coordinamento compaiono, anche, funzioni che con esse non necessariamente si coniugano, come lo svolgimento delle attività necessarie ad assicurare la partecipazione dell'Italia alla elaborazione delle politiche comunitarie, ovvero la raccolta ed elaborazione di dati, fino ad individuare attribuzioni del tutto peculiari e, perciò stesso, dalle altre ontologicamente scindibili, quali il sostegno e la promozione del turismo in favore dei soggetti con ridotte capacità motorie e sensoriali. Il difetto del necessario requisito di omogeneità, rende pertanto inammissibile la richiesta referendaria indicata in epigrafe.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del d.l. 29 marzo 1995, n. 97 (Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport), convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 1995, n. 203, e del d.l. 23 ottobre 1996, n. 545 (Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva e delle telecomunicazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 17/1997

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Criteri e limiti - Valutazione della richiesta abrogativa nella sua portata oggettiva e nei suoi effetti diretti - Irrilevanza degli intenti dei promotori circa i possibili effetti indiretti della richiesta e circa la futura disciplina legislativa che potrebbe o dovrebbe eventualmente sostituire quella abrogata - Fattispecie.

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Richiesta di abrogazione totale delle norme istitutive e di riordino di un Ministero - Implicazione necessaria - Soppressione delle relative funzioni, quando (come di regola accade) il Ministero sia il solo titolare di esse - Conseguenza - Inammissibilità della richiesta abrogativa, ove si tratti di funzioni costituzionalmente necessarie.

Salute (tutela della) - Funzioni amministrative attribuite allo Stato in materia - Carattere costituzionalmente necessario di una parte almeno di esse - Conseguenza - Impossibilità di abrogazione referendaria del Ministero della sanità, titolare di dette funzioni.

Sanità pubblica - Ministero della sanità - Legge istitutiva ed attuale apparato organizzativo - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria e Puglia - Incidenza su funzioni costituzionalmente necessarie e, conseguentemente, su norme a contenuto costituzionalmente vincolato - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: dott. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 13 marzo 1958, n. 296 "Costituzione del Ministero della sanità" e del d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266 "Riordinamento del Ministero della sanità, a norma dell'art. 1, primo comma, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421", iscritto al numero 85 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Mario Bertolissi, Giovanni Motzo e Beniamino Caravita di Toritto per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto, della Puglia e della Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta riguarda l'abrogazione totale della legge istitutiva del Ministero (13 marzo 1958, n. 296) e del decreto legislativo di riordinamento del Ministero medesimo (d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266).

La prima istituiva il Ministero della sanità, definendone le attribuzioni con riguardo ai compiti e ai servizi allora attribuiti dalle leggi allo Stato per la tutela della salute pubblica (art. 1), e in particolare devolvendo allo stesso Ministero le attribuzioni già spettanti all'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica, le attribuzioni delle altre amministrazioni dello Stato in materia di servizi sanitari e quelle del Ministero dell'interno nei riguardi del personale sanitario e degli esercenti professioni e arti sanitarie (art. 2). Prevedeva poi le direzioni generali in cui il Ministero si articolava (art. 3, ora abrogato dall'art. 10 del d.lgs. n. 266 del 1993), e gli organi periferici (art. 4); disciplinava i compiti di vigilanza sugli enti pubblici sanitari e i compiti dei prefetti in materia (artt. 5 e 6); dettava infine alcune disposizioni particolari di organizzazione o a carattere transitorio (artt. da 7 a 11).

Il decreto legislativo n. 266 del 1993, emanato in base alla delega contenuta nell'art. 1, primo comma, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421, stabilisce che il Ministero esercita le funzioni amministrative riservate allo Stato dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, e svolge inoltre funzioni in materia di programmazione sanitaria, coordinamento del sistema informativo sanitario e verifica comparativa dei costi e dei risultati, vigilanza sulle specialità farmaceutiche e regolamentazione della materia farmaceutica, sanità pubblica, sanità pubblica veterinaria, nutrizione e igiene degli alimenti, ricerca e sperimentazione in materia sanitaria, professioni e attività sanitarie (art. 1). Detta poi i criteri legislativi per la organizzazione del Ministero e per la rideterminazione della sua dotazione organica, da disporsi con regolamenti (art. 2); prevede la soppressione del consiglio sanitario nazionale e la devoluzione dei suoi compiti alla conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni (art. 3); determina le funzioni del Consiglio superiore di sanità, demandandone la disciplina della composizione e dell'ordinamento al regolamento (art. 4); istituisce l'agenzia per i servizi sanitari regionali, con compiti di supporto delle attività regionali, di valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti dei servizi, di segnalazione di disfunzioni e sprechi, di trasferimento dell'innovazione e delle sperimentazioni, demandandone la organizzazione a un regolamento, sulla base di alcune norme e criteri (art. 5); ridefinisce gli organi periferici del Ministero (uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, uffici veterinari di confine, porto e aeroporto, uffici per gli adempimenti CEE: art. 6); regola la costituzione e le funzioni della commissione unica del farmaco (art. 7); prevede l'alta vigilanza e l'attività di repressione delle attività illecite in materia sanitaria, spettanti al Ministero (art. 8); detta infine norme finali per il trasferimento di fondi alle Regioni e per l'abrogazione, differita nel tempo al momento dell'entrata in vigore delle nuove norme, di numerose disposizioni legislative previgenti nelle materie devolute dal decreto a regolamenti (art. 10).

2. - La richiesta è inammissibile.

Con la sentenza n. 34 del 1993 questa Corte dichiarò inammissibile la precedente richiesta di referendum, riguardante la sola legge n. 296 del 1958, rilevando che dopo di allora varie leggi, e così in particolare la legge 12 febbraio 1968, n. 132, sulla riforma ospedaliera, e la legge n. 833 del 1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale - leggi che rimanevano fuori dal quesito - avevano ridisegnato il complesso delle competenze del Ministero, e che per questo il quesito era "carente della chiarezza necessaria per assicurare l'espressione di un voto consapevole".

L'odierna richiesta non include le leggi cui si riferiva la precedente decisione, ma aggiunge, alla legge istitutiva del Ministero, il decreto legislativo che ne ha disposto il riordino. E i presentatori sottolineano che il quesito, attraverso l'abrogazione totale di questi due atti legislativi, riguarda il solo aspetto organizzativo, tendendo alla soppressione del Ministero come apparato e lasciando impregiudicata la sorte delle funzioni oggi ad esso affidate, che, in caso di esito abrogativo, dovrebbero essere collocate presso altre istanze amministrative o istituzionali. Essi insistono peraltro sul fine, che inerirebbe al quesito, di realizzare o quanto meno di provocare un riordino degli apparati centrali, in linea con le istanze di più ampia regionalizzazione dell'amministrazione.

3. - La Corte osserva che sono irrilevanti in questa sede i propositi e gli intenti dei promotori circa la futura disciplina legislativa che potrebbe o dovrebbe eventualmente sostituire

quella abrogata; né ad una richiesta referendaria abrogativa, quale è quella prevista dall'art. 75 della Costituzione, è possibile di per sé attribuire un significato ricostruttivo di una nuova e diversa disciplina. Ciò che conta è la domanda abrogativa, che va valutata nella sua portata oggettiva e nei suoi effetti diretti, per esaminare, tra l'altro, se essa abbia per avventura un contenuto non consentito perché in contrasto con la Costituzione, presentandosi come equivalente ad una domanda di abrogazione di norme o principi costituzionali, anziché di sole norme discrezionalmente poste dal legislatore ordinario e dallo stesso disponibili (sentenze n. 16 del 1978, n. 26 del 1981).

La domanda di pura e semplice soppressione totale di un Ministero, attraverso l'abrogazione delle norme che ne prevedono l'esistenza, implica la soppressione delle relative funzioni, quando, come accade di regola nel vigente ordinamento costituzionale e amministrativo, il Ministero è il solo titolare di tali funzioni ad esso attribuite dalla legge, ai sensi dell'art. 95, terzo comma, della Costituzione.

È dunque inammissibile un quesito che proponga al corpo elettorale di pervenire, attraverso la soppressione di un intero Ministero, alla eliminazione di funzioni che siano costituzionalmente necessarie, e come tali non possano essere soppresse senza con ciò stesso ledere principi costituzionali.

In tal caso, infatti, la domanda coinvolgerebbe contenuti costituzionalmente vincolati sottratti alla portata abrogativa del referendum, quale previsto dall'art. 75 della Costituzione.

4. - Il quesito in esame, coinvolgendo sia la legge istitutiva del Ministero della sanità, che ne definiva le attribuzioni nell'ambito dell'apparato amministrativo centrale alla stregua dell'assetto che la materia sanitaria aveva all'epoca di tale istituzione, sia il provvedimento legislativo che ha riordinato di recente il Ministero, confermando l'attribuzione ad esso di tutte le funzioni in atto spettanti allo Stato nella materia, ha l'univoco significato di una totale estromissione dell'amministrazione statale dalla materia sanitaria: materia in larga parte devoluta alle Regioni, ma ancora in parte sicuramente di pertinenza dello Stato, come del resto è riconosciuto dalla stessa difesa dei presentatori. Né può ritenersi che tutte le funzioni in atto svolte dal Ministero della sanità verrebbero automaticamente assorbite, a seguito della soppressione dello stesso, da altri livelli di governo o da altri apparati pubblici, ivi compresi gli organismi tecnico-scientifici operanti in questo campo.

Ora, la materia sanitaria è dominata, dal punto di vista costituzionale, dai principi di cui all'art. 32, primo comma, della Costituzione, secondo cui "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti". Onde le funzioni, anche amministrative in senso stretto - come tali non suscettibili di essere svolte dagli organi di governo senza il supporto di apparati amministrativi veri e propri - attribuite allo Stato in materia sanitaria sono, almeno in parte, sicuramente da considerarsi come costituzionalmente necessarie (si pensi ad esempio alla regolamentazione e al controllo dei farmaci, o agli interventi di prevenzione e di contrasto della diffusione di malattie infettive o diffuse).

Pertanto la richiesta di abrogazione totale per referendum delle norme che prevedono l'esistenza del Ministero della sanità, coinvolgendo anche l'esercizio di funzioni amministrative costituzionalmente necessarie, non può essere ammessa, in quanto incide su norme a contenuto costituzionalmente vincolato.

5. - L'argomento dei presentatori, secondo cui la domanda referendaria sarebbe una via obbligata per ottenere o stimolare una completa attuazione dell'assetto regionale dello Stato nella materia sanitaria, in gran parte attribuita dalla Costituzione alla competenza propria delle Regioni, non è rilevante ai fini dello scrutinio circa l'ammissibilità della richiesta di referendum, attraverso la quale è possibile porre solo singole domande autenticamente abrogative, purché concernenti abrogazioni non vietate dalla Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 13 marzo 1958, n. 296 (Costituzione del Ministero della sanità) e del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 266 (Riordinamento del Ministero della sanità), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 18/1997

Regioni in genere - Funzione statale di indirizzo e coordinamento - Previsioni legislative generali relative all'esistenza e all'esercizio del potere statale di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle Regioni - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta e Veneto - Incidenza del quesito su norme a contenuto (sia pure parzialmente) costituzionalmente vincolato - Impossibilità di intendere il quesito stesso in senso riduttivo - Inammissibilità della richiesta.

Regioni in genere - Funzione statale di indirizzo e coordinamento - Fondamento costituzionale del relativo potere - Conseguenze - Carattere costituzionalmente vincolato delle disposizioni legislative che in generale riconoscono tale potere - Inammissibilità di richieste di referendum abrogativo volte ad incidere non solo su modalità procedurali di esercizio della funzione, ma sull'esistenza del potere stesso.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: dott. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli:

3 della legge 22 luglio 1975, n. 382 (Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione);

4, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), limitatamente alle parole: "la funzione di indirizzo e coordinamento nei limiti, nelle forme e nelle modalità previste dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382";

2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), limitatamente alle parole: "gli atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano;";

13, comma 1, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, limitatamente alle parole: "anche per quanto concerne le funzioni statali di indirizzo e coordinamento";

1, comma 1, lettera hh), della legge 12 gennaio 1991, n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica), limitatamente alle parole: "atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni e, nel rispetto delle disposizioni statutarie, delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, previsti dall'articolo 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400;"; iscritto al n. 86 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto e della Puglia.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta investe la disposizione, contenuta nell'art. 3 della legge n. 382 del 1975, che definisce la "funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni", ne afferma la spettanza allo Stato, e ne stabilisce le modalità procedurali di esercizio quando "non si provveda con legge o con atto con forza di legge"; la disposizione, contenuta nell'art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, ai cui sensi, nelle materie definite dal decreto medesimo, lo Stato esercita la funzione di indirizzo e coordinamento in conformità al citato art. 3 della legge n. 382 del 1975; le disposizioni della legge n. 400 del 1988 (art. 2, comma 3, lettera d, e art. 13, comma 1, lettera e), che stabiliscono la competenza del Consiglio dei ministri per la deliberazione degli atti di indirizzo e coordinamento, e attribuiscono al Commissario del governo il compito di proporre iniziative al Presidente del Consiglio dei Ministri per quanto concerne le funzioni statali di indirizzo e coordinamento; infine la disposizione dell'art. 1, comma 1, lettera hh, della legge n. 13 del 1991, che prescrive la forma del decreto del Presidente della Repubblica per l'emanazione degli atti di indirizzo e coordinamento.

2. - La richiesta è inammissibile, poiché coinvolge nel loro insieme norme espresse bensì in atti di legislazione ordinaria, ma a contenuto - sia pure parzialmente - vincolato dalla Costituzione.

Il quesito non si limita ad investire (ciò che non troverebbe ostacoli di ordine costituzionale) norme disciplinanti modalità o ipotesi concrete di esercizio o di abilitazione all'esercizio del potere statale di indirizzo e coordinamento, stabilite dal legislatore ordinario e dal medesimo disponibili, ma coinvolge il potere medesimo in sé, nella sua esistenza e quindi, necessariamente, nel suo fondamento, che risiede nella stessa Costituzione.

La natura costituzionale dell'autonomia regionale comporta invero che solo alla Costituzione e alla legge costituzionale spetta "il compito di fissare, in termini conclusi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti e i suoi confini", con la conseguenza che "ad ogni potere di intervento dello Stato, suscettibile di incidere su tale sfera costituzionalmente garantita, in modo da condizionarne in concreto (...) la misura e la portata, non potrà non corrispondere un fondamento specifico nella stessa disciplina costituzionale" (sentenza n. 229 del 1989).

Nella giurisprudenza di questa Corte, infatti, il potere statale di indirizzo e coordinamento è stato configurato non già come un limite ulteriore all'autonomia delle Regioni, che si aggiunga (ciò che non potrebbe avvenire ad opera della legge ordinaria) a quelli espressamente sanciti dalla Costituzione, ma come espressione o manifestazione dei limiti costituzionalmente fissati (cfr., fra le molte, sentenze n. 39 del 1971, n. 340 del 1983, n. 177 del 1988, n. 242 del 1989).

Che il fondamento normativo sulla cui base si riconosce allo Stato la possibilità di disciplinare - con adeguate previsioni legislative - l'esercizio di poteri di indirizzo nei confronti delle regioni si rinvenga nella Costituzione è confermato dal fatto che la Corte ha ammesso che siffatte previsioni, e gli atti di concreto esercizio dell'indirizzo e coordinamento, possano legittimamente rivolgersi anche alle regioni a statuto speciale, pur quando i loro statuti, e le relative norme di attuazione, non menzionano in alcun modo i poteri medesimi (sentenza n. 340 del 1983). Si è ritenuto, infatti, che in realtà sono le "esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento o di localizzazione territoriale", sottese ai limiti costituzionalmente fissati alle competenze regionali, che "autorizzano lo Stato a esercitare nei confronti delle autonomie regionali (o provinciali) una funzione di indirizzo e di coordinamento" (sentenza n. 242 del 1989).

In effetti, ciò che si ricava dalla Costituzione, e che forma l'essenza della così detta "funzione" di indirizzo e coordinamento, non è tanto una autonoma potestà statale esercitabile nei confronti delle Regioni, quanto il principio secondo cui allo Stato centrale non possono

essere negati i poteri necessari per la soddisfazione di esigenze unitarie non suscettibili di frazionamento territoriale. Tali poteri, nella fase storica di avvio dell'esperienza delle Regioni ordinarie, hanno trovato espressione nella definizione di detta "funzione", in correlazione con l'intento dichiarato di non porre a priori limiti di materia al trasferimento di funzioni amministrative nei settori costituzionalmente attribuiti alla competenza delle regioni. Le stesse esigenze possono ben trovare espressione, ad opera del legislatore ordinario, anche con modalità e contenuti diversi, non necessariamente improntati ad una logica di sovraordinazione e di vincolo, invece che ad una di cooperazione, promossa e guidata dal centro (come per esempio è implicito nella previsione dell'art. 3 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, ove si configurano gli atti di indirizzo emanati dal Governo centrale come efficaci nei confronti della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano solo "se e per quanto lo statuto speciale e le relative norme di attuazione non prescrivono specifici procedimenti per il coordinamento tra funzioni e interessi dello Stato e rispettivamente della regione o delle province autonome").

In ogni caso, oggetto di determinazioni discrezionali del legislatore ordinario, dallo stesso disponibili, non è l'esistenza di tali poteri in sé, ma sono solo le concrete condizioni e modalità del loro esercizio.

3. - Il quesito abrogativo proposto non investe alcuna delle numerose disposizioni legislative vigenti, che prevedono in concreto l'esercizio di poteri di indirizzo e coordinamento, delimitando i contenuti dei relativi atti, ma solo un gruppo di disposizioni a carattere del tutto generale, di natura esclusivamente o prevalentemente ricognitiva.

La Corte ha chiarito come sia l'art. 3 della legge n. 382 del 1975 (cfr. sentenza n. 150 del 1982), sia l'art. 2, comma 3, lettera d), della legge n. 400 del 1988 (cfr. sentenze n. 242 del 1989, n. 30 del 1992) - entrambe cioè le disposizioni a carattere più generale investite dal quesito - non valgono in alcun modo a giustificare in concreto l'esercizio del potere e l'emanazione dei relativi atti, non riguardando e non delimitando il possibile contenuto sostanziale degli atti di indirizzo; e che lo stesso carattere è da attribuirsi anche ad altre disposizioni - non incluse nel quesito - che ribadiscono in via generale l'astratta possibilità di esercizio del potere in singoli settori o materie (così, per es., l'art. 4, comma 1, lettera f), della legge 18 maggio 1989, n. 183, in materia di difesa del suolo, su cui cfr. la sentenza n. 85 del 1990; l'art. 5, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, in tema di sistema statistico nazionale, su cui cfr. la sentenza n. 139 del 1990).

E la stessa Corte ha chiarito altresì come, affinché i poteri medesimi possano essere legittimamente esercitati, occorra in ogni caso una disposizione legislativa "la quale, in apposita considerazione della materia, che volta a volta esige l'intervento degli organi centrali, vincoli e diriga la scelta del Governo, prima che questo possa, dal canto suo, indirizzare e coordinare lo svolgimento di poteri di autonomia" (sentenza n. 150 del 1982; e cfr. anche, ad es., sentenze n. 338 del 1989, n. 30 del 1992).

4. - La tesi dei promotori del referendum, secondo cui l'eventuale abrogazione delle norme incluse nel quesito comporterebbe l'inoperatività di tutte le altre norme legislative (molte delle quali non richiamano affatto dette norme generali, e spesso contengono un'autonoma disciplina anche sotto il profilo procedimentale), che concretamente prevedono e autorizzano l'esercizio di poteri di indirizzo e coordinamento, non è esatta. Essa presuppone infatti che detti poteri siano fondati sulle disposizioni di legge ordinaria di cui si chiede l'abrogazione, mentre essi sono, come si è detto, fondati sulla Costituzione. La stessa tesi, configurando le norme che si vorrebbero abrogare come condizione necessaria di applicabilità di altre norme di pari livello legislativo, presuppone ancora che si attribuisca ad esse un valore superlegislativo, che le stesse non hanno né possono avere.

Sicché, se veramente la richiesta abrogativa fosse diretta esclusivamente a smentire scelte del legislatore ordinario, senza intaccare il quadro costituzionale, ne deriverebbe paradossalmente che si tratterebbe di un referendum inutile, poiché, come si è detto, l'eventuale abrogazione non avrebbe alcun effetto sulla vigenza e sull'applicabilità delle norme di legge che prevedono e disciplinano in concreto l'esercizio di poteri di indirizzo e coordinamento, senza richiamarsi alle disposizioni generali di cui si discute.

5. - Né si potrebbe fondatamente sostenere che la richiesta di abrogazione investa solo la facoltà di esercitare il potere di indirizzo con atti non legislativi, restando salva la possibilità - richiamata dall'art. 3 della legge n. 382 del 1975 - che "si provveda con legge o con atto avente forza di legge"; ovvero che investa gli aspetti procedurali dell'esercizio del potere in via non legislativa, vale a dire la previsione - contenuta nell'art. 3 della legge n. 382 del 1975 e ribadita dall'art. 2, comma 3, lettera d, della legge n. 400 del 1988 - dell'esercizio attraverso delibere del Consiglio dei ministri ovvero, per delega, da parte del CIPE o del Presidente del consiglio, nonché la previsione - contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera hh, della legge n. 13 del 1991 - dell'emanazione degli atti di indirizzo e coordinamento mediante decreti del Presidente della Repubblica.

Invero il quesito investe nella sua interezza l'art. 3 della legge n. 382 del 1975, là dove esso afferma anzitutto, in via ricognitiva, che la funzione di indirizzo e coordinamento "spetta allo Stato", e non sembra dunque possibile intenderlo in alcun senso riduttivo.

Peraltro si configura un vero potere di indirizzo e coordinamento, così come è stato inteso nella giurisprudenza di questa Corte, solo quando se ne preveda - da parte del legislatore - l'esercizio in via non legislativa, e cioè con atti del Governo, poiché l'ipotesi dell'esercizio attraverso atti legislativi si confonde con il diverso problema della possibilità e dei limiti dell'intervento legislativo statale nelle materie di competenza regionale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e delle corrispondenti norme degli statuti speciali. In ogni caso, ciò che trova fondamento nella Costituzione è proprio il riconoscimento in via di principio della possibilità che la legge attribuisca al Governo il potere di indirizzare e coordinare l'attività amministrativa delle Regioni in forza di esigenze unitarie, non frazionabili e non localizzabili territorialmente.

Così che sottoporre a referendum abrogativo l'esistenza di questa possibilità, senza invece sottoporvi le norme che in concreto abilitano il Governo ad adottare atti di indirizzo e coordinamento, equivarrebbe a sottoporre a referendum una norma costituzionale.

6. - Quanto poi all'ipotesi che siano oggetto della richiesta di abrogazione solo le prescrizioni procedurali, vale osservare che in realtà le modalità previste nelle norme generali incluse nel quesito - e sostanzialmente identificantisi con la competenza del Governo nella sua sede collegiale - coincidono con quelle che la Corte ha indicato come garanzie minime costituzionalmente necessarie affinché l'esercizio del potere governativo non si traduca nell'indebita sovrapposizione di un'amministrazione statale a quelle regionali, nelle materie di competenza delle Regioni (cfr. sentenze n. 338 del 1989, n. 453 del 1991, n. 124 del 1994). Onde ancora una volta si tratterebbe di incidere su norme o su principi della Costituzione.

In realtà, come si è detto, come è confermato dalla denominazione attribuita al quesito, e come del resto è affermato dagli stessi promotori, la domanda abrogativa non è volta a contrastare questa o quella modalità procedimentale di esercizio del potere, ma l'esistenza stessa del potere medesimo, e dunque inevitabilmente incide sulla Costituzione: ciò che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non è ammesso (cfr. già la sentenza n. 16 del 1978, nonché, fra le altre, la sentenza n. 26 del 1981).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 22 luglio 1975, n. 382 (Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione); del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382); della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della

Presidenza del Consiglio dei ministri); della legge 12 gennaio 1991, n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 19/1997

Regioni in genere - Attività promozionali all'estero nelle materie di loro competenza - Condizioni e limiti - Oneri di previa intesa con il Governo e di osservanza degli atti statali di coordinamento - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Valle d'Aosta, Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte, Calabria e Puglia - Incidenza sul principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni (avente diretto fondamento nell'art. 5 Cost.) - Inammissibilità della richiesta.

Regioni in genere - Attività promozionali all'estero nelle materie di loro competenza - Potenziale interferenza con la politica estera riservata allo Stato - Necessaria osservanza del principio di leale cooperazione - Vincoli derivanti da esso - Obbligo regionale di preventiva informazione e possibilità di preventivo motivato diniego da parte dello Stato alle iniziative regionali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 4, comma 2, limitatamente alle parole "non" e "se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente", del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), iscritto al n. 87 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Stefano Grassi e Beniamino Caravita di Toritto per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto, della Puglia e della Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo sulla quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi investe l'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, secondo il quale le Regioni "non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento" menzionati nel primo comma dello stesso articolo, che ne affida l'adozione allo Stato. A causa del modo in cui è formulato (si propone l'eliminazione delle parole "non" e "se non previa intesa etc."), la ratio che il quesito referendario obiettivamente incorpora consiste, come del resto risulta anche dalla denominazione impostagli dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione, nella rimozione di ogni limite statale all'attività promozionale all'estero delle Regioni, così che queste possano liberamente autodeterminarsi

senza dover soggiacere all'onere di intese previe o di osservare indirizzi governativi procedurali o di contenuto.

2. - La richiesta, nel suo oggettivo ed evidente significato, è inammissibile.

Lo svolgimento all'estero di attività promozionale spetta indubbiamente alle Regioni come attività loro propria, comprendente ogni comportamento legato da un nesso di strumentalità con le materie di competenza regionale, diretto allo sviluppo economico, sociale e culturale del proprio territorio (sentenza n. 179 del 1987). E tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalle Regioni promotrici, si tratta di attività non solo contigua, ma anche potenzialmente interferente con la politica estera riservata allo Stato; essa postula pertanto strumenti giuridici di coordinamento onde evitare che si determinino riflessi negativi sugli indirizzi di politica internazionale assunti dal Parlamento e dal Governo.

3. - Questa Corte ha più volte ricordato come il peculiare, reciproco atteggiarsi delle competenze statali e regionali in materia internazionale ed il loro inevitabile interferire chiamino in causa il principio di leale cooperazione (sentenze n. 425 del 1995, n. 212 del 1994, n. 250 del 1993), il quale impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere (quindi, un dovere di informazione preventivo in capo alle Regioni: sentenze n. 425 del 1995, n. 204 del 1993, n. 472 del 1992); e, secondariamente, quale indefettibile strumento di tutela dell'esclusività degli indirizzi statali di politica internazionale, che vanno salvaguardati ovviamente prima che l'attività delle Regioni venga intrapresa, la possibilità dello Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile da questa Corte in sede di conflitto (sentenza n. 204 del 1993).

L'ipotesi, avanzata dalle Regioni promotrici, che lo Stato debba far valere solo successivamente e in via repressiva la contrarietà dell'attività regionale ai propri indirizzi di politica internazionale equivarrebbe a vanificare il principio costituzionale di leale cooperazione, sul quale si fondano sia l'esigenza dell'obbligo di informazione preventiva da parte delle Regioni, sia la possibilità di un preventivo motivato diniego da parte dello Stato.

Poiché la *ratio* ispiratrice del quesito non è la sostituzione di un modello di coordinamento con altro diverso ed equivalente dal punto di vista della concretizzazione del principio di leale cooperazione, bensì l'eliminazione in radice di ogni forma di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di attività promozionali all'estero, si deve concludere che la richiesta referendaria, per il tramite dell'abrogazione delle parole "non" e "se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente" contenute nell'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, è tesa a colpire inammissibilmente il principio costituzionale di leale cooperazione che trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione.

In conclusione, è qui operante il limite "gerarchico" del referendum abrogativo, reso esplicito da questa Corte fin dalla sentenza n. 16 del 1978.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per la abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 20/1997

Regioni in genere - Funzioni amministrative nelle materie trasferite o delegate alle Regioni - Riserva allo Stato di funzioni amministrative e poteri sostitutivi nei rapporti con la Comunità economica europea e nell'attuazione di regolamenti e direttive comunitarie - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia, Calabria e Puglia - Quesito finalizzato alla completa eliminazione di poteri e funzioni statali aventi fondamento nel principio costituzionale di unità ed indivisibilità della Repubblica - Inammissibilità della richiesta.

Comunità europea - Poteri e funzioni che lo Stato italiano è chiamato ad esercitare nei rapporti con essa - Possibilità di globale devoluzione alle Regioni - Esclusione, stante il principio costituzionale di unità ed indivisibilità della Repubblica.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli:

4, primo comma, limitatamente alle parole "e con la Comunità economica europea" e 6, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382);

9 e 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), iscritto al n. 88 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Giovanni Motzo e Andrea Comba per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto e della Puglia.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo riguarda gli artt. 4, primo comma, e 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, concernenti, l'uno, le competenze dello Stato nelle materie definite dallo stesso decreto, e, l'altro, sia le competenze delle Regioni nell'attuazione dei regolamenti e delle direttive della comunità economica europea, che la previsione di poteri sostitutivi dello Stato per il caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari. La richiesta referendaria ha ad oggetto, altresì, gli artt. 9 e 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, concernenti, il primo, le competenze delle Regioni e delle province autonome nell'esecuzione degli obblighi comunitari, la funzione statale di indirizzo e coordinamento ed il relativo procedimento, e, il secondo, le conseguenze dell'inadempimento, da parte delle Regioni, degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea, consistenti nella attribuzione allo Stato di poteri sostitutivi.

2. - La richiesta referendaria è inammissibile.

La tecnica adottata, nell'investire solo parzialmente l'art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 e nel chiedere invece l'abrogazione dell'intero testo in relazione alle altre disposizioni sopra indicate, è idonea a chiarire e a rendere oggettiva la ratio ispiratrice dell'intera proposta referendaria.

Il predetto primo comma dell'art. 4, nella attuale formulazione, stabilisce: "lo Stato, nelle materie definite dal presente decreto, esercita soltanto le funzioni amministrative indicate negli articoli seguenti, nonché la funzione di indirizzo e di coordinamento nei limiti, nelle forme e con le modalità previste dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382, e le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali e con la comunità economica europea, alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza". Le funzioni spettanti allo Stato nelle materie trasferite o delegate non vengono qui enumerate e positivamente regolate; la loro esistenza e la loro spettanza allo Stato vengono invece sinteticamente enunciate con proclamazione di carattere generale. Ed allora, la circostanza che la proposta referendaria colpisca soltanto le parole "e con la Comunità economica europea" fa sì che il suo significato oggettivo sia quello di restringere ai soli rapporti internazionali (oltre che alla difesa nazionale e alla pubblica sicurezza) la vigenza del principio che allo Stato spettino funzioni nelle materie trasferite o delegate e di impedire che tale principio sia vigente ed operante anche nell'ambito dei rapporti comunitari. È quindi evidente che il quesito non mira tanto ad ottenere una successiva diversa disciplina legislativa delle funzioni statali attinenti ai rapporti con la Comunità economica europea quando venga in considerazione una qualsiasi competenza regionale, quanto a contrastare in linea di principio, appunto la stessa possibilità di funzioni statali in tale ambito di rapporti.

3. - L'operazione manipolativa condotta sull'art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, consente di cogliere con la stessa chiarezza la ratio obiettiva della richiesta di abrogazione totale delle altre disposizioni sopra richiamate. È del tutto estraneo alla complessiva proposta promuovere, per mezzo dell'abrogazione referendaria, la definizione di una nuova disciplina delle funzioni statali enumerate e regolate in quelle disposizioni (artt. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, e 9 e 11 della legge n. 86 del 1989), ed è invece evidente l'intendimento, che si fa dunque oggettivo nell'intero quesito, di eliminare con referendum autoapplicativo, insieme al principio dell'esistenza di funzioni statali nei rapporti comunitari (art. 4, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977), la positiva disciplina delle funzioni stesse, in modo che ogni potere e ogni funzione, compresi quelli che attengono a istanze unitarie e infrazionabili, siano rimessi alle Regioni. Tale essendo l'oggettiva consistenza della richiesta referendaria, essa è da dichiararsi inammissibile.

Anche se nell'attuale stadio del processo di integrazione europea si assiste ad una crescente espansione del ruolo delle autonomie nel contesto del diritto comunitario, l'insieme delle funzioni che lo Stato è chiamato ad esercitare nei rapporti con la comunità europea non può essere rimosso e globalmente assunto dalle Regioni, ostandovi il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, sancito nell'art. 5 della Costituzione. È infatti su questo principio che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 126 del 1996), si fonda la spettanza allo Stato di funzioni (che si concretano in atti di indirizzo e di coordinamento e nell'esercizio di poteri sostitutivi o suppletivi), che possono essere bensì diversamente disciplinate in direzione di una più consistente valorizzazione del principio autonomistico, ma che non possono essere fatte definitivamente tacere, secondo l'obiettivo intendimento che si appalesa nella richiesta referendaria.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per la abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), e della legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 21/1997

Regioni in genere - Controllo dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni - Composizione e competenze della commissione di controllo statale e del comitato tecnico, ed elenco degli atti assoggettati al controllo - Attuale disciplina - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Puglia e Toscana - Insussistenza di ipotesi ostative - Non incidenza della richiesta sul principio del controllo statale sugli atti regionali, sancito dall'art. 125 Cost. - Assenza di un contenuto costituzionalmente vincolato nella disciplina oggetto del quesito referendario - Chiarezza di quest'ultimo - Ininfluenza della mancata inclusione di disposizioni di carattere marginale - Ammissibilità della richiesta.

Regioni in genere - Controllo dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni - Previsione ex art. 125 Cost. - Rinvio al legislatore ordinario del compito di stabilire «modi e limiti» del controllo, nell'ambito delle diverse soluzioni possibili in materia - Conseguenza - Possibilità di abrogazione referendaria delle norme regolatrici dell'organo che attualmente esercita la funzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40 (Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come modificato dal decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 479 (Norme correttive del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40, recante revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni), iscritto al n. 89 del registro referendum;

Vista l'ordinanza in data 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Massimo Vari;

Udito l'avvocato Stefano Grassi per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto, della Puglia e della Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi riguarda gli artt. 1, 2 e 3 del d.lgs. 13 febbraio 1993, n. 40 (Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera h) della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come modificato dal decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 479 (Norme correttive del d.lgs. 13 febbraio 1993, n. 40, recante revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni).

Si tratta della normativa che, in attuazione della delega conferita dalla legge n. 421 del 1992, ha ridisciplinato i controlli statali sugli atti amministrativi delle Regioni, apportando

significative modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali), che dettò il primo generale ordinamento della materia. L'art. 1 individua, con criteri ritenuti tassativi dalla Corte (sentenza n. 48 del 1995), l'elenco degli atti sottoposti ai controlli di legittimità, espungendo da tali riscontri ogni valutazione di merito (come evidenziato dalla sentenza n. 343 del 1994). A sua volta l'art. 2 prevede un comitato tecnico per il coordinamento delle attività di controllo, mentre l'art. 3 disciplina la composizione, l'organizzazione ed il funzionamento della commissione statale cui è demandata la funzione in parola.

Fuori del quesito referendario resta, invece, un'altra disposizione del decreto legislativo n. 40 del 1993, e cioè l'art. 4 che - coerentemente con i nuovi criteri risultanti dalla riforma, in ordine alla composizione della commissione ed ai limiti del controllo, che non si estende segnatamente ai profili di merito - abroga espressamente una serie di articoli della precedente legge n. 62 del 1953 e, cioè: gli artt. 41, 42, 46, 47, 48, e, parzialmente, gli artt. 45, primo comma, e 49, primo comma.

2. - Ciò premesso, non può revocarsi in dubbio l'ammissibilità della richiesta in rapporto alle ipotesi ostative espressamente enunciate dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, posto che nessuna delle disposizioni contemplate nel provvedimento legislativo in ordine al quale si sollecita il responso popolare può ritenersi strutturalmente o funzionalmente inscrivibile nel novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto, ovvero di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Con ciò il vaglio di ammissibilità non può, tuttavia, reputarsi esaurito, dovendosi valutare se la proposta abrogatrice, concernendo disposizioni volte a dare attuazione all'art. 125 della Costituzione, non trovi ostacolo in quei canoni, desumibili dalla giurisprudenza della Corte, secondo i quali non sono ammissibili le richieste referendarie che vertano su disposizioni la cui abrogazione si traduca necessariamente in una lesione di principi costituzionali, in quanto investano leggi c.d. "a contenuto costituzionalmente vincolato".

3. - Al riguardo va rammentato che il complesso sistema delle relazioni fra Stato e Regioni, che connota la stessa forma di Stato come "Stato regionale", trova il suo fondamento direttamente nella Costituzione (sentenza n. 229 del 1989), cui spetta il compito di fissare, in termini conclusivi, le stesse dimensioni dell'autonomia, cioè i suoi contenuti e i suoi confini, e che alla compiuta definizione di detta autonomia concorre anche la disciplina dei controlli contenuta nell'art. 125 della Costituzione. Ma tale ultima disposizione si limita soltanto a sancire che "il controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato", rimettendo alla legge di stabilirne "modi e limiti", come pure di determinare i casi di controllo c.d. "di merito" al solo effetto del riesame. La formula usata rispecchia, infatti, l'intento emerso in sede di Assemblea costituente, come è dato rilevare dai lavori preparatori, di rinviare al futuro legislatore il compito di individuare l'assetto concreto di una materia suscettibile per la sua complessità di una pluralità di soluzioni, e, quindi, l'ulteriore definizione dei caratteri essenziali dell'organo e la determinazione degli atti da sottoporre ad esso.

4. - Ciò dimostra che la legge ordinaria investita dal referendum, disciplinando i poteri e la composizione della commissione regionale di controllo, individua una fra le tante soluzioni astrattamente ammissibili per attuare il disposto di rango costituzionale. In altri termini la disciplina concretamente apprestata dal legislatore in ossequio al precetto dell'art. 125 della Costituzione esprime una scelta politica del Parlamento, che poteva anche essere diversa, senza che ne resti violata, nel caso che essa dovesse venir meno, la volontà della norma costituzionale.

Neppure può affermarsi che la richiesta referendaria miri ad eliminare in sé il principio del controllo dello Stato sulle Regioni, la cui esistenza è, invece, voluta e garantita dalla Costituzione. La predetta richiesta riguarda, infatti, nell'ambito dei modi di attuazione dell'art. 125 della Costituzione, le disposizioni che regolano la composizione e le competenze dell'organo che esercita attualmente la relativa funzione, come pure quelle che individuano gli atti rimessi al vaglio del medesimo, secondo le specificazioni contenute nel decreto legislativo n.

40 del 1993, con le integrazioni e modifiche ad esso adottate dal successivo decreto legislativo n. 479 dello stesso anno.

5. - Nessun dubbio può, inoltre, porsi sulla chiarezza del quesito che, essendo volto all'abrogazione dell'attuale sistema dei controlli statali sugli atti amministrativi delle Regioni, propone un'unica e puntuale alternativa, e cioè quella di sopprimere ovvero mantenere il sistema stesso con le sue specifiche caratteristiche.

A ragion veduta la richiesta non investe la disposizione dell'art. 4 del decreto legislativo considerato che, essendo disposizione abrogatrice di precedenti articoli, non risulta confliggente, perciò, con l'effetto soppressivo proprio della richiesta stessa.

Quanto ad altre disposizioni che residuano - quali quelle della legge n. 62 del 1953, aventi ad oggetto il segretario e le spese di funzionamento della commissione (artt. 43 e 44), come pure l'esecutività delle deliberazioni (artt. 45 e 49) - va considerato che l'esclusione delle stesse potrebbe aver rilievo, ai fini dell'inammissibilità, solo se concretassero un'autonoma disciplina in ordine al medesimo oggetto su cui verte il quesito, tale da contraddire il risultato stesso che la consultazione referendaria tende a conseguire; ciò che non si verifica, data la frammentarietà e il marginale rilievo delle disposizioni escluse, in ordine alle quali sarà, ovviamente, compito dell'interprete apprezzare le conseguenze che potranno derivare dall'eventuale esito positivo della consultazione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40 (Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), come modificato dal decreto legislativo 10 novembre 1993, n. 479 (Norme correttive del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40, recante revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 22/1997

Comuni e Province - Segretari comunali e provinciali - Stato giuridico, funzioni e posizione in rapporto agli enti locali - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto e Puglia - Insussistenza di ipotesi ostative - Chiarezza ed omogeneità del quesito - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 8 giugno 1962, n. 604 (Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali); del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749 (Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali); dell'articolo 52 e dell'articolo 53, comma 1, limitatamente alle parole "nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità", comma 4, limitatamente alle parole "I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto", della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), iscritto al n. 90 del registro referendum.

Vista l'ordinanza in data 26-27 novembre 1996, modificata con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Massimo Vari,

Udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto e della Puglia.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi riguarda un complesso di disposizioni concernenti lo stato giuridico e le funzioni dei segretari comunali e provinciali, rappresentato, anzitutto, dall'intero testo sia della legge 8 giugno 1962, n. 604 (Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali), che del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749 (Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali).

Il quesito investe, altresì, l'art. 52 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), disposizione che definisce, in via di principio, la posizione dei soggetti qui considerati nell'ambito delle amministrazioni locali, prevedendo, al comma 1, che il comune e la provincia hanno un segretario titolare, funzionario statale, iscritto in apposito albo nazionale territorialmente articolato, nominato e revocato d'intesa con il sindaco e con il presidente della provincia.

Lo stesso articolo, nel rinviare ad una futura legge la disciplina del menzionato albo (comma 2), specifica l'ambito delle competenze affidate al segretario stabilendo che questi, nel rispetto delle direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, sovrintende allo

svolgimento delle funzioni dei dirigenti, coordinandone l'attività, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio (comma 3). Il citato articolo dà, altresì, facoltà allo statuto ed al regolamento dell'ente locale di prevedere un vicesegretario per lo svolgimento delle funzioni vicarie del segretario, per coadiuvarlo o sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento (comma 4).

Il quesito referendario investe, infine, i commi 1 e 4 dell'art. 53: il primo solo in parte, e cioè là dove prevede il parere, sotto il profilo di legittimità, del segretario per ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio; il secondo nel suo intero contenuto che stabilisce la responsabilità dei segretari comunali e provinciali per gli atti e le procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1.

2. - Ciò premesso, nessun dubbio sussiste circa l'ammissibilità del quesito in rapporto alle ipotesi ostative enunciate dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, posto che nessuna delle disposizioni in ordine alle quali si sollecita il responso popolare può ritenersi strutturalmente o funzionalmente inscrivibile nel novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto ovvero di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Ad un giudizio positivo deve pervenirsi anche per ciò che attiene al requisito della chiarezza del quesito, giacché dal complesso delle disposizioni sopra richiamate si evince che esso verte sull'abolizione ovvero sul mantenimento della figura organizzativa del segretario comunale e provinciale, considerata non solo nei suoi profili ordinamentali e di stato giuridico, ma anche in quelli delle competenze e responsabilità. Né all'ammissibilità della richiesta osta la circostanza che venga prospettata anche la soppressione della figura del vice segretario, giacché tale eventuale effetto, lungi dal pregiudicare l'omogeneità del quesito, ne rappresenta un profilo di coerenza, trattandosi di una figura vicaria, con compiti collaborativi ed ausiliari, che, quindi, concettualmente presuppone l'esistenza della figura del segretario comunale e provinciale.

Non costituisce, d'altro canto, ostacolo alla chiarezza del quesito, specie trattandosi di materia connotata da un composito e stratificato quadro normativo, neppure la mancata inclusione di talune disposizioni attinenti allo stato economico e giuridico o ad alcuni compiti di rilievo marginale.

Non è dubbio, infatti, che il quesito, per il fatto stesso di investire il corpo fondamentale delle leggi sull'ordinamento e sulle competenze dei segretari medesimi, presenta il necessario carattere di omogeneità, proponendo un'unica e puntuale alternativa all'elettore: la soppressione ovvero il mantenimento della figura qui considerata come caratterizzata dalle sue fondamentali connotazioni di stato e funzionali.

Sarà, ovviamente, compito dell'interprete apprezzare le conseguenze che, dall'eventuale esito positivo della consultazione, potranno derivare sulla normativa di contorno non inclusa nel quesito.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:
della legge 8 giugno 1962, n. 604 (Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali);
del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749 (Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali);
dell'art. 52 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali);
dell'art. 53, comma 1, della medesima legge, limitatamente alle parole "nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità" e comma 4, limitatamente alle parole: "I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative

delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto”, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, modificata con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, dall’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 23/1997

Industria e commercio - Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato - Legge istitutiva e organizzazione - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta, Lombardia, Calabria e Toscana - Mancanza di chiarezza del quesito (in quanto riferito alle disposizioni relative all'organizzazione, ma non anche a quelle concernenti le funzioni del dicastero) - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione: del r.d. 9 agosto 1943, n. 718, "Mutamento della denominazione del Ministero delle corporazioni", del d.lgt. 23 febbraio 1946, n. 223, "Riordinamento dei servizi del Ministero dell'industria e del commercio", della legge 4 gennaio 1951, n. 2, "Varianti ai ruoli organici della Amministrazione centrale del Ministero dell'industria e del commercio e del Corpo delle miniere e istituzione della Direzione generale delle miniere presso il Ministero stesso", della legge 7 giugno 1951, n. 434, "Ratifica, con modificazioni, del d.lgs. 8 maggio 1948, n. 867, concernente revisione del ruolo organico della Amministrazione centrale del Ministero dell'industria e commercio", della legge 15 dicembre 1960, n. 1483, "Istituzione di una nuova Direzione generale e riordinamento dei ruoli organici del personale della Amministrazione centrale del Ministero dell'industria e del commercio", della legge 26 settembre 1966, n. 792, "Mutamento della denominazione del Ministero dell'industria e del commercio, degli Uffici provinciali e delle Camere di commercio, industria e agricoltura", dell'articolo 39 (Riordinamento della Direzione generale della produzione industriale) della legge 5 ottobre 1991, n. 317, "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese", della legge 12 ottobre 1966, n. 842, "Soppressione dell'Istituto nazionale per l'esame delle invenzioni", dell'art. 28 della legge 12 agosto 1982, n. 576, "Riforma della vigilanza sulle assicurazioni", del decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1983, n. 315, "Riorganizzazione della Direzione generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in attuazione dell'art. 28 della legge 12 agosto 1982, n. 576, recante riforma della vigilanza sulle assicurazioni", dell'art. 22 concernente la riorganizzazione della Direzione generale delle fonti di energia e delle industrie di base, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia", iscritto al n. 91 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto e della Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum popolare investe i seguenti testi normativi:

- 1) r.d. 9 agosto 1943, n. 718, "Mutamento della denominazione del Ministero delle corporazioni";
- 2) d.lgt. 23 febbraio 1946, n. 223, "Riordinamento dei servizi del Ministero dell'industria e del commercio";
- 3) legge 4 gennaio 1951, n. 2, "Varianti ai ruoli organici della Amministrazione centrale del Ministero dell'industria e del commercio e del Corpo delle miniere e istituzione della Direzione generale delle miniere presso il Ministero stesso";
- 4) legge 7 giugno 1951, n. 434, "Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 8 maggio 1948, n. 867, concernente revisione del ruolo organico della Amministrazione centrale del Ministero dell'industria e commercio";
- 5) legge 15 dicembre 1960, n. 1483, "Istituzione di una nuova Direzione generale e riordinamento dei ruoli organici del personale della Amministrazione centrale del Ministero dell'industria e del commercio";
- 6) legge 26 settembre 1966, n. 792, "Mutamento della denominazione del Ministero dell'industria e del commercio, degli Uffici provinciali e delle Camere di commercio, industria e agricoltura";
- 7) art. 39 (Riordinamento della Direzione generale della produzione industriale) della legge 5 ottobre 1991, n. 317, "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese";
- 8) legge 12 ottobre 1966, n. 842, "Soppressione dell'Istituto nazionale per l'esame delle invenzioni";
- 9) art. 28 della legge 12 agosto 1982, n. 576, "Riforma della vigilanza sulle assicurazioni";
- 10) decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1983, n. 315, "Riorganizzazione della Direzione generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in attuazione dell'art. 28 della legge 12 agosto 1982, n. 576, recante riforma della vigilanza sulle assicurazioni";
- 11) art. 22 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, "Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia".

2. - Il quesito referendario mira alla soppressione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Analoga richiesta di iniziativa regionale venne formulata, com'è noto, nel 1992. In quella occasione la Corte (sent. n. 36 del 1993) osservò che l'operazione referendaria, nell'ipotesi di eventuale esito positivo, avrebbe potuto soltanto parzialmente mutilare, non certo sopprimere, il complesso organizzatorio rispondente al nome di Ministero dell'industria, commercio e artigianato. Questo, infatti, si presenta come il risultato di una stratificazione normativa non riducibile alle parziali indicazioni legislative fornite attraverso quel quesito. Ragion per cui la Corte sanzionò con l'inammissibilità la richiesta per mancanza di chiarezza del quesito e dell'intera operazione referendaria, concludendo che l'abrogazione delle norme sottoposte a referendum sarebbe incoerente e contraddittoria con la permanenza di altre alle prime strettamente connesse (con esplicito richiamo alla sentenza n. 29 del 1981).

3. - Le Regioni hanno sì incluso nel nuovo quesito tutte le disposizioni concernenti l'organizzazione ministeriale, ma non le altre alle prime strettamente connesse, cioè quelle che attengono alle funzioni dell'apparato.

Una consapevole espressione di voto non può non vedere connessi gli aspetti organizzativi e funzionali del dicastero, affinché colui che manifesta la sua volontà nell'ambito della consultazione referendaria sia posto in grado di conoscere quali funzioni verranno private dell'attuale centro d'imputazione. Diversamente, si determinerebbe una mancanza di chiarezza della domanda tale da rendere inammissibile il quesito. Che è propriamente quanto si verifica nel caso di specie, dove vi è una palese incongruità del quesito rispetto all'oggetto reale del referendum, il quale - riguardando, come s'è detto, la soppressione del Ministero dell'industria - non può non coinvolgere nella domanda l'esame delle molteplici funzioni che ad esso sono attribuite dalla complessa stratificazione normativa di cui si è fatta testé menzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del r.d. 9 agosto 1943, n. 718, "Mutamento della denominazione del Ministero delle corporazioni"; del d.lgt. 23 febbraio 1946, n. 223, "Riordinamento dei servizi del Ministero dell'industria e del commercio"; della legge 4 gennaio 1951, n. 2, "Varianti ai ruoli organici della Amministrazione centrale del Ministero dell'industria e del commercio e del Corpo delle miniere e istituzione della Direzione generale delle miniere presso il Ministero stesso"; della legge 7 giugno 1951, n. 434, "Ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 8 maggio 1948, n. 867, concernente revisione del ruolo organico della Amministrazione centrale del Ministero dell'industria e commercio"; della legge 15 dicembre 1960, n. 1483, "Istituzione di una nuova Direzione generale e riordinamento dei ruoli organici del personale della Amministrazione centrale del Ministero dell'industria e del commercio"; della legge 26 settembre 1966, n. 792, "Mutamento della denominazione del Ministero dell'industria e del commercio, degli Uffici provinciali e delle Camere di commercio, industria e agricoltura" e, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese"; della legge 12 ottobre 1966, n. 842, "Soppressione dell'Istituto nazionale per l'esame delle invenzioni"; e, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 12 agosto 1982, n. 576, "Riforma della vigilanza sulle assicurazioni"; del decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1983, n. 315, "Riorganizzazione della Direzione generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in attuazione dell'art. 28 della legge 12 agosto 1982, n. 576, recante riforma della vigilanza sulle assicurazioni"; e, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, "Norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia", richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 24/1997

Regioni in genere - Esercizio delle funzioni amministrative delegate ex art. 118, comma secondo, Cost. - Potere del Governo di impartire direttive vincolanti al riguardo - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Calabria, Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta, Lombardia e Puglia - Coincidenza della norma oggetto della richiesta con il disposto dell'art. 121, comma quarto, Cost. (a sua volta espressione di un principio già implicito nel sistema costituzionale) - Conseguente preclusione dell'abrogazione referendaria - Inammissibilità della richiesta.

Regioni in genere - Esercizio delle funzioni amministrative delegate ex art. 118, comma secondo, Cost. - Obbligo delle Regioni di conformarsi alle direttive del Governo - Principio implicito nel sistema costituzionale e sostanzialmente ribadito (pur con diversità letterale) dal disposto dell'art. 124, comma quarto, Cost. - Conseguenza - Preclusione di richieste referendarie aventi ad oggetto norme di legge coincidenti con il suddetto principio.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: dott. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 4, comma 3, limitatamente alle parole "impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle Regioni, che sono tenute ad osservarle, ed" del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), iscritto al n. 92 del registro referendum;

Vista l'ordinanza del 26-27 novembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Andrea Comba e Beniamino Caravita di Toritto per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto e della Puglia.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta riguarda una parte del terzo comma dell'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ove si dispone che il Governo della Repubblica, tramite il commissario del Governo, "impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle": ed è volta dunque alla eliminazione del citato potere di direttiva del Governo centrale.

2. - La richiesta è inammissibile, in quanto riguarda una norma a contenuto costituzionalmente vincolato.

La norma che si chiede di sottoporre a deliberazione abrogativa si limita, come si è visto, a stabilire che il Governo centrale ha il potere di impartire alle regioni direttive per l'esercizio delle funzioni a queste delegate, e che le regioni sono tenute ad osservare tali direttive.

Ora, che sussista, sul piano costituzionale, un potere di direttiva vincolante nei confronti delle regioni in ordine all'esercizio delle funzioni ad esse delegate ai sensi dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione potere insussistente invece, in linea di principio, relativamente alle funzioni amministrative proprie della regione, e che tale potere spetti al Governo centrale, è stabilito in modo esplicito dall'art. 121, quarto comma della Costituzione, là dove si prevede che il Presidente della Giunta regionale dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla regione "conformandosi alle istruzioni del Governo centrale".

Anche se non vi fosse tale esplicito disposto, non potrebbe probabilmente non riconoscersi al Governo, sempre sul terreno costituzionale, un potere di direttiva nei confronti delle regioni in ordine all'esercizio delle funzioni delegate, essendo implicita nella stessa figura della delega la possibilità per il delegante di indirizzare l'esercizio delle attività del delegato: così che il disposto dell'art. 121, quarto comma - non a caso ripreso, talvolta con formule testualmente identiche, in tutti gli statuti speciali ove si fa riferimento alla delega di funzioni amministrative dallo Stato alla regione o all'esercizio da parte di questa di funzioni proprie dello Stato (cfr. art. 20, primo comma, secondo periodo, statuto Regione Siciliana; art. 47, primo comma, e art. 49, secondo periodo, statuto Sardegna; art. 44, secondo comma, statuto Valle d'Aosta; art. 41 statuto Trentino-Alto Adige; art. 45, primo comma, statuto Friuli-Venezia Giulia) - non fa che ribadire espressamente un principio già implicito nel sistema costituzionale.

3. - In ogni caso, il contenuto della norma oggetto della domanda referendaria coincide senza residui con quello della norma costituzionale.

Non può ritenersi, infatti, che la norma oggetto del quesito riguardi aspetti diversi da quelli regolati dalla norma costituzionale, solo perché quest'ultima parla di "istruzioni" anziché di "direttive", e perché si riferisce al Presidente della Giunta regionale anziché alla regione.

Le "istruzioni" di cui è parola nell'art. 121 della Costituzione non sono qualcosa di diverso dalle "direttive" di cui alla disposizione oggetto del quesito: semmai, il termine impiegato dalla Costituzione evoca un potere ancor più puntuale e vincolante di quello implicito nel termine utilizzato dalla legge ordinaria. Quanto poi al riferimento al Presidente della Giunta, è evidente che il ricondurre a questa figura organica la competenza a dirigere l'esercizio delle funzioni delegate non altera in alcun modo la natura e il fondamento delle direttive, che il Governo centrale può impartire alla regione in quanto tale, e che devono essere osservate da tutti gli organi della regione, a partire dal Presidente cui spetta dirigere l'esercizio delle funzioni medesime. L'obbligo di quest'ultimo di "conformarsi" alle istruzioni del Governo non è altro che l'espressione del vincolo, gravante sulla regione, di osservare le direttive statali.

Né infine può aver rilievo il fatto che l'emanazione di direttive costituisca una semplice facoltà, e non un obbligo per il Governo. Infatti il quesito, volto ad abrogare la previsione delle direttive medesime, è chiaramente diretto come conferma anche l'intitolazione ad esso attribuita ("Abolizione dei poteri di direttiva dello Stato sulle funzioni amministrative statali delegate alle Regioni"), e come affermano gli stessi presentatori a sopprimere il potere di direttiva in sé, affermando una sostanziale equiparazione delle funzioni delegate a quelle proprie delle Regioni, salve solo la possibilità di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 2 della legge n. 382 del 1975, e la retrattabilità della delega con legge ordinaria.

La richiesta, dunque, ha per oggetto proprio il principio che, come si è detto, è affermato nell'art. 121 della Costituzione, così che sottoporre alla deliberazione popolare abrogativa la disposizione indicata equivarrebbe a sottoporre ad essa la stessa norma costituzionale: il che è precluso alla deliberazione referendaria (cfr. sentenze n. 16 del 1978, n. 26 del 1981).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 25/1997

Comuni e province - Atti comunali e provinciali - Controllo di legittimità da parte dei comitati regionali di controllo - Norme relative al cd. controllo «eventuale», ai parametri utilizzabili e ai poteri sostitutivi di competenza dei suddetti organi, nonché previsione di pareri obbligatori e responsabilità dei segretari comunali e provinciali per l'adozione e l'attuazione degli atti degli enti locali - Richiesta di referendum abrogativo presentata dai Consigli regionali di Lombardia, Piemonte, Calabria, Veneto, Puglia e Toscana - Insussistenza di ipotesi ostate e di disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato - Chiarezza ed omogeneità del quesito (essendo le disposizioni coinvolte comunque riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria) - Ammissibilità della richiesta.

Comuni e province - Atti comunali e provinciali soggetti al controllo regionale - Individuazione - Discrezionalità del legislatore.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli articoli:

45, comma 1, limitatamente alle parole "nonché quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato"; comma 2, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Le deliberazioni di competenza delle giunte nelle materie sottoelencate sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio:

a) acquisti, alienazioni, appalti ed in genere tutti i contratti;
b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;

c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale" e comma 4, come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Entro gli stessi termini di cui al comma 2" ed alla parola "altresì";

46, comma 3, limitatamente alle parole "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico";

48 (Potere sostitutivo);

53, comma 1, limitatamente alle parole "nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità", e comma 4, limitatamente alle parole "I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto" della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), iscritto al n. 93 del registro referendum.

Vista l'ordinanza in data 26-27 novembre 1996, modificata con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Massimo Vari;
Udito l'avvocato Stefano Grassi per i delegati dei Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Calabria, del Veneto, della Puglia e della Toscana.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi riguarda varie disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), tra le quali, principalmente, quelle relative alle competenze che essa affida ai comitati regionali di controllo in ordine agli atti dei comuni e delle province.

Il quesito referendario, lasciando sussistere il controllo di legittimità che tali organi sono chiamati a svolgere, in via generale e necessaria, sulle deliberazioni dei consigli comunali e provinciali, mira, invece, a ridurre l'area del controllo c.d. "eventuale", eliminando l'ipotesi dell'art. 45, comma 1, concernente le deliberazioni che i consigli e le giunte intendano di propria iniziativa sottoporre al riscontro di legittimità, e quella del comma 2 del medesimo articolo, che consente ad una frazione dei componenti dell'organo assembleare di avanzare, entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, richiesta scritta, motivata con l'indicazione delle norme violate, per la sottoposizione al controllo di legittimità, nei limiti delle illegittimità denunciate, delle deliberazioni di giunta concernenti:

- a) acquisti, alienazioni, appalti e in generale tutti i contratti;
- b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;
- c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale.

Il quesito investe inoltre:

il comma 4 del medesimo art. 45, proponendone la parziale abrogazione, segnatamente nella parte in cui, attraverso il rinvio al termine contemplato nel comma 2, vale a dire dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, circoscrive il limite temporale entro il quale una frazione dei componenti dell'organo assembleare può chiedere la sottoposizione a controllo di legittimità delle delibere di giunta ritenute "viziate di incompetenza o assunte in contrasto con atti fondamentali del consiglio";

il comma 3 del successivo art. 46, con il fine di pervenire all'abrogazione dell'inciso, contenuto in tale disposizione, che consente ai provvedimenti di annullamento del Co.re.co. di indicare le norme violate "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico".

Nel prospettare, altresì, la caducazione dell'art. 48, relativo ai poteri sostitutivi che spettano all'organo di controllo nei confronti degli enti che omettano l'adozione di "atti obbligatori per legge", il quesito propone, infine, l'abrogazione dell'art. 53, limitatamente a quella parte del comma 1 che concerne il parere, sotto il profilo di legittimità, che il segretario comunale o provinciale è chiamato a rendere in ordine ad ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio; nonché del comma 4 del medesimo articolo, che contempla la responsabilità dei segretari stessi per gli atti e le procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1.

2. - Ciò premesso, non sussistono dubbi circa l'ammissibilità della richiesta in rapporto alle ipotesi ostative espressamente enunciate dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, considerato che nessuna delle disposizioni in ordine alle quali si sollecita il responso popolare può ritenersi strutturalmente o funzionalmente inscrivibile nel novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto, ovvero di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

Né può dirsi che si tratti dell'abrogazione di leggi aventi per oggetto disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato. La Corte ha già avuto occasione di chiarire (ordinanza n. 512 del 1991) che l'art. 130 della Costituzione, per quanto attiene all'estensione dei controlli ivi

previsti, non pone limiti al legislatore ordinario nella cui discrezionalità rientra, dunque, l'indicazione degli atti da sottoporre a controllo regionale.

3. - Quanto al problema dell'omogeneità del quesito, la Corte ha ripetutamente escluso la possibilità di sottoporre al corpo elettorale una pluralità di domande eterogenee, prive di una matrice razionalmente unitaria (sentenza n. 16 del 1978), sottolineando, perciò, l'esigenza di una verifica della chiarezza della domanda referendaria. Verifica che, nella specie, appare particolarmente pertinente proprio per la molteplicità delle norme investite, astrattamente suscettibili di vario inquadramento dal punto di vista concettuale e, in buona misura, riconducibili ad istituti giuridici diversi; infatti la richiesta referendaria involge disposizioni che vanno dai controlli di competenza dell'organo regionale, avuto riguardo alle varie forme in cui essi si articolano ed ai parametri secondo i quali si svolgono, alle verifiche infraprocedimentali della legittimità degli atti, affidate, sotto forma di pareri obbligatori, ai segretari comunali e provinciali, nonché alle responsabilità di questi ultimi nella fase attuativa delle delibere medesime.

Ove si consideri, tuttavia, che i vari articoli oggetto del quesito sono tutti riconducibili alla comune problematica dei controlli in senso lato sull'azione degli enti locali, non è dato negare l'esistenza nella proposta di una matrice razionalmente unitaria, e cioè quella di una limitazione, anche quantitativa, dei detti riscontri di legittimità.

In conclusione, il quesito, benché accomuni molteplici e fra loro distinte disposizioni, non può, solo per questo, reputarsi inammissibile, essendo chiaramente rivolto a sollecitare il responso del corpo elettorale in ordine alla conferma ovvero alla riduzione dei controlli e delle verifiche di legittimità nell'ambito e all'esito del procedimento di emanazione degli atti degli enti locali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali):

l'art. 45, comma 1, limitatamente alle parole "nonché quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato"; comma 2, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Le deliberazioni di competenza delle giunte nelle materie sottoelencate sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri dei comuni sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio:

a) acquisti, alienazioni, appalti ed in genere tutti i contratti;
b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;

c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale" e comma 4, come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 25 marzo 1993, n. 81, limitatamente alle parole "Entro gli stessi termini di cui al comma 2" ed alla parola "altresì";

l'art. 46, comma 3, limitatamente alle parole "anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico";

l'art. 48 (Potere sostitutivo);

l'art. 53, comma 1, limitatamente alle parole "nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità", e comma 4, limitatamente alle parole "I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto", richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, modificata con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 26/1997

Elezioni - Elezione della Camera dei deputati - Disciplina - Assegnazione del venticinque per cento dei seggi con il metodo proporzionale e con il riparto tra liste concorrenti - Richiesta di referendum abrogativo - Chiarezza ed omogeneità del quesito - Sussistenza - Immediata applicabilità della normativa «residua» - Esclusione - Necessità di revisione legislativa dei collegi elettorali - Conseguente rischio di paralisi del meccanismo di rinnovo dell'Assemblea parlamentare - Inammissibilità della richiesta.

Elezioni - Elezione del Senato della Repubblica - Disciplina - Assegnazione del venticinque per cento dei seggi con metodo proporzionale - Richiesta di referendum abrogativo - Chiarezza ed omogeneità del quesito - Sussistenza - Immediata applicabilità della normativa «residua» - Esclusione - Necessità di revisione legislativa dei collegi elettorali - Conseguente rischio di paralisi del meccanismo di rinnovo dell'Assemblea parlamentare - Inammissibilità della richiesta.

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Richiesta di abrogazione parziale delle leggi elettorali relative ad organi costituzionali - Ammissibilità - Condizione - Immediata applicabilità della normativa «residua», tale da garantire la possibilità di rinnovo, in qualsiasi momento, dell'organo elettivo - Importanza di tale condizione nel caso delle Assemblee parlamentari - Riconducibilità ad esigenze fondamentali della democrazia rappresentativa.

Parlamento - Costante operatività delle Assemblee parlamentari - Necessità - Corollario - Impossibilità di paralisi, sia pur temporanea, del meccanismo giuridico di rinnovazione dei suddetti organi.

Parlamento - Leggi elettorali della Camera e del Senato - Eventuale abrogazione parziale - Ultrattività delle norme abrogate, finché non sia operativa una nuova disciplina - Esclusione - Conseguenze.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nei giudizi di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

a) del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate in particolare dalla legge 4 agosto 1993, n. 277, e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534, limitatamente alle seguenti parti:

art. 1, comma 2, limitatamente alle parole: "La ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, a norma degli articoli 77, 83 e 84, si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale"; comma 3, limitatamente alle parole "settantacinque per cento del"; comma 4: "In ogni circoscrizione, il venticinque per cento del totale dei seggi è attribuito in ragione proporzionale mediante riparto tra liste concorrenti a norma degli articoli 77, 83 e 84";

art. 4, comma 2, n. 1), limitatamente alle parole: “da esprimere su apposita scheda recante il cognome e il nome di ciascun candidato, accompagnato da uno o più contrassegni ai sensi dell’articolo 18, comma 1. I contrassegni che contraddistinguono il candidato non possono essere superiori a cinque. Nella scheda, lo spazio complessivo riservato a ciascun candidato, accompagnato da uno o più contrassegni, deve essere uguale”, e n. 2): “un voto per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su una diversa scheda recante il contrassegno e l’elenco dei candidati di ciascuna lista. Il numero dei candidati di ciascuna lista non può essere superiore ad un terzo dei seggi attribuiti in ragione proporzionale alla circoscrizione con arrotondamento alla unità superiore. Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati e candidate, in ordine alternato”;

art. 14, comma 1, limitatamente alle parole: “o liste di candidati”, alle parole “o le liste medesime nelle singole circoscrizioni” con esclusione della parola “medesime”; comma 2, limitatamente alle parole “le loro liste con”; comma 3, limitatamente alle parole “, sia che si riferiscano a candidature nei collegi uninominali sia che si riferiscano a liste,”;

art. 16, comma 4, limitatamente alle parole: “e delle liste” e alle parole “e delle liste”;

art. 17, comma 1, limitatamente alle parole: “e della lista dei candidati”;

art. 18, comma 1, limitatamente alle parole: “i quali si collegano a liste di cui all’articolo 1, comma 4, cui gli stessi aderiscono con l’accettazione della candidatura. La dichiarazione di collegamento deve essere accompagnata dall’accettazione scritta del rappresentante, di cui all’articolo 17, incaricato di effettuare il deposito della lista a cui il candidato nel collegio uninominale si collega, attestante la conoscenza degli eventuali collegamenti con altre liste. Nel caso di collegamenti con più liste, questi devono essere i medesimi in tutti i collegi uninominali in cui è suddivisa la circoscrizione. Nell’ipotesi di collegamento con più liste, il candidato, nella stessa dichiarazione di collegamento, indica il contrassegno o i contrassegni che accompagnano il suo nome e il suo cognome sulla scheda elettorale.”; comma 2, limitatamente alle parole: “o i contrassegni” ed alle parole: “nonché la lista o le liste alle quali il candidato si collega ai fini di cui all’articolo 77, comma 1, numero 2). Qualora il contrassegno o i contrassegni del candidato nel collegio uninominale siano gli stessi di una lista o di più liste presentate per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, il collegamento di cui al presente articolo è effettuato, in ogni caso, d’ufficio dall’Ufficio centrale circoscrizionale, senza che si tenga conto di dichiarazioni ed accettazioni difformi. Le istanze di depositanti altra lista avverso il mancato collegamento d’ufficio sono presentate, entro le ventiquattro ore successive alla scadenza dei termini per la presentazione delle liste, all’Ufficio centrale nazionale che decide entro le successive ventiquattro ore”;

art. 18-bis;

art. 19;

art. 20, comma 1, limitatamente alle parole: “Le liste dei candidati o”; comma 2, limitatamente alle parole: “le liste dei candidati o”, alle parole “e della lista dei candidati”, nonché alle parole “alle candidature nei collegi uninominali deve essere allegata la dichiarazione di collegamento e la relativa accettazione di cui all’articolo 18”; comma 3, limitatamente alle parole: “l’iscrizione nelle liste elettorali della circoscrizione, e, per le candidature nei collegi uninominali,”; comma 5, limitatamente alle parole: “di lista”, nonché alle parole: “Le stesse disposizioni si applicano alle candidature nei collegi uninominali”; comma 6, limitatamente alle parole: “più di una lista di candidati né”; comma 7, limitatamente alle parole: “della lista dei candidati o”, nonché alle parole “la lista o”; comma 8, limitatamente alle parole: “della lista”;

art. 21, comma 2, limitatamente alle parole: “e della lista dei candidati presentata” e alle parole: “e a ciascuna lista”;

art. 22, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; n. 1) limitatamente alle parole: “e le liste”; n. 2) limitatamente alle parole: “e le liste”; n. 3) limitatamente alle parole: “e le liste” e alle parole “riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 2 dell’art. 18-bis, cancellando gli ultimi nomi”; n. 4) limitatamente alle parole: “dalle liste”; n. 5) limitatamente alle parole: “dalle

liste”; n. 6): “cancella i nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata nella circoscrizione”; comma 2, limitatamente alle parole: “e di ciascuna lista” e alle parole: “e delle modificazioni da questo apportate alla lista”; comma 3, limitatamente alle parole: “e delle liste contestate o modificate”;

art. 23, comma 1, limitatamente alle parole: “e di lista”; comma 2, limitatamente alle parole: “di liste o” e alle parole: “e di lista”;

art. 24, comma 1, n. 1), limitatamente alle parole: “e delle liste”; n. 2): “stabilisce, mediante sorteggio da effettuarsi alla presenza dei delegati di cui al n. 1), il numero d’ordine da assegnarsi ai contrassegni dei candidati e delle liste presentati. I contrassegni di ogni candidato saranno riportati sulle schede di votazione e sui manifesti, accanto al nominativo del candidato stesso, secondo l’ordine progressivo risultato dal suddetto sorteggio; analogamente si procede per la stampa delle schede e del manifesto delle liste e dei relativi contrassegni;”; n. 3), limitatamente alle parole: “di lista e”; n. 4), limitatamente alle parole: “e le liste”; n. 5), limitatamente alle parole: “e delle liste”;

art. 25, comma 1, limitatamente alle parole: “o della lista”; comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista”, alle parole: “e delle liste dei candidati”, alle parole: “e di lista” e alle parole: “e delle liste”;

art. 26, comma 1, limitatamente alle parole: “e di ogni lista di candidati”;

art. 30, comma 1, n. 4), limitatamente alle parole: “e tre copie del manifesto contenente le liste dei candidati della circoscrizione” e n. 6), limitatamente alle parole: “e di lista”;

art. 31, comma 1, limitatamente alle parole: “, di tipo e colore diverso per i collegi uninominali e per la circoscrizione”, alla parola “C” e alle parole “e di tutte le liste regolarmente presentate nella circoscrizione”; comma 2, limitatamente alle parole: “Le schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale riportano accanto ad ogni contrassegno l’elenco dei candidati della rispettiva lista, nell’ambito degli stessi spazi”;

art. 40, comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista”;

art. 41, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; comma 2, limitatamente alle parole: “di liste”;

art. 42, comma 4, limitatamente alle parole: “e di lista”; comma 7, limitatamente alle parole: “due copie del manifesto contenente le liste dei candidati nonché”;

art. 45, comma 8: “Le operazioni di cui ai commi precedenti sono compiute prima per le schede per l’elezione dei candidati nei collegi uninominali e successivamente per le schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”;

art. 48, comma 1, limitatamente alle parole: “delle liste e” e alle parole “o della circoscrizione”;

art. 53, comma 1, limitatamente alle parole: “di lista e”;

art. 58, comma 1, limitatamente alle parole: “e una scheda per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale”; comma 2, limitatamente alle parole: “relativi e, sulla scheda per la scelta della lista un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno ed il cognome e nome del candidato o dei candidati corrispondenti alla lista prescelta”; comma 6: “le disposizioni di cui ai commi terzo, quarto e quinto si applicano sia per le schede per l’elezione del candidato nel collegio uninominale sia per le schede per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”;

art. 59, limitatamente alle parole: “Una scheda valida per la scelta della lista rappresenta un voto di lista.”;

art. 67, comma 1, n. 2), limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati” e n. 3), limitatamente alla parola: “rispettive”;

art. 68, comma 3: “Compiute le operazioni di scrutinio delle schede per l’elezione dei candidati nei collegi uninominali, il presidente procede alle operazioni di spoglio delle schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale. Uno scrutatore designato mediante sorteggio estrae successivamente ciascuna scheda dall’urna contenente le schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale e la consegna al presidente. Questi enuncia ad

alta voce il contrassegno della lista a cui è stato attribuito il voto. Passa quindi la scheda ad altro scrutatore il quale, insieme con il segretario, prende nota dei voti di ciascuna lista.”; comma 3-bis: “Il segretario proclama ad alta voce i voti di lista. Un terzo scrutatore pone le schede, i cui voti sono stati spogliati, nella cassetta o scatola dalla quale sono state tolte le schede non utilizzate. Quando la scheda non contiene alcuna espressione di voto, sul retro della scheda stessa viene subito impresso il timbro della sezione.”; comma 7, limitatamente alle parole: “La disposizione si applica sia con riferimento alle schede scrutinate per l’elezione del candidato nel collegio uninominale sia alle schede scrutinate per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”;

art. 71, comma 1, n. 2), limitatamente alle parole: “dei voti di lista e”; comma 2, limitatamente alle parole: “o per le singole liste per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale”;

art. 72, comma 2: “Nei plichi di cui al comma precedente devono essere tenute opportunamente distinte le schede per l’elezione del candidato nel collegio uninominale da quelle per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”; comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista presenti”;

art. 73, comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista”;

art. 74, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste”;

art. 75, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste”;

art. 77, comma 1, limitatamente al n. 2): “determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione, detratto, per ciascun collegio in cui è stato eletto, ai sensi del numero 1), un candidato collegato alla medesima lista, un numero di voti pari a quello conseguito dal candidato immediatamente successivo per numero di voti, aumentati dell’unità e comunque non inferiore al venticinque per cento dei voti validamente espressi nel medesimo collegio, sempreché tale cifra non risulti superiore alla percentuale ottenuta dal candidato eletto; qualora il candidato eletto sia collegato a più liste di candidati, la detrazione avviene pro quota in misura proporzionale alla somma dei voti ottenuti da ciascuna delle liste suddette nell’ambito territoriale del collegio. A tal fine l’Ufficio centrale circoscrizionale moltiplica il totale dei voti conseguiti nelle singole sezioni del collegio da ciascuna delle liste collegate per il totale dei voti da detrarre, ai sensi della disposizione del secondo periodo, alle liste collegate, e divide il prodotto per il numero complessivo dei voti conseguiti da tali liste nel collegio; il numero dei voti da detrarre a ciascuna lista è dato dalla parte intera dei quozienti così ottenuti;”, al n. 3): “determina, ai fini di cui all’articolo 84, la cifra individuale di ogni candidato presentatosi in uno dei collegi uninominali della circoscrizione e non proclamato eletto ai sensi del numero 1) del presente comma. Tale cifra viene determinata moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti e dividendo il prodotto per il numero complessivo dei votanti nel collegio uninominale;”, al n. 4): “determina la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali non proclamati eletti collegati ai sensi dell’articolo 18, comma 1, alla medesima lista, disponendoli nell’ordine delle rispettive cifre individuali. A parità di cifre individuali prevale il più anziano d’età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento;” e al n. 5): “comunica all’Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonché, ai fini di cui all’articolo 83, comma 1, numero 2), il totale dei voti validi della circoscrizione ed il totale dei voti validi ottenuti nella circoscrizione da ciascuna lista.”;

art. 79, comma 5, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; comma 6, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”;

art. 81, comma 1, limitatamente alle parole: “e di lista”;

art. 83;

art. 84, comma 1: “Il presidente dell’Ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell’Ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all’articolo 83, comma 2, proclama eletti,

nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista, secondo l'ordine progressivo di presentazione. Se qualcuno tra essi è già stato proclamato eletto ai sensi dell'articolo 77, comma 1, numero 1), proclama eletti i candidati che seguono nell'ordine progressivo di presentazione. Qualora ad una lista spettino più posti di quanti siano i suoi candidati, il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti, sino a concorrenza del numero dei seggi spettanti alla lista e seguendo l'ordine delle rispettive cifre individuali, i candidati della graduatoria di cui all'articolo 77, comma 1, numero 4, che non risultino già proclamati eletti. Nel caso di graduatorie relative a più liste collegate con gli stessi candidati nei collegi uninominali, si procede alla proclamazione degli eletti partendo dalla lista con la cifra elettorale più elevata. Qualora al termine delle proclamazioni effettuate ai sensi del terzo e del quarto periodo, rimangano ancora da attribuire dei seggi ad una lista, il presidente dell'Ufficio centrale circoscrizionale ne dà comunicazione all'Ufficio centrale nazionale, affinché si proceda ai sensi dell'articolo 83, comma 1, numero 4), ultimo periodo.”;

art. 85;

art. 86, comma 4: “Il seggio attribuito ai sensi dell'articolo 84 che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, è attribuito nell'ambito della medesima circoscrizione al candidato che nella lista segue immediatamente l'ultimo degli eletti nell'ordine progressivo di lista.”; comma 5: “Nel caso in cui una lista abbia già esaurito i propri candidati, si procede con le modalità di cui all'articolo 84, comma 1, terzo, quarto e quinto periodo.”, iscritto al n. 94 del registro referendum;

b) del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, avente ad oggetto “Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica”, limitatamente alle seguenti parti:

art. 1, comma 2, limitatamente alle parole: “con eccezione del Molise e della Valle d'Aosta”, alle parole: “tre quarti dei”, alle parole: “con arrotondamento per difetto” ed alle parole: “Per l'assegnazione degli ulteriori seggi spettanti, ciascuna regione è costituita in unica circoscrizione elettorale.”; comma 4: “I collegi uninominali della regione Trentino-Alto Adige sono definiti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 422.”;

art. 2, comma 1, limitatamente alle parole: “Gli ulteriori seggi sono attribuiti proporzionalmente in circoscrizioni regionali tra i gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali.”;

art. 9, comma 1, limitatamente alle parole: “che non partecipano al riparto dei seggi in ragione proporzionale”;

art. 17;

art. 18;

art. 19, comma 1, limitatamente alle parole: “in uno dei collegi in cui la proclamazione abbia avuto luogo con sistema maggioritario”; comma 6, limitatamente alle parole: “Quando, per qualsiasi causa, resti vacante il seggio di senatore attribuito con calcolo proporzionale nelle circoscrizioni regionali l'ufficio elettorale regionale proclama eletto il candidato del medesimo gruppo con la più alta cifra individuale.”, iscritto al n. 105 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittime le richieste;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi gli avvocati Giovanni Motzo e Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - Le due richieste di referendum popolare hanno per oggetto la disciplina elettorale dei due rami del Parlamento e mirano a sopprimere i meccanismi che prevedono l'attribuzione del

25 per cento dei seggi con metodo proporzionale: i relativi giudizi di ammissibilità vanno pertanto riuniti e decisi con unica sentenza. 2. - La soppressione della quota proporzionale, che nella normativa elettorale del 1993 tempera l'esplicazione del principio maggioritario, è perseguita attraverso l'abrogazione di quelle parti delle due leggi elettorali che regolano l'attribuzione di seggi con metodo proporzionale, nonché delle disposizioni conseguenziali, incluse a fini di completezza nella richiesta referendaria. Nel quesito sul testo unico delle norme per l'elezione della Camera dei deputati, il nucleo essenziale è l'abrogazione, all'art. 1, commi 2 e 4, dei due incisi che prevedono l'assegnazione del 25 per cento dei seggi con il metodo proporzionale e con il riparto tra liste concorrenti; il resto rappresenta un'operazione di "cosmesi normativa" per ripulire il testo. Nel quesito inerente all'elezione del Senato, ci si avvale più volte della cosiddetta tecnica del ritaglio, ma nella sostanza il quesito è imperniato sull'abrogazione delle disposizioni essenziali per il recupero proporzionale (v., all'art. 2 del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, la soppressione dell'ultimo periodo, che ha rilievo normativo autonomo). In conclusione, i due quesiti sono assistiti dai requisiti di chiarezza e omogeneità, in quanto rispondono a una matrice unitaria: quella di far espandere il principio maggioritario positivamente accolto dalle due leggi elettorali del 1993 e fin qui limitato dai meccanismi ispirati dal principio proporzionale. 3. - Va tuttavia ricordato che i referendum abrogativi delle leggi elettorali degli organi costituzionali non devono paralizzarne i meccanismi di rinnovazione, che sono strumento essenziale della loro necessaria, costante operatività. Sono invero ammissibili referendum abrogativi parziali di tali leggi, purché la normativa risultante dall'abrogazione, che si suole definire residua, sia immediatamente applicabile, consentendo la rinnovazione, in qualsiasi momento, dell'organo rappresentativo (sentenze nn. 5 del 1995, 32 del 1993, 47 del 1991). Ciò assume particolare importanza per il Parlamento, che è istituto caratterizzante dell'ordinamento (sentenza n. 154 del 1985) ed è luogo privilegiato della rappresentanza politica (cfr. sentenza n. 379 del 1996), sì che la paralisi, anche soltanto temporanea, dei meccanismi giuridici per il rinnovo delle Assemblee parlamentari urterebbe con le esigenze fondamentali della democrazia rappresentativa. 4. - Va quindi esaminata la "normativa residua" conseguente all'eventuale abrogazione referendaria. E se è vero che la soppressione delle disposizioni prima menzionate dà vita a una compiuta disciplina orientata verso l'adozione integrale del "maggioritario", ciò non significa che essa comporti una piena garanzia di efficienza del sistema. Perché sorge, a questo riguardo, la questione della ridefinizione dei collegi elettorali, con modalità distinte per i due rami del Parlamento, ma con identici problemi di operatività. 4.1. Il quesito, una volta accolto, determinerebbe l'espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi per la Camera dei deputati (l'art. 1, comma 3, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, così disporrebbe: "In ogni circoscrizione, il totale dei seggi è attribuito nell'ambito di altrettanti collegi uninominali, nei quali risulta eletto il candidato che ha riportato il maggior numero di voti"). Si renderebbe necessario, quindi, procedere a una nuova definizione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnandola in modo da ottenere un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più, com'è ovvio, al 75 per cento. La ripartizione compiuta con il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 7, comma 1, della legge n. 277 del 1993 - ove si ammetta la sopravvivenza di tale atto dopo l'esito positivo del referendum - permetterebbe l'elezione di un numero di deputati inferiore a quello previsto dalla Costituzione: 475 e non 630. In queste condizioni, il sistema elettorale non consentirebbe la rinnovazione dell'organo, secondo quanto già messo in luce dalla sentenza n. 5 del 1995. Né può dirsi sufficiente, allo stato, l'attività istruttoria svolta dalla speciale commissione tecnica, di cui all'art. 7 della legge n. 276 del 1993, dal momento che occorrerebbe pur sempre un intervento del legislatore, volto a conferire una nuova delega o imperniato su una diversa scansione procedurale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e con la garanzia dei pareri delle Camere. 4.2. Quanto al Senato, a ogni Regione è assegnato un numero di collegi uninominali pari a tre quarti dei seggi, e cioè complessivamente 232 su 315 (v. il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, che determina i collegi uninominali del Senato). E, dunque,

stante la previsione dell'art. 57 della Costituzione, non funzionerebbe più, anche qui, la rete dei collegi disegnata dal decreto legislativo n. 535, e la normativa residua non sarebbe in concreto applicabile, con impedimento per il rinnovo dell'assemblea rappresentativa, cui dovrebbe rimediare il legislatore. 5. - La difesa del Comitato promotore invoca l'esistenza di un obbligo di cooperazione per dar seguito alla volontà referendaria, che imporrebbe di rivedere la "mappa" dei collegi, rimpicciolendoli e aumentandoli di numero. Ma si è già rilevata l'assenza di un meccanismo permanente di revisione dei collegi: non è infatti sufficiente l'attività della commissione tecnica, sì che si rende necessario un nuovo intervento del legislatore, con modalità che vanno ricondotte alla sua sfera di discrezionalità politica. Il problema della costante operatività del Parlamento - si rileva altresì in memoria - è un nodo ordinamentale di cui tutti debbono farsi carico. Ma pur asserendo la natura giuridica di tale "obbligo di cooperazione" - che non sarebbe espressione di una mera regola di correttezza - rimane pur sempre l'ipotesi di una non rimediabile inosservanza. 6. - La difesa del Comitato si appella anche alla ultrattività della legislazione elettorale delle Camere, che discenderebbe dal "principio di continuità normativa": ove la nuova disciplina elettorale - essa sostiene - risulti sfornita di misure attuative e non sia immediatamente applicabile, vi sarebbe ultrattività della precedente, seppur abrogata. È certo affermato in Costituzione il principio della continuità funzionale degli organi costituzionali, che è la ratio di istituti definiti dal diritto positivo come la prorogatio e la supplenza. Ma questa Corte, nella sentenza n. 5 del 1995, ha escluso che da ciò consegua l'ultrattività della normativa elettorale degli organi costituzionali, in deroga ai principi che regolano la successione delle leggi nel tempo; e ha sottolineato che ciò non può non valere anche in ordine ai rapporti tra abrogazione referendaria e normativa sottoposta a referendum. Né soccorre il richiamo ai lavori preparatori delle due leggi elettorali (le nn. 276 e 277 del 1993), il cui esame dimostra, anzi, che si è ritenuto oggetto di scelta del legislatore prevedere l'ultrattività della disciplina abrogata, in attesa che siano predisposte le misure necessarie all'operatività della nuova. Va ricordato, qui, come le due norme transitorie, di cui agli artt. 10 delle leggi nn. 276 e 277 del 1993 (che pongono invero una disciplina differenziata per le due Camere), siano state inserite con emendamento aggiuntivo per evitare il pericolo di un vuoto normativo, e comunque incertezze interpretative, non essendo condivisa dalla maggioranza l'opinione di chi le riteneva superflue, perché espressione di un principio, non scritto, di continuità normativa (v. Camera dei deputati, assemblea, 24 e 30 giugno 1993; Senato, assemblea, 14 luglio 1993). E va aggiunto che recenti progetti, tendenti a regolare la successione nel tempo delle norme elettorali, muovono dall'assunto che fra l'entrata in vigore della modifica legislativa e la sua attuazione vi sia, fin qui, un periodo di non operatività, che potrebbe condurre a una gravissima crisi del sistema di democrazia rappresentativa (Camera dei deputati, XIII legislatura, relazione alla proposta di legge n. 2423).

7. - Le due richieste di referendum popolare sono dunque inammissibili.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe:

del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), modificato da ultimo dalla legge 4 agosto 1993, n. 277, e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534;

del d. lgs. 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica);

Richieste dichiarate legittime, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 27/1997

Stupefacenti e sostanze psicotrope - Derivati della canapa indiana (cd. droghe leggere) - Attività preliminari o connesse all'uso personale - Divieto assoluto e relative sanzioni penali e amministrative - Richiesta di referendum abrogativo - Contrasto con gli obblighi dello Stato italiano derivanti dalle convenzioni internazionali che impongono di applicare alle suddette condotte sanzioni o misure quantomeno amministrative - Inammissibilità della richiesta.

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Richieste di abrogazione relative a leggi strettamente collegate all'esecuzione di trattati internazionali - Inammissibilità, limitatamente alle norme la cui emanazione è imposta senza margini di discrezionalità allo Stato italiano dagli impegni assunti in sede internazionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 "Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza", relativamente agli articoli:

26, comma 1, limitatamente alle parole: "di piante di canapa indiana,";

38, comma 1, limitatamente alla parola: "II," e comma 4, limitatamente alla parola: "II";

50, comma 9, limitatamente alla parola: "II,";

54, comma 1, limitatamente alla parola: "II," e comma 2, limitatamente alla parola: "II";

75, comma 1, limitatamente alle parole: "II e" e comma 2, limitatamente alle parole: "II e";

79, comma 1, limitatamente alle parole: "II e", iscritto al n. 95 del registro referendum.

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Uditi gli avvocati Adelmo Manna e Giovanni Pitruzzella per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta in esame investe varie disposizioni del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza). In particolare, viene proposta la soppressione:

nell'art. 26, primo comma, dell'inciso "di piante di canapa indiana", al fine di sottrarle al divieto assoluto di coltivazione nel territorio dello Stato;

nell'art. 75, primo e secondo comma, dell'inciso "II e", cui conseguirebbe l'esclusione dell'assoggettamento alle sanzioni amministrative ivi previste nei confronti di chi, per farne uso personale, importa, acquista o comunque detiene le sostanze (la cannabis indica, i prodotti da essa ottenuti, nonché le preparazioni contenenti le predette sostanze) indicate nella predetta tabella, inserita nell'art. 14;

nell'art. 79, primo comma, dell'inciso "II e", che determinerebbe il venir meno delle sanzioni penali stabilite nei commi primo e secondo di tale norma a carico di chi adibisce o consente che sia adibito un locale pubblico o un circolo privato, ovvero un immobile, un ambiente o un veicolo, a luogo di convegno di persone che si danno all'uso di c.d. droghe leggere.

Accanto a queste norme, che nel quesito referendario assumono un'importanza centrale, viene proposta l'abrogazione del termine "II" negli articoli 38, primo e quarto comma; 50, nono comma; 54, primo e secondo comma: ne deriverebbe che le sostanze indicate nella tabella II dell'art. 14 verrebbero sottratte alle regole e ai limiti rispettivamente previsti in tali norme in tema di vendita o cessione, importazione, esportazione e transito, prelevamento di campioni da parte della dogana destinataria.

2. - Malgrado la complessità del quesito e i delicati problemi interpretativi che dovrebbero essere affrontati in caso di esito positivo della consultazione referendaria, con particolare riferimento alla disciplina che risulterebbe in tema di coltivazione della canapa indiana, il significato oggettivo e la matrice sostanzialmente unitaria del referendum, come emergono anche dalla memoria del Comitato promotore, sono individuabili nella finalità di rendere lecite e, quindi, prive di sanzione, le attività preliminari e connesse all'uso personale della canapa indiana e dei suoi derivati, quali hashish e marijuana.

Risulta pertanto soddisfatta l'esigenza di omogeneità del quesito, indicata sin dalla sentenza n. 16 del 1978 quale requisito di ammissibilità, ed a cui, in particolare, la Corte si è richiamata nelle due precedenti sentenze sull'ammissibilità dei referendum in materia di sostanze stupefacenti (n. 30 del 1981 e n. 28 del 1993).

Occorre però verificare se non sussistano altre ragioni costituzionali di inammissibilità.

3. - Vengono in primo luogo in considerazione, anche alla luce delle già menzionate sentenze n. 30 del 1981 e n. 28 del 1993, i profili attinenti ad eventuali violazioni di obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano in tema di coltivazione e detenzione per uso personale della canapa indiana e dei suoi derivati.

Basterà qui ricordare che nella prima sentenza il referendum venne dichiarato inammissibile perché, avendo tra l'altro ad oggetto la tabella II (allora prevista dall'art. 12 della legge 22 dicembre 1975, n. 685) e, con riferimento al divieto assoluto di coltivazione, l'inciso "di piante di canapa indiana" di cui all'art. 26 della legge ora citata, si poneva in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di disciplina della canapa indiana e dei suoi derivati. Nella seconda sentenza il referendum venne invece dichiarato ammissibile in quanto l'intervento abrogativo sull'art. 75 del decreto legislativo n. 309 del 1990 aveva come effetto la depenalizzazione dell'importazione, dell'acquisto e della detenzione per uso personale di sostanze stupefacenti anche in dose superiore a quella media giornaliera, ma lasciava sussistere le misure amministrative previste dallo stesso art. 75. Sotto questo aspetto, non si poneva pertanto in contrasto con gli obblighi internazionali assunti in materia dallo Stato italiano.

Il quadro degli obblighi internazionali rilevanti ai fini del presente giudizio è definito dalla Convenzione delle Nazioni Unite adottata a Vienna il 20 dicembre 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, ratificata e resa esecutiva in Italia per effetto della legge 5 novembre 1990, n. 328, nonché dalla Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e dal relativo Protocollo di emendamento adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, entrambi ratificati e resi esecutivi in Italia per effetto della legge 5 giugno 1974, n. 412.

La Convenzione di Vienna - riconosciuta nel preambolo la necessità di rafforzare e completare le misure previste nella Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, così come

modificata dal Protocollo di emendamento del 1972, e nella Convenzione sulle sostanze psicotrope - stabilisce nell'art. 3, paragrafo 2, l'obbligo per ciascuna parte di adottare "le misure necessarie per attribuire la natura di reato, conformemente alla propria legislazione interna, qualora l'atto sia stato commesso intenzionalmente, alla detenzione e all'acquisto di stupefacenti e di sostanze psicotrope e alla coltivazione di stupefacenti destinati al consumo personale".

Nel paragrafo 4, lett. c), dello stesso articolo si precisa poi che "in casi adeguati di reati di natura minore, le parti possono in particolare prevedere in luogo di una condanna o di una sanzione penale misure di educazione, di riadattamento o di reinserimento sociale, nonché, qualora l'autore del reato sia un tossicomane, misure di trattamento terapeutico e di assistenza sanitaria post-ospedaliera". Tale facoltà è ulteriormente articolata nella successiva lett. d), ove si chiarisce che le misure sopra indicate possono essere "sia in sostituzione della condanna o della pena decretate per un reato determinato conformemente con le disposizioni del paragrafo 2 del presente articolo, sia in aggiunta ad essa".

Per quanto qui interessa, il sistema della Convenzione di Vienna è completato dal paragrafo 2 dell'art. 14, che impone a ciascuna parte l'obbligo di adottare "misure appropriate per impedire sul suo territorio la coltura illecita di piante contenenti stupefacenti", tra cui "la pianta di canapa indiana", nonché dall'art. 25, ove è stabilito che le disposizioni della Convenzione non derogano ai diritti e agli obblighi derivanti dalla Convenzione unica di New York del 1961, così come modificata dal Protocollo di emendamento del 1972, nonché dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971.

In particolare, l'art. 4 della Convenzione unica di New York, dedicato agli obblighi di carattere generale, impone alle parti di adottare le misure legislative e amministrative necessarie "per limitare esclusivamente a fini medici e scientifici la produzione, la fabbricazione, l'esportazione, l'importazione, la distribuzione, il commercio, l'uso e la detenzione di stupefacenti"; l'art. 33 impone alle parti di vietare "la detenzione di stupefacenti senza una autorizzazione legale"; l'art. 28, nel caso in cui una parte autorizzi la coltivazione della cannabis, impone l'applicazione del rigoroso regime di controllo disposto dall'art. 23 per il papavero da oppio.

Infine, l'art. 14, paragrafo 1, lett. a) del Protocollo di emendamento, modificativo dei paragrafi 1 e 2 dell'art. 36 della Convenzione, impone alle parti di adottare "le misure necessarie affinché la coltivazione e la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, la detenzione, l'offerta, la messa in vendita, la distribuzione, l'acquisto, la vendita, la consegna per qualunque scopo... siano considerati infrazioni punibili qualora siano commesse intenzionalmente e sempreché le infrazioni gravi siano passibili di una pena adeguata, in particolare di pene che prevedono la reclusione o altre pene detentive". La lett. b) consente poi alle parti, "qualora tali infrazioni siano commesse da "persone utilizzanti in modo abusivo stupefacenti", in luogo di condannarle o pronunciare una sanzione penale a loro danno, di sottoporle "a misure di cura, correzione, postcura, riabilitazione e reinserimento sociale".

Non vi è quindi dubbio che, alla stregua delle convenzioni internazionali di Vienna e di New York, la canapa indiana e i suoi derivati rientrano tra le sostanze stupefacenti la cui coltivazione e detenzione, anche per fini di consumo personale, deve essere qualificata come reato o, quantomeno, sottoposta a misure amministrative riabilitative e di reinserimento sociale diverse dalla sanzione penale: al riguardo, la Corte si richiama alle conclusioni cui sono pervenute le sentenze n. 30 del 1981 e n. 28 del 1993, all'analitico esame ivi contenuto delle disposizioni della Convenzione unica di New York del 1961, come emendata dal Protocollo di Ginevra del 1972, della Convenzione di Vienna del 1988, nonché delle allegare tabelle I e IV, con specifico riferimento alla sottoposizione della canapa indiana e dei suoi derivati alle varie misure di controllo previste per la coltivazione, il commercio, la detenzione e l'uso delle sostanze stupefacenti.

4. - Alla stregua di quanto sopra esposto, ed alla luce del rilievo centrale che nell'intera operazione referendaria assume il quesito relativo all'art. 75, primo e secondo comma, l'esame

degli eventuali rilievi di inammissibilità per violazione degli impegni internazionali può opportunamente prendere le mosse dall'intervento referendario su tale norma.

Poiché l'obiettivo significato del quesito relativo all'art. 75 è di eliminare le sanzioni amministrative ivi previste nei confronti di chi, per farne uso personale, importa, acquista o comunque detiene le sostanze indicate nella tabella II, l'eventuale esito positivo del referendum lascerebbe tali condotte prive di qualsiasi sanzione o misura amministrativa.

La Corte ritiene che sia proprio tale conseguenza a porsi in irrimediabile contrasto con le sopra menzionate norme delle Convenzioni di Vienna del 1988 e di New York del 1961, che impongono appunto alle parti contraenti di attribuire carattere di reato alle condotte descritte dall'art. 75, o, quantomeno, di applicare nei casi di minore gravità misure alternative di carattere amministrativo, anche quando le sostanze stupefacenti sono destinate al consumo personale ed anche quando le infrazioni sono commesse da persone che utilizzano in modo abusivo sostanze stupefacenti (art. 3, paragrafi 2 e 4, lett. c) e d) della Convenzione di Vienna; art. 14, paragrafo 1, lett. b) del Protocollo di emendamento della Convenzione di New York).

Per completezza, la Corte rileva che non ha pregio la tesi, adombrata dai difensori del Comitato promotore nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997, secondo cui l'art. 120 del d.P.R. n. 309 del 1990 consentirebbe comunque interventi terapeutici e socio-riabilitativi nei confronti di chi fa uso personale di sostanze stupefacenti: la norma si riferisce infatti a forme di terapia volontaria, non assimilabili alle misure alternative alla sanzione penale, ma pur sempre di natura coattiva, previste dall'art. 3, paragrafo 4, lett. c), della Convenzione di Vienna.

La conclusione in ordine all'art. 75, primo e secondo comma, rende superfluo procedere all'esame degli interventi abrogativi sugli articoli 26, primo comma, 38, primo e quarto comma, 50, nono comma, 54, primo e secondo comma, 79, primo comma, in quanto l'eventuale accertamento di ulteriori profili di contrasto con gli obblighi discendenti dalle convenzioni internazionali risulta assorbito dalle valutazioni cui la Corte è pervenuta in ordine all'art. 75 del decreto legislativo n. 309 del 1990.

5. - Quanto sinora esposto determina una pronuncia di inammissibilità del presente referendum. Al riguardo, va ricordato, che sin dalla sentenza n. 16 del 1978, la Corte ha ritenuto ricomprese nella categoria delle leggi per cui l'art. 75 della Costituzione preclude il ricorso al referendum abrogativo anche "le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività" delle leggi espressamente escluse "che la preclusione debba ritenersi sottintesa".

Tale canone interpretativo ha trovato puntuale applicazione nella già citata sentenza n. 30 del 1981 (ed è stato poi direttamente o indirettamente ripreso nelle sentenze n. 31 del 1981, n. 25 del 1987, n. 63 del 1990), che ha stabilito che "debbono venire preclusi i referendum che investano non soltanto le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ma anche quelle strettamente collegate all'esecuzione dei trattati medesimi". Ne consegue - richiamandosi ancora alla sentenza n. 30 del 1981, dalle cui conclusioni la Corte non ha motivo di discostarsi - che sono sottratte all'abrogazione referendaria "non tutte le norme che lo Stato italiano può emanare, operando delle scelte, per dare attuazione agli impegni assunti sul piano internazionale, ma soltanto quelle norme, la cui emanazione è, per così dire, imposta dagli impegni medesimi: per le quali, dunque, non vi sia margine di discrezionalità quanto alla loro esistenza e al loro contenuto, ma solo l'alternativa tra il dare esecuzione all'obbligo assunto sul piano internazionale e il violarlo, non emanando la norma o abrogandola dopo averla emanata".

Nel caso di specie, le norme di cui viene proposta l'abrogazione al fine di eliminare qualsiasi sanzione, sia penale che amministrativa, nei confronti di chi, per farne uso personale, importa, acquista o comunque detiene la canapa indiana, i suoi derivati e le altre sostanze indicate nella tabella II dell'art. 14, rientrano appunto tra quelle la cui emanazione è necessariamente imposta allo Stato italiano per dare esecuzione ad obblighi assunti sul piano internazionale, non essendovi margini di discrezionalità tra il prevedere - come imposto dalle convenzioni - l'esistenza di sanzioni o misure quantomeno amministrative e la loro abrogazione. Si tratta pertanto - contrariamente a quanto sostenuto nella memoria del Comitato dei promotori -

di norme la cui abrogazione costituirebbe inadempimento degli obblighi internazionali assunti dallo Stato italiano.

Dall'abrogazione di tali norme deriverebbe pertanto l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti delle altre parti contraenti a causa della violazione degli impegni assunti in sede internazionale. Responsabilità che la Costituzione - come enunciato nella sentenza n. 30 del 1981 - "ha voluto riservare alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare, alla quale si rivolge il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione". Nel che si sostanzia il motivo assorbente della dichiarazione di inammissibilità della presente richiesta referendaria.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), richiesta dichiarata legittima con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 28/1997

Magistratura - Consiglio superiore della magistratura - Durata dell'organo, cause di ineleggibilità e modalità di elezioni dei componenti - Richiesta di referendum abrogativo - Manifesta eterogeneità del quesito (per disomogeneità delle disposizioni che ne sono oggetto) - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura" (così come modificata dall'articolo 4 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, dall'articolo 2 della legge 22 novembre 1985, n. 655 e dall'articolo 6 della legge 12 aprile 1990, n. 74) limitatamente alle seguenti parti: articolo 21; articolo 22; articolo 23; articolo 23-bis; articolo 24; articolo 24-bis; articolo 24-ter; articolo 25; articolo 26; articolo 27; articolo 28; articolo 29; articolo 30; articolo 31, iscritto al n. 96 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta.

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avvocato Achille Chiappetti per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo investe tutti gli articoli della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), posti sotto il capo III, quale risulta a seguito delle modifiche apportate dall'art. 4 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, dall'art. 2 della legge 22 novembre 1985, n. 655 e dall'art. 6 della legge 12 aprile 1990, n. 74. Questo capo della legge n. 195 del 1958 comprende, sotto la rubrica "Costituzione, cessazione e scioglimento del Consiglio superiore", più insiemi di disposizioni, i quali riguardano rispettivamente:

a) la durata del Consiglio superiore, con riferimento alla cessazione al termine del quadriennio (art. 30) o per scioglimento, qualora ne sia impossibile il funzionamento (art. 31); i consequenziali tempi di convocazione dei corpi elettorali (art. 21);

b) le modalità e la maggioranza (qualificata) richiesta per la elezione dei componenti da parte del Parlamento (art. 22);

c) i requisiti di eleggibilità dei componenti eletti dai magistrati (art. 23); l'ineleggibilità (art. 24) ed il divieto di immediata rieleggibilità per coloro che hanno fatto parte del Consiglio cessato (art. 23-bis);

d) la costituzione dei collegi elettorali per l'elezione dei componenti magistrati (artt. 24-bis e 24-ter); la disciplina del sistema elettorale con liste di candidati, sia nel collegio nazionale per l'elezione di due magistrati della Corte di cassazione che nei quattro collegi territoriali (art. 25); l'assegnazione dei seggi con il sistema proporzionale, in base ai voti di ciascuna lista e, nell'ambito di queste, alle preferenze (art. 27);

e) le procedure elettorali e la costituzione degli uffici che vi sono addetti (art. 26), le contestazioni (art. 28) ed i reclami (art. 29).

2. - Una analoga richiesta di referendum abrogativo parziale della stessa legge n. 195 del 1958 era stata in precedenza proposta, limitatamente agli artt. 25, 26 e 27 (nel testo vigente prima delle modifiche apportate con la legge n. 74 del 1990), investendo esclusivamente la disciplina del sistema e delle procedure elettorali dei componenti magistrati.

Tale richiesta è stata dichiarata inammissibile, con sentenza n. 29 del 1987, che ha affermato, tra l'altro, l'indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva sia espressamente prevista dalla Costituzione.

La richiesta di referendum per l'abrogazione di disposizioni della stessa legge n. 195 del 1958 viene ora nuovamente proposta, ma con un contenuto più ampio, che è opportuno esaminare preliminarmente per la individuazione dell'estensione e la valutazione estrinseca del quesito ai fini dell'ammissibilità del referendum.

La ricognizione delle disposizioni, la cui abrogazione si intende sottoporre al voto popolare, ha già consentito di raggrupparle in più insiemi differenti, alcuni dei quali eccedono la finalità, enunciata dai promotori, di superare il sistema elettorale proporzionale. Ciò pone in evidenza che si tratta di disposizioni non omogenee, nella prospettiva della scelta da esprimere con il voto referendario.

È sufficiente rilevare che il quesito comprende disposizioni del tutto indipendenti dai diversi sistemi elettorali, anzi compatibili con qualsiasi sistema. Ciò vale, in particolare, per la disciplina della durata del Consiglio, delle cause di ineleggibilità, del potere di scioglimento del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica. La disomogeneità si manifesta altresì nella disciplina, nettamente distinta, della elezione dei componenti del Consiglio da parte del Parlamento e da parte della magistratura: si tratta di criteri e di procedure non assimilabili e che non possono essere unitariamente valutate.

Altre disposizioni rispecchiano enunciazioni normative già espresse dalla Costituzione: così è per la indicazione delle categorie tra le quali le Camere possono scegliere i componenti del Consiglio eletti dal Parlamento (art. 104, quarto comma, della Costituzione e art. 22, quarto comma, della legge n. 195 del 1958); così è, ancora, per la durata del Consiglio e per la non immediata rieleggibilità di tutti i suoi componenti (art. 104, sesto comma, della Costituzione e, rispettivamente, artt. 30, primo comma, e 23-bis della legge n. 195 del 1958).

Conclusivamente, è sufficiente la ricognizione dell'ambito e dell'estensione del quesito referendario, per renderne manifesta l'eterogeneità.

La richiesta di referendum è, pertanto, inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), e successive modifiche, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 29/1997

Demanio e patrimonio dello Stato - Partecipazioni statali - Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni - Poteri speciali riservati al Ministro del tesoro nelle imprese privatizzate - Richiesta di referendum abrogativo - Chiarezza ed omogeneità del quesito referendario - Insussistenza di legami o vincoli di strumentalità con la legge di bilancio (diversamente dal caso deciso con la sentenza n. 2 del 1994) - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del d.l. 31 maggio 1994, n. 332, recante "Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, limitatamente all'articolo 2, iscritto al n. 97 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi gli avvocati Roberto Nania e Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo concerne l'art. 2 del d.-l. 31 maggio 1994, n. 332, recante "Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni", convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 1994, n. 474.

La disposizione oggetto della richiesta stessa s'inserisce, senza alcun rapporto d'accessorietà necessaria, in un quadro d'intervento volto a definire stabilmente le regole generali della privatizzazione delle imprese partecipate dallo Stato e articolantesi nella fissazione di procedure atte a consentire la massima diffusione delle azioni delle società privatizzate tra il pubblico, convogliando almeno una parte del risparmio verso tale investimento e, insieme, agevolando la creazione di nuclei stabili che permettano una continuità nella gestione delle imprese e ne garantiscano la redditività.

Nel comma 1 del predetto art. 2 si dispone infatti che con decreto del Presidente del Consiglio sono individuate le "società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato" operanti in taluni specifici settori, negli statuti delle quali dev'essere introdotta con deliberazione dell'assemblea straordinaria - "prima di ogni atto che determini la perdita del controllo", conseguente alla dismissione delle partecipazioni pubbliche - "una clausola che attribuisca al Ministero del tesoro la titolarità di uno o più dei seguenti poteri speciali da esercitare d'intesa"

con altri Ministeri: “a) gradimento, da rilasciarsi espressamente, all’assunzione, da parte dei soggetti nei confronti dei quali opera il limite al possesso azionario di cui all’art. 3, di partecipazioni rilevanti, ..; b) gradimento, da rilasciarsi espressamente, quale condizione di validità, alla conclusione di patti o accordi di cui all’art. 10, comma 4, della legge 18 febbraio 1992, n. 149 ..; c) veto all’adozione delle delibere di scioglimento della società, di trasferimento dell’azienda, di fusione, di scissione, di trasferimento della sede sociale all’estero, di cambiamento dell’oggetto sociale, di modifica dello statuto che sopprimono o modificano i poteri di cui al presente articolo; d) nomina di almeno un amministratore o di un numero di amministratori non superiore ad un quarto di membri del consiglio o di un sindaco”.

Nel comma 1-bis si precisa poi che il contenuto della suddetta clausola è individuato con decreto del Ministro del tesoro di concerto con altri due Ministri e, nel comma 2, si riconosce ai soci dissenzienti dalle deliberazioni che introducono i poteri speciali di cui al comma 1, lettera c), il diritto di recesso ai sensi dell’art. 2437 cod. civ; mentre il comma 3 dispone in ordine all’estensione della sfera di società cui si applicano le disposizioni dello stesso articolo.

2. - La richiesta referendaria è intesa a far venir meno la riserva allo Stato dei rilevanti poteri speciali previsti dalla suddescritta disposizione, lasciando in vigore la restante normativa della legge, rispetto alla quale l’art. 2 presenta piena autonomia, non sminuita dai riferimenti contenuti nelle disposizioni del successivo art. 3, atteso che la individuazione del significato normativo che tali riferimenti verrebbero ad assumere in conseguenza dell’eventuale esito abrogativo della consultazione referendaria, è problema meramente interpretativo, da risolvere in sede d’applicazione della normativa residua. Tale finalità è oggettivata nel quesito, che pone un’alternativa netta all’elettore, il quale è in grado di percepire immediatamente e con esattezza le possibili conseguenze del suo voto.

3. - Proprio la valutazione della prospettata radicale ed univoca soppressione di tutto il suddescritto complesso di poteri, consente di mettere ancor meglio a fuoco il disegno legislativo, per il riscontro anche dell’omogeneità del quesito.

Trattasi in verità di poteri speciali essenzialmente diversi fra loro, sicché l’elettore potrebbe volere la permanenza di alcuni e la rimozione di altri. Tuttavia essi trovano una matrice unificante, non solo nell’unicità della clausola attributiva degli stessi, legislativamente prevista, ed un comune denominatore nel non derivare dalla qualità di socio del loro titolare (il quale infatti ne è attributario soltanto quale Ministro del tesoro, e senza alcun limite di tempo per non esser stato mantenuto nella legge di conversione il già previsto termine di tre anni), ma anche e soprattutto nella loro finalizzazione allo scopo comune di conservare in capo allo Stato un certo livello di ingerenza e di controllo sulla vita e la gestione delle imprese privatizzate.

L’opzione legislativa che si mira a sopprimere per via referendaria è appunto quella di aver sottratto in via permanente al diritto societario comune la posizione dello Stato, caratterizzata dalla particolarità che i rilevanti suoi poteri, inseriti nella struttura delle società, non sono riconducibili al possesso di una o più azioni (privilegiate, in quanto attributive di più estesi ed incisivi diritti rispetto a quelli che competono agli altri azionisti). Sul mantenimento o non di tale scelta di fondo, e di tutte le conseguenze che ne derivano, è chiamato a pronunciarsi il corpo elettorale, con un quesito dotato di perfetta chiarezza nella struttura come nella finalità.

4. - Da quanto sopra descritto risulta inoltre evidente come la disposizione oggetto dell’iniziativa referendaria non rientri nelle categorie di leggi, per le quali l’art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente esclude l’ammissibilità del referendum, né tra quelle ad esse strettamente collegate secondo l’interpretazione logico-sistematica più volte effettuata da questa Corte.

In particolare va osservato che non ricorre alcun rapporto tra l’incremento delle entrate dello Stato, che si stima conseguano dal processo dismissivo delle società da privatizzare, e la eliminazione dei poteri speciali in argomento. Ciò esclude che si possa ravvisare quel legame con la legge di bilancio, che aveva motivato la declaratoria d’inammissibilità della richiesta referendaria in tema di alienazione dei beni patrimoniali dello Stato, di cui alla sentenza n. 2 del 1994, o un qualunque altro vincolo di strumentalità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del d.-l. 31 maggio 1994, n. 332, recante "Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni", convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, limitatamente all'art. 2, richiesta dichiarata legittima con ordinanza n. 97 dell'11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 30/1997

Guardia di finanza - Carattere militare del Corpo - Richiesta di referendum abrogativo - Quesito tendente a tradursi in referendum di indirizzo - Incongruenza e inidoneità rispetto al dichiarato fine di «smilitarizzazione» - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione:

a) della legge 23 aprile 1959, n. 189, recante "Ordinamento del corpo della Guardia di finanza", limitatamente a:

articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole: "delle Forze armate dello Stato e" nonché alle parole "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari;"

articolo 2, come modificato dall'articolo 75 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199;

articolo 4, comma 1, limitatamente alle parole: "è scelto fra i generali di corpo d'armata dell'Esercito in servizio permanente effettivo ed" nonché alle parole "di concerto col Ministro per la difesa", comma 2, limitatamente alle parole: "Prende accordi con gli stati maggiori delle Forze armate per quanto è necessario in relazione all'addestramento militare ed al concorso dei reparti del corpo alle operazioni militari in caso di emergenza." e comma 3, limitatamente alle parole: "Assume la carica di comandante in seconda il generale di divisione più anziano della Guardia di finanza.";

articolo 5, comma 1, limitatamente alle parole: "possono esservi assegnati ufficiali di altre Forze armate, ai sensi del successivo art. 7.", e comma 2: "Per le esigenze addestrative di carattere militare e per il collegamento con lo stato maggiore dell'Esercito è assegnato al comando generale un generale di brigata dell'Esercito in servizio permanente.";

articolo 7;

articolo 8, comma 1, limitatamente alla parola: "altre" e comma 2, limitatamente alle parole: "non militari";

articolo 9, limitatamente alle parole: "sottufficiali e truppa";

articolo 10;

articolo 12;

b) dell'articolo 2, del codice penale militare di pace, approvato con regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, limitatamente alle parole: "della Guardia di finanza", iscritto al n. 98 del registro referendum.

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Udito l'avvocato Mario Sanino per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta del referendum in esame investe varie disposizioni della legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento della Guardia di finanza). In particolare, viene proposta la soppressione dei seguenti articoli, commi o parti di comma:

nell'art. 1, secondo comma, l'inciso "delle Forze armate dello Stato e", in modo che la Guardia di finanza non verrebbe più a fare parte delle Forze armate dello Stato, ma solo della forza pubblica;

nell'art. 1, secondo comma, l'inciso "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari", in modo da escludere tali funzioni da quelle attribuite alla Guardia di finanza;

l'intero art. 2, ove è indicato il personale militare che costituisce il corpo della Guardia di finanza, suddiviso nelle tre categorie degli ufficiali, sottufficiali e truppa, e sono elencati i ruoli e i gradi gerarchici di ciascuna categoria;

negli articoli 4 e 5, parti di vari commi, nonché l'intero secondo comma dell'art. 5, ove sono a vario titolo disciplinate forme di collegamento con le altre Forze armate dello Stato, ai fini, ad esempio, della designazione del comandante generale della Guardia di finanza, che deve essere scelto tra i generali di corpo d'armata dell'esercito, dell'addestramento militare del corpo della Guardia di finanza, per il quale sono previsti accordi con gli stati maggiori delle Forze armate, dell'assegnazione di ufficiali di altre Forze armate al comando generale della Guardia di finanza;

l'intero art. 7, che prevede la possibilità di destinare ufficiali e sottufficiali in servizio permanente effettivo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica a prestare servizio presso il corpo della Guardia di finanza;

nell'art. 8, primo comma, l'inciso "altre", nel contesto della disposizione che prevede che "all'insegnamento nelle scuole e nei corsi di addestramento si provvede con ufficiali della Guardia di finanza o di altre Forze armate", al fine di evitare che la Guardia di finanza possa continuare ad essere ricompresa tra le Forze armate;

nell'art. 8, secondo comma, l'inciso "non militari", al fine di eliminare la distinzione tra le materie insegnate da ufficiali della Guardia di finanza e da docenti di diversa estrazione;

nell'art. 9, l'inciso "sottufficiali e truppa", al fine di escludere tali categorie dall'aliquota del personale destinata al contingente di mare e alle varie categorie di specializzazione;

l'intero art. 10, ove è previsto che ai militari del corpo della Guardia di finanza si applicano il regolamento di disciplina militare per l'Esercito e la legge penale militare, nonché varie disposizioni, tra cui quelle sulle licenze, valevoli per l'Arma dei carabinieri;

l'intero art. 12, relativo alla disciplina dell'avanzamento ai gradi di maresciallo capo e di brigadiere;

nell'art. 2 del codice penale militare di pace, l'inciso "della Guardia di finanza", al fine di escluderla dalle categorie dei militari cui si applica la legge penale militare.

2. - Il quesito referendario è formulato in modo da superare i rilievi che la Corte aveva posto a base della sentenza n. 29 del 1981, con cui era stato dichiarato inammissibile analogo referendum volto alla smilitarizzazione del corpo della Guardia di finanza.

Premesso che il quesito allora comprendeva entrambe le funzioni di "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere" e "al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica", la Corte aveva rilevato che il referendum non rivestiva "il necessario carattere di univocità, articolandosi su due temi distinti e non omogenei (difesa militare e sicurezza interna), suscettibili di determinare atteggiamenti differenziati nel corpo elettorale". Nella sentenza n. 29 del 1981, la Corte aveva inoltre riscontrato profili di incoerenza e di contraddittorietà all'interno del quesito, in quanto da un lato l'intervento referendario lasciava sopravvivere l'integrazione del corpo nella "forza pubblica", dall'altro si proponeva di abrogare la funzione di concorrere "al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica", cioè compiti ai quali è precipuamente preordinato il ricorso alla "forza pubblica". Per tali ragioni assorbenti, il referendum era appunto stato dichiarato inammissibile per mancanza dei "necessari caratteri di omogeneità, coerenza e

univocità”, senza prendere in esame le ulteriori eccezioni allora formulate dall’Avvocatura dello Stato.

L’attuale quesito non ripropone la soppressione della funzione di “concorrere al mantenimento dell’ordine e della sicurezza pubblica”, superando sotto questo profilo le ragioni di inammissibilità contenute nella sentenza n. 29 del 1981. Si deve peraltro verificare se siano eventualmente presenti altri motivi di inammissibilità.

3. - Dall’esame complessivo della legge n. 189 del 1959 e dell’imponente normativa che rimarrebbe in vigore in caso di esito positivo del referendum, la Corte trae la convinzione che i due temi centrali del quesito referendario - abrogazione dell’appartenenza alle Forze armate e dei compiti militari della Guardia di finanza - non sono sufficienti ad incidere sul carattere intrinsecamente militare del corpo. Cioè proprio quel carattere la cui abrogazione - sia detto per inciso - figura nella denominazione identificativa dell’oggetto del referendum (“Abolizione del carattere militare della Guardia di Finanza”) e costituisce l’obiettivo espresso nella memoria del comitato dei promotori, sintetizzabile nella “smilitarizzazione” del corpo e nella soppressione dei “modelli militari” su cui si fonda la sua organizzazione.

In effetti, l’intrinseca “militarità” è talmente compenetrata nella struttura e nell’organizzazione della Guardia di finanza, nonché nelle stesse modalità di esercizio dei suoi compiti istituzionali, da non apparire suscettibile di assumere un contenuto autonomamente espresso dalle norme oggetto del quesito referendario.

Sotto questo profilo, il ricorso allo strumento referendario per abrogare il carattere militare insito nella struttura complessiva e nei modelli organizzativi del corpo appare inidoneo ed incongruo rispetto al fine dichiarato. La proposta referendaria sembra tradursi in un referendum di indirizzo, non riconducibile al carattere necessariamente abrogativo dell’istituto descritto dall’art. 75 della Costituzione.

Tanto è vero che alle operazioni di smilitarizzazione del corpo delle guardie di pubblica sicurezza e del Corpo delle guardie carcerarie si è proceduto disponendo l’espresso scioglimento di tali corpi e adottando contestualmente una disciplina legislativa volta a regolamentarne in chiave civile tutti gli aspetti relativi alla struttura, all’organizzazione e allo stato giuridico del personale.

4. - Quanto sopra esposto trova riscontro nella corposa disciplina normativa non compresa nel quesito referendario.

Malgrado sia oggetto del referendum l’intero art. 2 della legge n. 189 del 1959, relativo alle varie categorie che compongono il personale militare del corpo (ufficiali, sottufficiali e truppa), rimane però in vita l’art. 11, primo comma, relativo ai ruoli organici del personale militare del corpo, stabiliti in conformità della tabella allegata alla legge n. 189 del 1959, ora sostituita dalle tabelle allegate alla legge 18 febbraio 1963, n. 87. Analogamente, negli art. 3, 6, primo e terzo comma, 8, primo comma, 11, secondo comma, i riferimenti a “sottufficiali”, “battaglioni”, “comando di corpo”, “ufficiali”, “ufficiali di complemento” e alle funzioni a questi attribuite confermano che gli aspetti più significativi della struttura e dell’organizzazione militari del corpo non sono affatto investiti dal quesito referendario.

Questi sommari esempi trovano ulteriore riscontro nell’imponente legislazione, diversa dalla legge n. 189 del 1959, non toccata dal referendum. È sufficiente qui menzionare, tra le tante, le leggi 15 dicembre 1959, n. 1089, sullo stato e avanzamento degli ufficiali della Guardia di finanza; 17 aprile 1957, n. 260, sullo stato dei sottufficiali della Guardia di finanza; 3 agosto 1961, n. 833, sullo stato giuridico dei vicebrigadieri e dei militari di truppa della Guardia di finanza; 29 maggio 1967, n. 371, sul reclutamento degli ufficiali in servizio permanente della Guardia di finanza.

Da questo quadro complessivo emerge che, in caso di esito positivo della consultazione referendaria, gli attuali caratteri della Guardia di finanza continuerebbero a sussistere ai tre livelli delle funzioni, dell’ordinamento, del reclutamento e dello stato giuridico del personale. Rimarrebbe, cioè, in vita quello che può essere definito un vero e proprio modo di essere di questo ramo dell’amministrazione dello Stato, non suscettibile di essere eliminato mediante la

mera abrogazione delle norme che sanciscono l'appartenenza del corpo alle Forze armate e gli attribuiscono la funzione di "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari".

5. - Sulla base delle argomentazioni sinora svolte, la Corte ritiene che il presente referendum debba essere dichiarato inammissibile a causa dell'incongruenza e dell'inidoneità del quesito a conseguire l'abolizione del carattere militare della Guardia di finanza.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento del corpo della Guardia di Finanza), e dell'articolo 2 del codice penale militare di pace, approvato con regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 31/1997

Servizio militare - Obiezione di coscienza - Ammissione al servizio civile in luogo del servizio militare - Condizione - Verifica della validità delle motivazioni dell'obiettore di coscienza - Richiesta di referendum abrogativo - Insussistenza di ipotesi ostative - Assenza di preclusioni nell'art. 52 Cost. - Ammissibilità della richiesta.

Servizio militare - «Modi» e «limiti» per l'assolvimento - Configurabilità da parte della legge.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 15 dicembre 1972, n. 772, recante "Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza", così come modificata dalla legge 24 dicembre 1974, n. 695, limitatamente alle seguenti parti:

articolo 1, comma 1, limitatamente alle parole: "essere ammessi a", comma 2 ("I motivi di coscienza adottati debbono essere attinenti ad una concezione generale della vita basata su profondi convincimenti religiosi o filosofici o morali professati dal soggetto.") e comma 3, limitatamente alla parola "comunque";

articolo 2, comma 1, limitatamente alle parole: "entro 60 giorni dall'arruolamento", e comma 2 ("Gli abili ed arruolati, ammessi al ritardo e al rinvio del servizio militare per i motivi previsti dalla legge, che non avessero presentato domanda nei termini stabiliti dal comma precedente, potranno produrla ai predetti organi di leva entro il 31 dicembre dell'anno precedente alla chiamata alle armi.");

articolo 3, comma 1, limitatamente alle parole: "sentito il parere di una commissione circa la fondatezza e la sincerità dei motivi adottati dal richiedente"

articolo 4;

articolo 8, comma 6, limitatamente alle parole: ", sentita, nei casi di cui al quarto comma, la commissione prevista dall'articolo 4", iscritto al n. 99 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Udito l'avvocato Giovanni Pitruzzella per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo di alcune parti della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza) concerne le disposizioni che subordinano la decisione del Ministro per la difesa sulle domande di coloro che, adducendo i motivi indicati nell'art. 1, secondo comma, della legge, chiedono di essere ammessi a soddisfare l'obbligo del servizio militare nei modi previsti dalla legge stessa (servizio militare non armato o

servizio sostitutivo civile), all'acquisizione del parere di una commissione, nominata con decreto ministeriale, circa la fondatezza e la sincerità dei motivi di coscienza fatti valere dai richiedenti.

2. - La richiesta di referendum abrogativo è ammissibile.

Il significato unitario del quesito referendario, estraneo alle materie indicate dal secondo comma dell'art. 75 della Costituzione, consiste all'evidenza nell'eliminazione delle norme che prevedono e organizzano il riscontro sulla validità delle motivazioni degli obiettori di coscienza, sia quanto a fondatezza (rispetto alle indicazioni del secondo comma dell'art. 1) sia quanto a sincerità, e da tale riscontro fanno dipendere la decisione del Ministro sull'accoglimento della domanda di ammissione al servizio militare non armato o al servizio sostitutivo civile.

Indipendentemente da ogni valutazione circa le conseguenze dell'eventuale approvazione popolare della domanda referendaria in questione e circa il possibile mutamento di qualificazione giuridica della pretesa dell'obiettore di coscienza, nel passaggio dal testo attuale della legge a quello che ne residuerebbe, si deve osservare che tali conseguenze e tale mutamento, una volta effettuato il referendum con esito positivo, deriverebbero come effetto di sistema da un'operazione in se stessa conforme alla natura abrogativa dell'istituto previsto dall'art. 75 della Costituzione.

In nessun caso, infine, potrebbe ritenersi che la presenza di una valutazione sulla validità delle motivazioni di coscienza, come condizione dell'accesso ai modi di soddisfacimento dell'obbligo del servizio militare previsti dalla legge n. 772 del 1972, costituisca imprescindibile attuazione dell'art. 52 della Costituzione, né che la vigente configurazione dell'obiezione di coscienza rappresenti l'unico possibile equilibrio, conforme alla Costituzione, tra le esigenze individuali e quelle collettive che si esprimono nell'obbligo del servizio militare, obbligo configurabile dalla legge in ordine tanto ai "modi" quanto ai "limiti" del suo assolvimento.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 15 dicembre 1972, n. 772, recante "Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza", così come modificata dalla legge 24 dicembre 1974, n. 695, limitatamente alle seguenti parti:

articolo 1, comma 1, limitatamente alle parole: "essere ammessi a", comma 2 ("I motivi di coscienza adottati debbono essere attinenti ad una concezione generale della vita basata su profondi convincimenti religiosi o filosofici o morali professati dal soggetto.") e comma 3, limitatamente alla parola "comunque";

articolo 2, comma 1, limitatamente alle parole: "entro 60 giorni dall'arruolamento", e comma 2 ("Gli abili ed arruolati, ammessi al ritardo e al rinvio del servizio militare per i motivi previsti dalla legge, che non avessero presentato domanda nei termini stabiliti dal comma precedente, potranno produrla ai predetti organi di leva entro il 31 dicembre dell'anno precedente alla chiamata alle armi.");

articolo 3, comma 1, limitatamente alle parole: "sentito il parere di una commissione circa la fondatezza e la sincerità dei motivi adottati dal richiedente";

articolo 4;

articolo 8, comma 6, limitatamente alle parole: "sentita, nei casi di cui al quarto comma, la commissione prevista dall'articolo 4"; richiesta dichiarata legittima con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 32/1997

Caccia - Esercizio in fondi altrui - Possibilità di libero accesso del cacciatore, salvi i casi di recinzione del fondo e di esistenza di colture in atto suscettibili di danno - Richiesta di referendum abrogativo - Univocità e completezza del quesito (nonostante esso non tocchi le disposizioni della legge n. 157 del 1992) - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 842 del codice civile, approvato con regio decreto del 16 marzo 1942, n. 262, comma primo ("Il proprietario di un fondo non può impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, a meno che il fondo sia chiuso nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia o vi siano colture in atto suscettibili di danno.") e comma 2 ("Egli può sempre opporsi a chi non è munito della licenza rilasciata dall'autorità."), iscritto al n. 100 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi gli avvocati Massimo Luciani, Claudio Chiola e Angelo Clarizia per il "Comitato per il NO al referendum per l'abrogazione dell'art. 842 c.c." ed altri e Achille Chiappetti, Beniamino Caravita di Toritto e Stefano Nespore per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo investe il primo e secondo comma dell'art. 842 del codice civile che, sotto la rubrica "Caccia e pesca", stabilisce, al primo comma, che il proprietario di un fondo non può impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, a meno che il fondo sia chiuso, nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia, o vi siano colture in atto suscettibili di danno. Lo stesso articolo stabilisce inoltre, al secondo comma, che il proprietario può sempre opporsi a chi non è munito di licenza rilasciata dall'autorità.

2. - Una precedente richiesta di referendum, di identico contenuto, è stata in passato dichiarata ammissibile. Il medesimo quesito, consistente nell'abrogazione dell'art. 842, primo e secondo comma, del codice civile, è stato, difatti, ritenuto "chiaro, univoco ed omogeneo: tale quindi da consentire all'elettore di esprimere la sua volontà con piena consapevolezza. Esso manifesta inequivocabilmente l'intento di generalizzare il divieto di accedere nel fondo altrui per l'esercizio della caccia, anche se non ricorrano le due condizioni attualmente previste dalla disposizione in discussione (recinzione del fondo o esistenza di colture suscettibili di danno)" (sentenza n. 63 del 1990).

Il referendum popolare sul quesito allora ammesso, indetto con d.P.R. 26 marzo 1990, non ha tuttavia avuto esito, perché, secondo quanto ha accertato l'Ufficio centrale per il referendum

(ai sensi dell'art. 36 della legge n. 352 del 1970), alla votazione non ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, così come richiede l'art. 75 della Costituzione.

3. - Lo stesso quesito viene ora riproposto, senza che sussistano ragioni per discostarsi dalla valutazione di ammissibilità in precedenza espressa.

Nel frattempo sono state emanate nuove norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio (legge 11 febbraio 1992, n. 157), che innovano profondamente la precedente disciplina (testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia, approvato con regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016; legge 27 dicembre 1977, n. 968). Difatti la nuova legge delinea un sistema di pianificazione territoriale faunistico-venatoria e di gestione programmata della caccia, che tende a realizzare un'utilizzazione ponderata delle risorse faunistiche ed ambientali sul territorio nazionale.

Ma questa nuova disciplina, che pure attribuisce maggiore rilievo, ai fini dell'inclusione del terreno da parte delle Regioni in un ambito territoriale di caccia (art. 15 della legge n. 157 del 1992), alla posizione del proprietario o del conduttore del fondo che intenda vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria, non ha abrogato l'art. 842 del codice civile. In caso contrario, del resto, l'Ufficio centrale per il referendum, competente per tale valutazione, non avrebbe dato corso alle operazioni referendarie.

Permane, dunque, nell'ambito dei rapporti tra privati, il contenuto normativo della disposizione che si chiede di abrogare con la finalità di espandere il diritto del proprietario di godere in modo pieno ed esclusivo del fondo, senza più il limite imposto dall'art. 842 cod. civ.

La disciplina del codice civile e quella della legge speciale sulla caccia, che sulla prima si innesta, muovono su piani diversi. Non sussistono, quindi, problemi di completezza del quesito, in relazione alle disposizioni della legge n. 157 del 1992 che si riferiscono all'attività venatoria.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 842 del codice civile, approvato con regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, comma primo ("Il proprietario di un fondo non può impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, a meno che il Fondo sia chiuso nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia o vi siano colture in atto suscettibili di danno.") e comma secondo ("Egli può sempre opporsi a chi non è munito della licenza rilasciata dall'autorità."), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 33/1997

Magistratura - Carriere dei magistrati - Attuale sistema di progressione - Richiesta di referendum abrogativo - Insussistenza di ipotesi ostative - Omogeneità e chiarezza del quesito - Assenza di contenuti costituzionalmente vincolati o di impedimenti all'esercizio della funzione giurisdizionale in caso di abrogazione referendaria - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 25 luglio 1966, n. 570, recante "Disposizioni sulla nomina a magistrato di Corte d'appello", e della legge 20 dicembre 1973, n. 831, recante "Modifiche dell'ordinamento giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento degli uffici direttivi superiori", iscritto al n. 101 del registro referendum;

Vista l'ordinanza in data 11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda, nella loro interezza, a seguito della modifica operata dall'Ufficio centrale, che ha espunto ogni riferimento alla legge 4 gennaio 1963 n.1, perché non più vigente, le leggi 25 luglio 1966, n. 570 e 20 dicembre 1973, n. 831, concernenti la nomina a magistrato di corte d'appello, di cassazione ed il conferimento delle funzioni direttive superiori.

L'esame della sussistenza dei requisiti per l'ammissibilità della proposta referendaria richiede si verifichi se la stessa incontra i limiti posti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, o quelli desumibili, secondo la costante giurisprudenza della Corte (a far corso dalla sentenza n. 16 del 1978), da un esame logico-sistematico della Costituzione.

2. - La richiesta di referendum abrogativo non rientra in alcuna delle ipotesi per le quali l'indicazione testuale del secondo comma dell'art. 75 della Costituzione esclude il ricorso all'istituto referendario.

3. - Ad un giudizio positivo deve pervenirsi anche quanto ai requisiti della omogeneità e della chiarezza.

Il requisito dell'omogeneità sussiste perché dalle norme, considerate nella loro struttura e nella loro finalità, è dato trarre una "matrice razionalmente unitaria". Le leggi n. 570 del 1966 e n. 831 del 1973 hanno, infatti, complessivamente ad oggetto la disciplina della progressione nelle qualifiche più elevate della magistratura ordinaria, da esse dettata con carattere di

organicità ed ispirata da un comune principio che, improntando l'intero sistema, conferisce alla materia un connotato di obiettiva, sostanziale unitarietà, non inciso dalla parziale diversità che pur caratterizza talune modalità applicative.

L'eliminazione ovvero la permanenza di tale complessivo e coordinato assetto verrà a dipendere dalla risposta che il corpo elettorale fornirà al dilemma. Ai cittadini si offre così una manifesta e netta alternativa, individuabile nella scelta tra l'abrogazione o il mantenimento dell'attuale sistema di progressione in carriera, che è idonea a garantire l'esercizio del voto con la dovuta consapevolezza.

4. - Il referendum, di cui qui si giudica l'ammissibilità, neanche rinviene ostacoli nei principi enunciati da questa Corte, ancora a far corso dalla sentenza n. 16 del 1978, in tema di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato.

L'odierna disciplina della carriera dei magistrati realizza, infatti, una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per la progressione nelle qualifiche, essendone prefigurabili altre, parimenti rispettose delle direttive costituzionali che governano l'organizzazione della giurisdizione.

La domanda referendaria neppure è lesiva, attraverso l'abrogazione delle norme, dell'esistenza stessa di un principio, di un organo o di un istituto previsto dalla Costituzione o da una legge costituzionale (sentenze n. 5 del 1995; n. 29 del 1987).

Come già rilevato, le norme in oggetto disciplinano esclusivamente alcuni profili dello stato giuridico dei magistrati che può essere diversamente regolato, anche relativamente ai magistrati di cassazione, senza che si possano, per ciò solo, ipotizzare soluzioni di continuità, ovvero un impedimento assoluto all'esercizio della funzione giurisdizionale, quali conseguenze direttamente ed immediatamente derivanti dall'eventuale effetto abrogativo.

L'eventuale abrogazione non inciderebbe, infatti, sull'organico, ma solo sulle modalità della dotazione degli uffici, risultando così l'ipotetica incidenza sulla funzione giurisdizionale meramente indiretta e comunque inidonea a vanificarne la piena operatività.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare, come modificata per effetto dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum in data 11-13 dicembre 1996, per l'abrogazione della legge 25 luglio 1966, n. 570, recante "Disposizioni sulla nomina a magistrato di Corte d'appello", e della legge 20 dicembre 1973, n. 831, recante "Modifiche dell'ordinamento giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione e per il conferimento degli uffici direttivi superiori".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 34/1997

Responsabilità civile - Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati - Attuale disciplina - Esperibilità dell'azione risarcitoria nei confronti dello Stato (salvo rivalsa di quest'ultimo), anziché direttamente nei confronti del magistrato - Richiesta di referendum abrogativo - Assoluta ed oggettiva mancanza di chiarezza del quesito (soprattutto relativamente al mantenimento o all'eliminazione della responsabilità dello Stato) - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 13 aprile 1988, n. 117, recante "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati", limitatamente a:

articolo 2, comma 1, limitatamente alle parole: "contro lo Stato";

articolo 4, comma 1, limitatamente alle parole: "L'azione di risarcimento del danno contro lo Stato deve essere esercitata nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri" e comma 2, limitatamente alle parole: "contro lo Stato", articolo 6, "rubrica" ("Intervento del magistrato nel giudizio"), comma 1 ("Il magistrato il cui comportamento, atto o provvedimento rileva in giudizio non può essere chiamato in causa ma può intervenire in ogni fase e grado del procedimento, ai sensi di quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 105 del codice di procedura civile. Al fine di consentire l'eventuale intervento del magistrato, il presidente del tribunale deve dargli comunicazione del procedimento almeno quindici giorni prima della data fissata per la prima udienza"), comma 2, limitatamente alle parole: "nel giudizio di rivalsa se il magistrato non è intervenuto volontariamente in giudizio. Non fa stato" e comma 3 ("Il magistrato cui viene addebitato il provvedimento non può essere assunto come teste né nel giudizio di ammissibilità, né nel giudizio contro lo Stato."), articolo 7, articolo 8, articolo 9, comma 2 ("Gli atti del giudizio disciplinare possono essere acquisiti, su istanza di parte o d'ufficio, nel giudizio di rivalsa."), articolo 16, comma 4, limitatamente alle parole: "in sede di rivalsa," e comma 5, limitatamente alle parole: "di rivalsa ai sensi dell'articolo 8", iscritto al n. 102 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi gli avvocati Giuseppe Morbidelli e Gaetano Pecorella per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, ha per oggetto varie disposizioni della legge 13 aprile 1988, n. 117 che disciplina il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e la responsabilità civile dei magistrati.

In particolare, nel quesito sono ricomprese le disposizioni concernenti: l'azione diretta nei confronti dello Stato per il risarcimento dei danni ingiusti cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie (art. 2), la legittimazione passiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'azione di risarcimento (art. 4), la facoltà di intervento del magistrato nel giudizio promosso contro lo Stato (art. 6), l'obbligatorietà e la misura dell'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato e degli estranei che partecipano all'esercizio delle funzioni giudiziarie, nonché i termini e la competenza per l'esercizio della medesima (artt. 7 e 8), la possibilità di acquisire gli atti del giudizio disciplinare nel giudizio di rivalsa (art. 9), la responsabilità dei componenti gli organi giudiziari collegiali (art. 16).

2. - Questa Corte è chiamata ad accertare la sussistenza dei requisiti per l'ammissibilità della richiesta referendaria in riferimento ai limiti previsti dall'art. 75 della Costituzione, a quelli desumibili da un esame logico sistematico della Costituzione stessa, e, in particolare, a verificare se la struttura del quesito risponda alle esigenze di omogeneità e chiarezza, secondo la propria giurisprudenza affermatasi a far corso dalla sentenza n. 16 del 1978.

3. - La legge 13 aprile 1988, n. 117, nel disciplinare il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e la responsabilità civile dei magistrati, preordina un articolato sistema, nel quale vengono individuati i casi in cui può essere chiesto il risarcimento per un danno ingiusto per effetto di un atto o provvedimento posto in essere dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni. Con la stessa legge viene disciplinata l'azione di risarcimento per tali atti contro lo Stato e le condizioni per esperirla; è inoltre prevista la facoltà di intervento nel giudizio del magistrato ed è disposta l'azione di rivalsa dello Stato, con i relativi limiti, nei confronti del magistrato, oltre agli effetti disciplinari che per quest'ultimo si possono produrre.

Secondo le intenzioni dichiarate dal comitato promotore "la consultazione popolare è volta all'affermazione di una responsabilità civile dei magistrati, diretta (nei confronti del danneggiato), e piena (quanto alla misura del risarcimento), che le norme vigenti escludono a favore di una responsabilità indiretta e limitata". Tale obiettivo è perseguito mediante l'eliminazione delle parole "contro lo Stato" dal testo degli artt. 2 e 4 della legge, ritenendosi che, venuta meno la possibilità di azionare la pretesa risarcitoria nei confronti dello Stato, sia esperibile l'azione direttamente nei confronti del magistrato, quale autore dell'illecito, secondo i principi generali dell'ordinamento.

Correlativamente viene proposta, tra l'altro, la completa eliminazione della disciplina dell'intervento del magistrato nel giudizio promosso contro lo Stato e dell'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato, nonché di altre disposizioni, o parti di disposizioni pur prive di autonomo significato normativo, in quanto, ad avviso dei promotori, ricollegabili alle norme di cui si chiede l'abrogazione e considerate espressione della medesima ratio.

Nella memoria depositata dal comitato promotore è detto che, in caso di esito positivo della consultazione, talune parti della legge sottoposta a referendum, ed i principi in esse contenuti, non dovrebbero ritenersi "abrogati", nel senso della loro effettiva ablazione dall'ordinamento, ma solo eliminati dalla lettera di quel testo legislativo per poi essere recuperati attraverso i principi generali dell'ordinamento stesso.

4. - Il quesito referendario investe parti di una legge che, pur avendo a riferimento atti o comportamenti posti in essere da magistrati nell'esercizio delle loro funzioni e la responsabilità che ne deriva, muove nella più ampia prospettiva del risarcimento del cittadino che abbia subito un danno ingiusto a causa dell'esercizio di funzioni giurisdizionali. Ciò che giustifica, nella prospettiva della legge, la preminenza dell'azione diretta contro lo Stato, garantendo così l'interesse del cittadino alla riparazione risarcitoria. Ora, proprio rimuovendo l'espressione "contro lo Stato", di per sé non espressiva di un autonomo contenuto normativo, nel contesto che disciplina l'azione di risarcimento, si determina una assoluta ed oggettiva mancanza di chiarezza del quesito che si intende sottoporre a votazione popolare.

Difatti è del tutto equivoca la configurazione della domanda referendaria per quanto attiene alla posizione dello Stato, la cui responsabilità pure è preminente nell'attuale sistema della legge

al fine della garanzia di ristoro per danni derivanti da atti in ogni caso riferibili all'esercizio di poteri statali.

Basti solo considerare, in proposito, che, così come configurata, la medesima domanda referendaria può intendersi orientata a due diversi e contrastanti obiettivi: alla eliminazione della responsabilità dello Stato, nei cui confronti l'azione di risarcimento non dovrebbe né potrebbe essere più rivolta, oppure, alternativamente, ad una (possibile) affermazione di responsabilità del magistrato con la (eventualmente) concorrente e coesistente responsabilità dello Stato. Senza che, in quest'ultimo caso, ne siano in alcun modo disciplinate le modalità. È evidente che si tratterebbe non già di conseguenze dell'abrogazione, cui porre rimedio con la ricostruzione sistematica ed interpretativa, ma dell'assoluta equivocità della domanda referendaria nella sua oggettiva espressione, tale da non consentire una consapevole scelta tra alternative certe e prefigurate, come è essenziale nella prospettiva referendaria.

5. - La richiesta referendaria, preordinata all'affermazione di una responsabilità civile dei magistrati piena e diretta, altera dunque l'impianto della speciale disciplina senza rendere evidente la conseguente collocazione dello Stato, e determina un'obiettiva ambiguità. Ne risulta, secondo i criteri di giudizio fissati da questa Corte (v. sentenze nn. 27 del 1981, 36 del 1993 e 6 del 1995), una domanda caratterizzata da una complessiva assenza di chiarezza: il che impedisce all'elettore la piena consapevolezza del significato del voto.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), richiesta dichiarata legittima con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 35/1997

Aborto e interruzione volontaria della gravidanza - Disciplina vigente - Principi informativi - Limiti all'interruzione della gravidanza nei primi novanta giorni - Procedimenti e controlli amministrativi e giurisdizionali, nonché connesse fattispecie incriminatrici - Richiesta di referendum abrogativo - Incidenza su leggi a contenuto costituzionalmente vincolato - Soppressione, in caso di abrogazione referendaria, della tutela necessaria minima dei diritti costituzionali inviolabili alla vita e alla salute, nonché della maternità, dell'infanzia e della gioventù - Inammissibilità della richiesta.

Diritti inviolabili - Diritto alla vita del concepito - Possibile sacrificio solo nel confronto con i diritti inviolabili della madre alla salute e alla vita - Conseguenza - Impossibilità di configurare l'interruzione della gravidanza come mezzo per il controllo delle nascite.

Aborto e interruzione volontaria della gravidanza - Disposizioni attinenti alla protezione della vita del concepito (quando non siano presenti esigenze di salute o di vita della madre) e alla protezione della donna gestante - Natura di norme a contenuto costituzionalmente vincolato - Conseguente impossibilità di abrogazione referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1, 4, 5 e 6, lettera b), limitatamente alle parole: "tra cui quelli relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro"; 7, comma primo, limitatamente alle parole: "del servizio ostetrico-ginecologico dell'ente ospedaliero in cui deve praticarsi l'intervento, che ne certifica l'esistenza. Il medico può avvalersi della collaborazione di specialisti. Il medico è tenuto a fornire la documentazione sul caso e a comunicare la sua certificazione al direttore sanitario dell'ospedale per l'intervento da praticarsi immediatamente" e comma secondo ("Qualora l'interruzione della gravidanza si renda necessaria per l'imminente pericolo per la vita della donna, l'intervento può essere praticato anche senza lo svolgimento delle procedure previste dal comma precedente e al di fuori delle sedi di cui all'art. 8. In questi casi, il medico è tenuto a darne comunicazione al medico provinciale."); 8; 9, comma primo, limitatamente alle parole: "alle procedure di cui agli artt. 5 e 7 ed", e comma quarto, limitatamente alle parole: "l'espletamento delle procedure previste dall'art. 7 e", nonché alle parole: "secondo le modalità previste dagli artt. 5, 7 e 8"; 10, comma primo, limitatamente alle parole: "nelle circostanze previste dagli artt. 4 e 6", nonché alle parole: "di cui all'art. 8", e comma terzo, limitatamente alle parole: "dal secondo comma dell'art. 5 e"; 11, comma primo ("L'ente ospedaliero, la casa di cura o il poliambulatorio nei quali l'intervento è stato effettuato sono tenuti ad inviare al medico provinciale competente per territorio una dichiarazione con la quale il medico che lo ha eseguito dà notizia dell'intervento stesso e della documentazione sulla base della quale è avvenuto, senza fare menzione dell'identità della donna."); 12; 13; 14; 15, secondo comma, limitatamente alle parole: "e 5"; 19, comma primo ("Chiunque cagiona l'interruzione volontaria della gravidanza senza l'osservanza delle modalità indicate negli artt. 5 o 8, è punito con la reclusione sino a tre anni."), comma secondo ("La donna è punita con la multa fino a lire centomila."), comma terzo, limitatamente

alle parole: “o comunque senza l’osservanza delle modalità previste dall’art. 7”, comma quinto (“Quando l’interruzione volontaria della gravidanza avviene su donna minore degli anni diciotto, o interdetta, fuori dei casi o senza l’osservanza delle modalità previste dagli artt. 12 e 13, chi la cagiona è punito con le pene rispettivamente previste dai commi precedenti aumentate fino alla metà. La donna non è punibile.”) e comma settimo (“Le pene stabilite dal comma precedente sono aumentate se la morte o la lesione della donna derivano dai fatti previsti dal quinto comma”); 22, comma terzo (“Salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, non è punibile per il reato di aborto di donna consenziente chiunque abbia commesso il fatto prima dell’entrata in vigore della presente legge, se il giudice accerta che sussistevano le condizioni previste dagli artt. 4 e 6.”) della legge 22 maggio 1978, n. 194, recante “Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza”, iscritto al n. 103 del registro referendum;

Vista l’ordinanza dell’11-13 dicembre 1996 con la quale l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell’8 gennaio 1997 il giudice relatore Giuliano Vassalli;

Uditi gli avvocati Stefania Votano e Fulvio Gianaria per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata legittima dall’Ufficio centrale per il referendum con ordinanza 11-13 dicembre 1996 e ora sottoposta al giudizio di ammissibilità devoluto a questa Corte, investe la legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull’interruzione volontaria della gravidanza) in numerose disposizioni.

Viene anzitutto sottoposto a richiesta referendaria di abrogazione l’intero art. 1, contenente l’assicurazione della garanzia del diritto alla procreazione cosciente e responsabile, il riconoscimento del valore sociale della maternità, l’affermazione della tutela da parte dello Stato della vita umana sino dal suo inizio. L’articolo stesso afferma inoltre che l’interruzione volontaria della gravidanza, di cui alla legge, non è mezzo per il controllo delle nascite e impegna lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell’ambito delle proprie funzioni e competenze, a promuovere e sviluppare i servizi socio-sanitari, nonché altre iniziative necessarie per evitare che l’aborto sia usato ai fini della limitazione delle nascite.

Parimenti sono oggetto della richiesta abrogazione nella loro interezza, gli artt. 4 e 5, concernenti l’interruzione volontaria della gravidanza entro i primi novanta giorni e la disciplina dettata per la valutazione, da parte dei consultori familiari pubblici o di strutture socio-sanitarie abilitate o di un medico di fiducia, delle condizioni della donna e delle altre circostanze per le quali la stessa sia portata ad affrontare l’interruzione volontaria della gravidanza.

Nell’art. 6 della legge, relativo ai casi in cui è ammessa l’interruzione volontaria della gravidanza dopo i novanta giorni, la richiesta referendaria ritaglia, per sottoporlo ad abrogazione, l’inciso contenuto nella lettera b) di detto articolo, che include tra i processi patologici atti a determinare un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna quelli relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro.

Quanto all’art. 7 viene chiesta la sottoposizione a referendum dell’abrogazione delle disposizioni relative al ricorso al servizio ostetrico-ginecologico dell’ente ospedaliero in cui deve praticarsi l’intervento interruttivo, nonché delle disposizioni connesse. Viene invece lasciato indenne (diversamente da quanto era avvenuto con la richiesta referendaria n. 22 del 26 giugno 1980 presa in esame dalla sentenza di questa Corte n. 26 del 1981: cosiddetta “richiesta radicale” secondo la terminologia adottata in detta sentenza) il comma terzo dell’art. 7, relativo alla praticabilità dell’interruzione della gravidanza per grave pericolo di vita della madre quando sussiste la possibilità di vita autonoma del feto.

È oggetto di richiesta di integrale abrogazione l'art. 8, contenente l'indicazione delle sedi nelle quali va praticata, nei casi in cui è ammessa, l'interruzione della gravidanza, previa verifica della inesistenza di controindicazioni sanitarie: servizio ostetrico-ginecologico presso un ospedale generale, ospedali pubblici specializzati, altri istituti ed enti, case di cura autorizzate e fornite di requisiti igienico-sanitari e di adeguati servizi ostetrico-ginecologici.

Nell'art. 9 vengono ritagliati i riferimenti alle procedure previste negli artt. 5 e 7, che sono le procedure relative, rispettivamente, all'opera valutativa e di assistenza dei consultori e delle strutture socio-sanitarie nei casi di gravidanza infratrimestrale e agli accertamenti sui processi patologici di cui all'art. 6 per i casi di gravidanza ultratrimestrale. Ed analoghe operazioni di ritaglio vengono proposte in seno agli artt. 10, 11 e 15, secondo comma, della legge n. 194 del 1978.

Vengono poi sottoposti a richiesta di integrale abrogazione gli artt. 12, 13 e 14 della legge, relativi, rispettivamente, l'art. 12, secondo, terzo e quarto comma, alle condizioni per l'interruzione della gravidanza della donna di età inferiore agli anni diciotto, l'art. 13 alla donna interdetta per infermità di mente e l'art. 14 ai particolari doveri del medico che esegue l'interruzione della gravidanza nei confronti della donna che affronta l'interruzione stessa.

Infine viene proposta l'abrogazione referendaria dell'art. 19 nelle parti in cui prevede sanzioni penali per l'interruzione di gravidanza di donna consenziente non autorizzata ai sensi dei precedenti articoli della legge e della disposizione transitoria contenuta nell'ultimo comma dell'art. 22.

2. - La disciplina dell'interruzione volontaria della gravidanza è stata più volte presa in considerazione dalla Corte, sia in giudizi incidentali di legittimità costituzionale, sia nell'esame sull'ammissibilità di referendum abrogativi, sia nell'esame di conflitti di attribuzione insorti in connessione con richieste referendarie.

Basilare resta fra tutte la sentenza n. 27 del 1975, con la quale la Corte, nel dichiarare la illegittimità costituzionale parziale dell'art. 546 del codice penale del 1930, ebbe modo di affermare i principi di ordine costituzionale in materia.

Disse la Corte:

che ha fondamento costituzionale la tutela del concepito, la cui situazione giuridica si colloca, sia pure con le particolari caratteristiche sue proprie, tra i diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti e garantiti dall'art. 2 della Costituzione, denominando tale diritto come diritto alla vita, oggetto di specifica salvaguardia costituzionale;

che del pari ha fondamento costituzionale la protezione della maternità (art. 31, secondo comma, della Costituzione), che sono diritti fondamentali anche quelli relativi alla vita e alla salute della donna gestante;

che il bilanciamento tra detti diritti fondamentali, quando siano entrambi esposti a pericolo, si trova nella salvaguardia della vita e della salute della madre, dovendosi peraltro operare in modo che sia salvata, quando ciò sia possibile, la vita del feto;

che al fine di realizzare in modo legittimo questo bilanciamento, è "obbligo del legislatore predisporre le cautele necessarie per impedire che l'aborto venga praticato senza seri accertamenti sulla realtà e gravità del danno o pericolo che potrebbe derivare alla madre dal proseguire nella gestazione" e che "perciò la liceità dell'aborto deve essere ancorata ad una previa valutazione della sussistenza delle condizioni atte a giustificarla".

Queste affermazioni, tutte relative al riconoscimento di diritti costituzionalmente garantiti e pertanto non inficiabili ad opera di leggi ordinarie, vanno collegate, quando si tratti della valutazione dei requisiti di ammissibilità dei referendum abrogativi di leggi ordinarie, alle altrettanto basilari enunciazioni formulate in via generale in materia di referendum da questa Corte sin dal 1978.

Con la sentenza n. 16 del 1978 la Corte ha affermato che al di là dei casi di inammissibilità del referendum enunciati espressamente dall'art. 75, secondo comma, sono presenti nella Costituzione valori riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, valori che debbono essere tutelati escludendo i relativi referendum.

Di qui l'elaborazione e la formale enunciazione, sempre in detta sentenza, di precise ragioni costituzionali di inammissibilità, tra le quali si iscrive la non abrogabilità delle "disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato".

Con successive messe a punto la Corte ha mantenuto questa giurisprudenza sulle leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, tra esse individuando anche la categoria delle leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione.

È da ricordare che il criterio della tutela necessaria minima richiesta da determinate situazioni secondo Costituzione è menzionato anche nella sentenza n. 26 del 1981, che tuttavia ebbe a dichiarare ammissibili due richieste referendarie contrapposte aventi ad oggetto la legge n. 194 del 1978, una delle quali analoga a quella oggi riproposta. La sentenza stessa non dimenticò peraltro il carattere fondamentale del diritto della donna alla salute, con la conseguenza di dichiarare inammissibile un referendum con il quale veniva intaccato l'art. 6 della legge, che si ritenne rappresentare "nel suo contenuto essenziale una norma costituzionalmente imposta dall'art. 32".

3. - La legge 22 maggio 1978, n. 194, derivante da progetti coevi e susseguenti alla sentenza n. 27 del 1975 già ricordata (così come è del 1975 la legge 29 luglio, n. 405, istitutiva dei consultori familiari a cui poi la legge n. 194 del 1978 avrebbe devoluto fondamentali attribuzioni anche nel campo della interruzione volontaria della gravidanza) ha cercato di realizzare, contemperando diverse esigenze e proposte, proprio quei criteri di tutela minima di interessi ritenuti fondamentali dalla Costituzione che la ripetuta sentenza n. 27 del 1975 aveva additato al legislatore, facendone anzi l'oggetto di un vero e proprio obbligo dello stesso.

A prescindere da ogni valutazione sui contenuti specifici di quelle scelte, la legge in questione ha enunciato come proprio criterio ispiratore e direttivo esattamente quei beni della maternità e della tutela della vita umana dal suo inizio, a cui la Corte aveva fatto richiamo, ed ha dettato disposizioni dirette a salvaguardare sia la salute e la vita della gestante sia "le cautele necessarie - per citare testualmente le proposizioni della sentenza più volte qui menzionata - per impedire che l'aborto venga procurato senza seri accertamenti sulla realtà e la gravità del danno o pericolo che potrebbe derivare alla madre dal proseguire della gestazione" ed ancorando la liceità dell'aborto "ad una previa valutazione delle condizioni atte a giustificarla".

Alcune delle disposizioni oggi nuovamente sottoposte a richiesta di abrogazione referendaria, dopo l'esito negativo del referendum del 1981, si ispirano ai principi costituzionali indicati dalla Corte: così, per quanto riguarda i presupposti della interruzione volontaria della gravidanza infratrimestrale, quando vincolano la stessa ad una previa valutazione del serio pericolo per la salute fisica o psichica della madre promuovendo, oltre che "i necessari accertamenti medici", ogni opportuno "intervento atto a sostenere la donna, offrendole tutti gli aiuti necessari sia durante la gravidanza sia dopo il parto" (artt. 4 e 5), e così, per quanto riguarda l'interruzione della gravidanza dopo il primo trimestre, quando limitano l'interruzione stessa ai casi in cui la gravidanza o il parto comportino un grave pericolo per la vita della donna o in cui siano accertati processi patologici (ivi includendo anche le rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro) che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna (art. 6). E in relazione a quei presupposti la legge n. 194 del 1978 ha ritenuto che l'accertamento dei processi patologici suddetti dovesse essere affidato a un servizio ostetrico-ginecologico ospedaliero, con l'eventuale collaborazione di specialisti, ammettendo che siano esentati da ogni particolare procedura e da ogni vincolo di sede i casi di imminente pericolo per la vita della donna (art. 7, commi primo e secondo). Parimenti, sulla base di una analoga scelta, ha ritenuto che gli interventi diretti alla interruzione volontaria della gravidanza debbano essere praticati in apposite strutture pubbliche o autorizzate (art. 8).

Di più, la legge n. 194 del 1978 ha tenuto conto anche di altri interessi costituzionalmente protetti, che non avevano avuto occasione di essere richiamati dalla ricordata sentenza n. 27 del 1975 perché non coinvolti nelle fattispecie allora in esame: in particolare quelli dell'infanzia e della gioventù (art. 31, secondo comma, della Costituzione). Così, nell'art. 12, la legge ha

disciplinato il caso particolare della donna minore degli anni diciotto, la quale può trovarsi in determinati frangenti del tutto sprovvista di tutela, come quando vi siano “seri motivi che impediscano o sconsiglino la consultazione delle persone esercenti la potestà o la tutela, oppure queste, interpellate, rifiutino il loro assenso o esprimano pareri tra loro difformi”. Per queste ipotesi l’art. 12 ha previsto, dopo l’intervento del consultorio o della struttura socio-sanitaria o del medico di fiducia, l’autorizzazione del giudice tutelare. Ed analogamente la legge ha ritenuto di provvedere nell’ipotesi dell’interruzione di gravidanza di donna interdetta per infermità di mente (art. 13). Si può qui ricordare, per inciso, che questo intervento del giudice tutelare nelle situazioni in questione è stato più di una volta ritenuto da questa Corte, in occasione di giudizi di legittimità, costituzionalmente non illegittimo (cfr. sentenza n. 196 del 1987, ordinanza n. 463 del 1988 e da ultimo ordinanza n. 76 del 1996).

4. - Alla stregua dei principi elaborati dalla Corte in materia di referendum con riguardo alle leggi ordinarie dal contenuto costituzionalmente vincolato, la richiesta referendaria in oggetto non può essere ammessa.

Di ciò rende convinti un esame anche sommario delle disposizioni direttamente coinvolte nella richiesta: anzitutto dell’art. 1.

Detto articolo, oltre a ribadire - come si è visto - i principi costituzionali del diritto alla procreazione cosciente e responsabile e del valore sociale della maternità, stabilisce che la vita umana debba essere tutelata sin dal suo inizio.

Questo principio, già affermato in modo non equivocabile dalla sentenza n. 27 del 1975 di questa Corte, ha conseguito nel corso degli anni sempre maggiore riconoscimento, anche sul piano internazionale e mondiale.

Va in particolare ricordata, a questo riguardo, la Dichiarazione sui diritti del fanciullo approvata dall’assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1959 a New York, nel cui preambolo è scritto che “il fanciullo, a causa della sua mancanza di maturità fisica ed intellettuale, necessita di una protezione e di cure particolari, ivi compresa una protezione legale appropriata, sia prima che dopo la nascita”.

Così pure si è rafforzata la concezione, insita nella Costituzione italiana, in particolare nell’art. 2, secondo la quale il diritto alla vita, inteso nella sua estensione più lata, sia da iscriversi tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell’ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono - per usare l’espressione della sentenza n. 1146 del 1988 - “all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.

Di più, l’art. 1 della legge n. 194 del 1978 afferma un principio di contenuto più specificamente normativo, quale è quello per cui l’interruzione volontaria della gravidanza non è mezzo per il controllo delle nascite. Lo Stato, le regioni e gli enti locali sono impegnati, dall’art. 1, terzo comma, a sviluppare i servizi socio-sanitari e ad adottare altre iniziative necessarie “per evitare che l’aborto sia usato ai fini della limitazione delle nascite”. In dette proposizioni non solo è contenuta la base dell’impegno delle strutture pubbliche a sostegno della valutazione dei presupposti per una lecita interruzione volontaria della gravidanza, ma è ribadito il diritto del concepito alla vita. La limitazione programmata delle nascite è infatti proprio l’antitesi di tale diritto, che può essere sacrificato solo nel confronto con quello, pure costituzionalmente tutelato e da iscriversi tra i diritti inviolabili, della madre alla salute e alla vita.

Non è pertanto ammissibile un referendum diretto all’abrogazione dell’art.1.

Analoghe considerazioni valgono per le altre disposizioni investite dalla richiesta referendaria.

Già si è visto che gli artt. 4 e 5 sono diretta espressione non solo del diritto del concepito alla vita, ma di quella tutela della maternità che è pure iscritta tra gli impegni fondamentali dello Stato (art. 31, secondo comma, della Costituzione).

Posti poi in relazione con l’art. 12 della legge, che si riferisce alla situazione della donna in età minore, e particolarmente con i commi secondo e terzo di tale articolo, che si riferiscono ai primi novanta giorni della gravidanza, tali disposizioni rappresentano la forma di protezione che

la legge ordinaria intende assicurare all'infanzia e alla gioventù, pure indicate tra i valori costituzionali fondamentali dal secondo comma dell'art. 31. Anche qui soccorrono, per corroborare questa interpretazione, le norme internazionali intese ad assicurare al minore la protezione e l'assistenza più ampie in ogni momento della sua esistenza. La Convenzione sui diritti del fanciullo, stipulata a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176, che considera "fanciullo" ai sensi della Convenzione stessa "ogni essere umano avente un'età inferiore a diciotto anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile", stabilisce che "in tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche e private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente" (art. 3, comma 1); "che gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo possa accedere ad una informazione e ai materiali provenienti da fonti varie, soprattutto se finalizzati a promuovere il suo benessere sociale nonché la sua salute fisica e mentale" (art. 17, comma 1); e che "gli Stati parti adottano ogni provvedimento adeguato per garantire alle madri adeguate cure prenatali e postnatali". Né si può mancare di osservare che attraverso l'abrogazione degli artt. 4 e 5, con la quale i promotori del referendum dichiaratamente mirano alla totale liberalizzazione dell'aborto nei primi novanta giorni di gravidanza, verrebbero a scomparire del tutto anche l'assistenza e la consulenza di un medico, ovviamente prevista dalla legge a tutela minima della salute della gestante.

L'abrogazione degli artt. 4, 5, 12 e 13 della legge n. 194 del 1978 travolgerebbe pertanto disposizioni a contenuto normativo costituzionalmente vincolato sotto più aspetti, in quanto renderebbe nullo il livello minimo di tutela necessaria dei diritti costituzionali inviolabili alla vita, alla salute, nonché di tutela necessaria della maternità, dell'infanzia e della gioventù.

Quanto poi all'operazione di ritaglio operata con la richiesta di parziale abrogazione dell'art. 7, non può non osservarsi che la proposta di mantenere una certa tutela per il solo feto di cui sia accertata la possibilità di vita autonoma sottolinea l'abbandono di ogni tutela per gli altri nati, il cui diritto alla vita è consacrato - secondo la ricordata sentenza n. 27 del 1975 - dall'art. 2 della Costituzione.

L'assistenza e la presenza del medico sono eliminate pure, secondo la richiesta referendaria, attraverso la progettata integrale abrogazione dell'art. 8.

A questo punto non occorre soffermarsi sugli altri articoli investiti in tutto o in parte dalla richiesta referendaria, essendo questa unitaria ed inscindibile, sì che un suo accoglimento parziale non sarebbe in alcun modo profilabile. In particolare, per quanto riguarda il ricorso alle istituzioni pubbliche per l'effettuazione degli interventi diretti alla interruzione della gravidanza, deve osservarsi che le relative disposizioni rappresentano nella visione del legislatore e nel sistema della legge uno dei mezzi ritenuti essenziali per assicurare il livello minimo di tutela dei diritti inviolabili più volte indicati.

In definitiva la richiesta è formulata, attraverso un ritaglio del testo vigente, in modo tale da dare all'abrogazione il senso palese di una pura e semplice soppressione di ogni regolamentazione legale - e non solo di una irrilevanza penale - dell'interruzione volontaria della gravidanza nei primi novanta giorni, riconducendo tale vicenda ad un regime di totale libera disponibilità da parte della singola gestante, anche in ordine alla sorte degli interessi costituzionalmente rilevanti in essa coinvolti. Ora, ciò è appunto quanto è precluso al legislatore, e conseguentemente anche alla deliberazione abrogativa del corpo elettorale.

5. - Una sola osservazione è ancora necessaria per quanto attiene alle disposizioni di carattere penale. Esse non entrano in giuoco nella presente decisione della Corte. Forse l'insistenza eccessiva sul tema della "depenalizzazione dell'aborto", portato in primo piano nella richiesta referendaria del 1981, ha avuto un ruolo nell'influenzare la diversa decisione contenuta nella sentenza n. 26 del 1981, mentre nella presente sentenza il tema della depenalizzazione è assolutamente estraneo. Già è dubbio in via generale se la Costituzione, al di là di imperativi specifici, contenga o possa contenere obblighi di incriminazione, che è quanto dire obblighi di protezione mediante sanzione penale, di determinati interessi costituzionalmente protetti. Ciò che

la Costituzione non consente di toccare mediante l'abrogazione, sia pure parziale, della legge 23 maggio 1978, n. 194, è quel nucleo di disposizioni che attengono alla protezione della vita del concepito quando non siano presenti esigenze di salute o di vita della madre, nonché quel complesso di disposizioni che attengono alla protezione della donna gestante: della donna adulta come della donna minore di età, della donna in condizioni di gravidanza infratrimestrale come della donna in condizioni di gravidanza più avanzata.

Tutto ciò basta ad includere la richiesta di referendum abrogativo tra quelle la cui ammissibilità è preclusa in quanto diretta contro leggi ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 36/1997

Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Messaggi pubblicitari radiofonici e televisivi - Trasmissione sulle reti della concessionaria pubblica (RAI) - Limiti di percentuale oraria e settimanale - Richiesta di referendum abrogativo - Insussistenza di ipotesi ostative (e, in particolare, di preclusioni derivanti da direttive comunitarie o da obblighi internazionali) - Quesito strutturato in modo da sostituire un nuovo e più ristretto limite (2 per cento nel corso di un'ora) a quelli attualmente previsti - Carattere propositivo del quesito stesso - Inammissibilità della richiesta.

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Richiesta diretta a sostituire, mediante la tecnica del ritaglio di parole, la norma abroganda con una statuizione del tutto diversa, non ricavabile ex se dall'ordinamento - Carattere propositivo del quesito così strutturato - Incompatibilità con la logica puramente ablativa dell'istituto referendario - Inammissibilità della richiesta - Fattispecie.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, comma primo, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 6 agosto 1990, n. 223 recante "Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato" limitatamente alle seguenti parti: art. 8, comma 6, limitatamente alle parole: "4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al" ed alle parole: "deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva", iscritto al n. 104 del registro referendum.

Vista l'ordinanza in data 11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Udito l'avvocato Giovanni Motzo per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, investe il comma 6 dell'art. 8 della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato). Il quesito è limitato all'abrogazione di alcune parti testuali del comma in oggetto. Ed infatti - mentre il testo del predetto comma 6 così recita: "La trasmissione dei messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica non può eccedere il 4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al 2 per cento nel corso di un'ora, deve essere recuperata nell'ora antecedente o successiva" - la proposta referendaria mira - mediante l'abrogazione delle parole: "4 per cento dell'orario settimanale di programmazione ed il 12 per cento di ogni ora; un'eventuale eccedenza, comunque non superiore al" e delle parole: "deve

essere recuperata nell'ora antecedente o successiva" - a modificare il testo stesso nei seguenti termini: "La trasmissione di messaggi pubblicitari da parte della concessionaria pubblica non può eccedere il 2 per cento nel corso di un'ora".

2. - Ciò premesso, va rilevato che la disposizione oggetto dell'iniziativa referendaria non rientra in alcuna delle categorie di leggi espressamente sottratte al referendum dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione.

In proposito, si deve, in particolare, considerare che tale disposizione non integra la fattispecie di "norme la cui esistenza ed il cui contenuto siano imposti da obblighi assunti dallo Stato italiano per effetto di trattati internazionali che non lascino alcuno spazio per scelte discrezionali riguardanti l'attuazione, sì che l'abrogazione di esse comporti necessariamente una responsabilità dello Stato italiano nei confronti degli altri contraenti per violazione del trattato" (sentenza n. 28 del 1993). È evidente infatti, in base agli "indici di affollamento" adottati, che la disposizione in oggetto, anche nella formulazione emendata risultante dall'eventuale esito favorevole della votazione referendaria, sarebbe compatibile con le prescrizioni sia della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 89/552/CEE del 3 ottobre 1989, sia della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera del 5 maggio 1989 (resa esecutiva con legge 5 ottobre 1991, n. 327), poiché in entrambi gli atti è riconosciuta agli Stati la facoltà di stabilire regole più rigorose o più dettagliate in materia (cfr. sentenza n. 8 del 1995).

3. - È altresì chiaro e non contraddittorio il quesito, che propone, secondo quanto posto in luce anche nella memoria illustrativa dei promotori, di "ridurre al massimo la pubblicità televisiva e radiofonica dalle reti della concessionaria pubblica". Questo scopo invero appare più circoscritto rispetto a quello di "eliminare la pubblicità televisiva e radiofonica dalle reti della concessionaria pubblica", che caratterizzava, secondo i promotori di allora, la domanda referendaria del 1994, incidente, tra l'altro, sulla stessa norma e dichiarata inammissibile dalla Corte, con la sentenza n. 1 del 1995, "in quanto non appare univocamente diretta al fine, propugnato dai promotori, di impedire che le reti della concessionaria pubblica trasmettano messaggi pubblicitari".

4. - Tutto ciò premesso, nel presente giudizio, la Corte ritiene peraltro che occorra, in relazione alla struttura del quesito, accertare "se non s'impongono altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera puntuale ed espressa" (sentenza n. 16 del 1978).

In questa ottica, si rileva che il fine oggettivato nella domanda referendaria appare perseguito in modo inammissibile, in quanto contrario alla logica dell'istituto, giacché si adotta non una proposta referendaria puramente ablativa, bensì innovativa e sostitutiva di norme.

Ed invero, va rilevato che il quesito referendario in esame propone l'eliminazione totale sia della norma relativa al limite dell'orario settimanale, sia delle norme che consentono, entro certi termini, un'eventuale eccedenza oraria ed il connesso periodo di recupero. Contestualmente, si propone anche, attraverso il prospettato ritaglio di parole da cancellare, la sostituzione dell'originario tetto orario del 12 per cento con il nuovo e diverso limite del 2 per cento, che peraltro figura in tutt'altro contesto normativo, inerente alla disciplina delle eventuali eccedenze dal prescritto tetto orario.

Si potrà anche dire che, da un punto di vista strettamente semantico, si determina comunque, attraverso l'ipotizzata "saldatura" tra due frammenti lessicali appartenenti a due norme completamente diverse, un effetto di riduzione quantitativa dell'attuale contenuto dispositivo, ma non si produce certo, come invece richiesto dalla disciplina sul referendum abrogativo, un effetto di ablazione puro e semplice: non si verificherebbe, quindi, il proprium del referendum abrogativo, che è essenziale per l'istituto. In realtà, nel caso di specie, si propone una norma, con un effetto di rideterminazione quantitativa del tetto orario, che sicuramente non deriva dalla fisiologica espansione delle norme residue, o dai consueti criteri di autointegrazione dell'ordinamento, bensì dalla particolare tecnica di ritaglio adottata, che espressamente estrae dal testo il nuovo limite del 2 per cento, in luogo di quello originario del 12 per cento.

In definitiva, l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo. Per di più, con effetti di sistema rilevanti, se è vero che la disciplina del limite quantitativo degli introiti pubblicitari della concessionaria pubblica è accuratamente modulata sia in relazione all'ammontare del canone di abbonamento, sia in relazione ai proventi pubblicitari riservati alle altre concessionarie radiotelevisive e, più in generale, agli altri mezzi di comunicazione di massa.

L'individuazione allora, nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo, del profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, pone in luce il carattere propositivo del quesito stesso. Ma se così è, si fuoriesce dallo schema tipo dell'abrogazione "parziale", proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita.

La Corte ritiene che proprio i prospettati caratteri di questa domanda referendaria pongono in risalto che "in tal modo si verrebbero a produrre nell'ordinamento, in caso di approvazione, innovazioni non consentite al referendum abrogativo" (sentenza n. 28 del 1987).

In questo quadro, la particolare struttura della domanda referendaria pone quindi in luce l'impossibilità di ricondurre il referendum in esame entro lo schema dell'art. 75 della Costituzione, che "non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non la sostanza del referendum abrogativo" (sentenza n. 16 del 1978).

5. - Difettano pertanto i presupposti per una pronuncia di ammissibilità della richiesta referendaria al vaglio della Corte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 6 agosto 1990, n. 223 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato), richiesta dichiarata legittima con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 37/1997

Imposte e tasse in genere - Imposte sui redditi da lavoro autonomo o dipendente - Sistema della ritenuta d'acconto da parte del sostituto d'imposta - Richiesta di referendum abrogativo - Natura tributaria delle disposizioni oggetto del quesito - Inammissibilità della richiesta.

Imposte e tasse in genere - Imposte sui redditi da lavoro autonomo o dipendente - Sistema della ritenuta d'acconto da parte del sostituto d'imposta - Natura tributaria di tale disciplina - Giustificazione - Conseguenze.

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Leggi sottratte all'abrogazione referendaria - Leggi tributarie - Elementi e criteri di qualificazione. Costituzione, art. 75, comma secondo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: dott. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 recante "Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi" e successive modificazioni, limitatamente all'art. 23, e all'art. 25, comma 1 (I soggetti indicati nel primo comma dell'art. 23, che corrispondono a soggetti residenti nel territorio dello Stato compensi comunque denominati, anche sotto forma di partecipazione agli utili, per prestazioni di lavoro autonomo, ancorché non esercitate abitualmente ovvero siano rese a terzi o nell'interesse di terzi, devono operare all'atto del pagamento una ritenuta del diciannove per cento a titolo di acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta dai percipienti, con l'obbligo di rivalsa. La stessa ritenuta deve essere operata sulla parte imponibile delle somme di cui alla lettera b) e sull'intero ammontare delle somme di cui alle lettere a) e c) del terzo comma dell'art. 49 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597. La ritenuta è elevata al venti per cento per le indennità di cui alle lettere f) e g) dell'art. 12 del decreto stesso. La ritenuta non deve essere operata per le prestazioni effettuate nell'esercizio di imprese.), iscritto al n. 106 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avvocato Giulio Tremonti per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito della ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, investe il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 recante "Disposizioni comuni in materia

di accertamento delle imposte sui redditi” e successive modificazioni, limitatamente agli artt. 23 e 25, primo comma.

Sulla base di tali disposizioni, i soggetti indicati nel primo comma dell’art. 23 che corrispondono a soggetti residenti nel territorio dello Stato compensi comunque denominati per prestazioni sia di lavoro dipendente sia di lavoro autonomo, ancorché non esercitate abitualmente ovvero siano rese a terzi o nell’interesse degli stessi (art. 25, primo comma), devono operare all’atto del pagamento una ritenuta a titolo di acconto dell’imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta dai percipienti, con l’obbligo di rivalsa, nella misura stabilita dalle due citate disposizioni.

2. - La richiesta referendaria sottoposta al presente giudizio va dichiarata inammissibile.

Deve essere in primo luogo osservato che questa Corte, con la sentenza n. 11 del 1995, ha già dichiarato inammissibile identica richiesta referendaria.

Deve in proposito osservarsi che gli strumenti di attuazione della pretesa fiscale possono ritenersi parte integrante della normativa tributaria sol che si consideri che la mancanza di una disciplina idonea a garantire l’applicazione del prelievo renderebbe inefficace il semplice apprestamento della struttura sostanziale del tributo.

Per quanto riguarda il sistema del prelievo alla fonte, la sussistenza di uno stretto legame tra tale disciplina e la concreta realizzazione del tributo non può essere messa in dubbio, in quanto la effettività dell’imposizione sul reddito dipende in modo rilevante dal particolare contesto in cui il tributo stesso viene ad essere riscosso.

Va pertanto ribadito che il sistema della ritenuta alla fonte, come affermato da questa Corte, (sentenze nn. 364 del 1987, 128 del 1986 e 92 del 1972), risponde sia all’interesse fiscale della immediata percezione delle somme, sia a criteri di tecnica tributaria per agevolare la riscossione dei tributi; e nessun pregio può avere, al riguardo, il fatto che con l’ausilio dei moderni strumenti di accertamento e documentazione si possa ugualmente verificare la percezione dei redditi mediante sistemi diversi da quello che si intende abrogare con la consultazione popolare.

3. - Pur se tali argomentazioni appaiono sufficienti per ritenere inammissibile la richiesta di referendum, deve rilevarsi, inoltre, che nella legge in questione è ravvisabile natura tributaria anche sotto il profilo sostanziale.

Nella fattispecie, invero, risultano sussistenti entrambi gli elementi indicati da altra giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 63 del 1990 e 26 del 1982), costituiti dalla ablazione delle somme con attribuzione delle stesse ad un ente pubblico e la loro destinazione allo scopo di apprestare mezzi per il fabbisogno finanziario.

È sussistente il primo, in quanto le norme oggetto della richiesta referendaria tendono appunto all’ablazione di somme trattenute dal datore di lavoro a titolo d’imposta e da costui versate nelle casse dell’erario; così come sussiste il secondo, essendo evidente la destinazione delle somme in questione all’apprestamento dei mezzi necessari al fabbisogno dello Stato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) e successive modificazioni, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, dall’Ufficio centrale per il referendum; costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 38/1997

Professioni - Giornalisti - Esistenza dell'Ordine professionale e obbligatorietà dell'iscrizione all'albo per l'esercizio della professione - Richiesta di referendum abrogativo - Incidenza su disciplina non avente contenuto costituzionalmente vincolato - Omogeneità, chiarezza, univocità e completezza del quesito - Ininfluenza della mancata inclusione di disposizioni di carattere marginale - Ammissibilità della richiesta.

Professioni - Ordinamento della professione di giornalista - Essenzialità per la tutela del diritto costituzionale alla libera manifestazione del pensiero - Esclusione - Conseguenza - Insussistenza di norme a contenuto costituzionalmente vincolato nella disciplina relativa all'esercizio della suddetta professione.

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Completezza o meno del quesito - Riconoscimento - Criteri.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: dott. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 3 febbraio 1963, n. 69, nel testo risultante dalle modificazioni apportate dalle leggi 20 ottobre 1964, n. 1039 e 10 giugno 1969, n. 308 e dalle sentenze della Corte costituzionale n. 11 e n. 98 del 1968, recante "Ordinamento della professione di giornalista", iscritto al n. 107 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Uditi gli avvocati Giuseppe Minieri per l'Ordine dei giornalisti della Lombardia, Antonio Pandiscia per l'Ordine nazionale dei giornalisti, Mario Bertolissi per l'Ordine dei giornalisti del Veneto e Giuseppe Morbidelli per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di sottoporre a referendum abrogativo l'intera legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), risulta ammissibile non sussistendo le ragioni ostative riconducibili all'art. 75 della Costituzione ed alla relativa elaborazione giurisprudenziale.

Giova preliminarmente ricordare che questa Corte si è già occupata, in sede di giudizio incidentale di legittimità costituzionale, di alcune norme della legge in oggetto. In quelle occasioni (sentenze n. 71 del 1991 e n. 11 del 1968) il Collegio - chiamato a verificare se l'esistenza dell'Ordine professionale dei giornalisti fosse contrastante con l'art. 21 della Costituzione - ha affermato che non osta al principio della libera manifestazione del pensiero il

fatto che i giornalisti siano così organizzati, anche perché tale Ordine ha il “compito di salvaguardare, erga omnes e nell’interesse della collettività, la dignità professionale e la libertà di informazione e di critica dei propri iscritti”.

In questa sede, tuttavia, occorre precisare che l’aver escluso che l’esistenza dell’ordine dei giornalisti si ponga in contrasto con principi di rilevanza costituzionale, non significa che tale esistenza debba ritenersi obbligatoria.

2. - Deve in proposito riaffermarsi il principio che la richiesta di abrogazione referendaria può investire norme di contenuto disponibile da parte del legislatore ordinario, mentre è inammissibile quando essa tende ad abrogare norme a “contenuto costituzionalmente vincolato” (sentenza n. 16 del 1978).

Una tale natura non è ravvisabile nella specie per il solo fatto che la legge in esame istituisce detto ordine professionale, giacché rientra nella discrezionalità del legislatore ordinario determinare le professioni intellettuali per l’esercizio delle quali è opportuna l’istituzione di ordini o collegi e la necessaria iscrizione in appositi albi o elenchi (art. 2229 cod. civ.).

3. - Un contenuto costituzionale non è riscontrabile nemmeno nelle norme relative agli interessi coinvolti nello svolgimento della professione giornalistica ed alla disciplina relativa all’attività sia dei singoli giornalisti che degli organi dell’Ordine.

Per quanto riguarda particolarmente l’interesse della collettività che è stato sottolineato dalle citate sentenze (n. 71 del 1991 e n. 11 del 1968) è decisivo rilevare - ai limitati fini della ammissibilità del referendum - che la presenza nella legge in esame di una norma sulla deontologia dei giornalisti, se favorisce indirettamente l’esercizio del “diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione” (art. 21 della Costituzione), non è sufficiente per far ritenere che l’ordinamento della professione di giornalista sia essenziale per la tutela di un diritto costituzionale.

Su questo primo punto deve quindi concludersi che, a prescindere dall’opportunità dell’esistenza di un Ordine professionale dei giornalisti e dall’interesse della collettività al corretto svolgimento dell’importante attività della comunicazione multimediale, la loro disciplina non ha contenuto costituzionalmente vincolato.

4. - La presente proposta referendaria, in secondo luogo, non difetta dei requisiti della chiarezza e della omogeneità del quesito. Essa investe l’intero testo normativo che concerne tutti gli aspetti, strettamente connessi fra loro, della professione di giornalista.

D’altra parte la riconduzione della legge in questione ad una matrice razionalmente unitaria non appare alterata dal fatto che essa faccia riferimento anche ai diritti ed ai doveri dei giornalisti, sintetizzati nell’unica disposizione (art. 2) dei 75 articoli del testo normativo oggetto del quesito referendario.

Tale testo, invero, si presenta chiaramente alla considerazione dell’elettore come quello che organizza e disciplina i giornalisti professionisti, ivi compresi gli scopi dell’Ordine e i doveri dei suoi iscritti. Né può sorgere il dubbio che, con l’eventuale esito abrogativo del referendum, possano venir meno l’attività giornalistica professionale, la disciplina contrattuale del rapporto di lavoro, o i canoni deontologici inerenti a tale attività. Questi ultimi derivano, oltre che dal costume, da altre leggi (cui del resto fa rinvio lo stesso art. 2), dalle funzioni del Garante, dalla giurisprudenza in materia e da forme di autoregolamentazione.

5. - La richiesta referendaria non può infine ritenersi inammissibile per l’omessa indicazione delle numerose norme relative all’Ordine dei giornalisti, distribuite in diversi testi legislativi non ricompresi nel quesito posto agli elettori.

Va in proposito osservato, in via di principio, che la carenza del requisito della completezza non è ravvisabile per il solo fatto che non siano investiti tutti gli altri frammenti, richiami o parti di norme che, in conseguenza dell’abrogazione, verrebbero a subire i normali effetti caducatori o di adattamento da parte del giudice o del legislatore. L’incompletezza è, invece, ravvisabile solo quando la stessa norma o lo stesso principio oggetto del referendum costituiscano il contenuto essenziale di un altro autonomo corpo normativo che, sopravvivendo all’eventuale abrogazione per voto popolare, determinerebbe un’intollerabile contraddizione,

traducendosi in un difetto di chiarezza verso gli elettori. Nella specie la residua normativa riguarda aspetti talvolta marginali del regolamento della professione di giornalista, o aspetti la cui permanenza è compatibile con l'eventuale abrogazione della legge in questione; rimanendo comunque affidato alla discrezionalità del legislatore ed all'interpretazione sistematica della giurisprudenza, in caso di esito positivo del referendum, il compito di ricondurre la disciplina ad unità ed armonia.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 3 febbraio 1963, n. 69, nel testo risultante dalle modificazioni apportate dalle leggi 20 ottobre 1964 n. 1039 e 10 giugno 1969 n. 308 e dalle sentenze della Corte costituzionale n. 11 e n. 98 del 1968, recante "Ordinamento della professione di giornalista", richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 39/1997

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Obbligo di iscrizione dei cittadini ai fini dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie - Richiesta di referendum abrogativo - Inidoneità ad incorporare il quesito prefigurato dai proponenti - Impossibilità di corretta espressione del voto da parte degli elettori - Inammissibilità della richiesta.

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Richiesta di abrogazione parziale mediante soppressione di singole parole dal testo normativo - Criteri di valutazione - Accentuata esigenza di garantire agli elettori la possibilità di una scelta chiara.

Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Iscrizione degli utenti negli elenchi tenuti dalle unità sanitarie locali - Carattere meramente dichiarativo - Giustificazione - Universalità dell'assistenza garantita ai cittadini dal servizio sanitario nazionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante "Istituzione del servizio sanitario nazionale", nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle seguenti parti: art. 63, comma 2, limitatamente alle parole: "che, secondo le leggi vigenti", alle parole: "ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati" nonché alle parole: "nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati dal disciolto INAM", iscritto al n. 108 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avvocato Achille Chiappetti per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum dell'11-13 dicembre 1996, che ne ha dichiarato la legittimità, investe parte della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale). Precisamente l'art. 63, comma 2, limitatamente alle parole: "che secondo le leggi vigenti"; alle parole: "ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati"; alle parole: "nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati dal disciolto INAM".

Il testo che risulterebbe dalla soppressione delle locuzioni sopra riportate (che per una migliore comprensione vengono egualmente trascritte tra parentesi) sarebbe il seguente: "I cittadini (che, secondo le leggi vigenti,) non sono tenuti all'iscrizione (ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati) presso il Servizio sanitario nazionale (nel limite delle prestazioni erogate agli assicurati dal disciolto INAM)".

2. - Il quesito referendario investe nuovamente l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, disciplinata dalla legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

In precedenza altra analoga richiesta di referendum aveva egualmente riguardato l'art. 63 della legge n. 833 del 1978, ma in una prospettiva più ampia, comprendendo anche i commi terzo, quarto, quinto e ottavo dello stesso articolo. Veniva così investito sia l'obbligo di assicurazione presso il Servizio sanitario nazionale, che il correlativo obbligo di versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia.

La dichiarazione di inammissibilità allora pronunciata (sentenza n. 2 del 1995) si fondava sulla non sottoponibilità a voto popolare delle disposizioni che, come quella che stabilisce il contributo per l'assistenza di malattia, impongono un prelievo attraverso un atto autoritativo, il cui gettito è destinato a coprire spese pubbliche, rientrando queste disposizioni nell'ambito della categoria delle "leggi tributarie", quale è configurata in base all'art. 75, secondo comma, della Costituzione. È rimasta, quindi, del tutto impregiudicata la valutazione dell'ammissibilità del quesito relativo all'obbligo di assicurazione presso il Servizio sanitario nazionale.

3. - La richiesta di abrogazione parziale ora in esame riguarda non già un intero testo normativo, sia pure nella unità elementare della singola disposizione, ma una parte di quest'ultima.

Il contenuto normativo da abrogare sarebbe, in questo caso, recato da un insieme di locuzioni che non sono di per sé sole espressive del contenuto normativo, la cui portata viene individuata in relazione al contesto nel quale le locuzioni stesse sono inserite.

Si è, così, in presenza della massima dilatazione della operatività degli strumenti di abrogazione parziale di una legge, che tuttavia, per rimanere tali, devono mantenere un coerente e consequenziale effetto sottrattivo di norme dalla legge nella quale le "parti" (identificate in singole locuzioni) da sopprimere sono inserite.

Il contenuto abrogativo è coesistente all'istituto del referendum quale è configurato dall'art. 75 della Costituzione, che "non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non la sostanza del referendum abrogativo" (sentenza n. 16 del 1978).

Quando, poi, l'abrogazione parziale venga perseguita mediante la soppressione dal testo normativo di singole parole, si accentua l'esigenza di garantire al popolo, nell'esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara, che è insita nella logica dell'istituto del referendum e che presuppone una domanda di abrogazione i cui effetti (sul piano normativo) siano realmente individuabili e possano essere effettivamente ottenuti con la soppressione delle locuzioni delle quali si chiede l'abrogazione.

4. - La richiesta di referendum in esame, secondo le intenzioni enunciate dai promotori, tenderebbe ad escludere l'obbligo di "iscrizione" al Servizio sanitario nazionale, mantenendo tuttavia la obbligatorietà, per tutti i cittadini, dell'assicurazione contro le malattie. Ciò sul presupposto che la soppressione (nell'art. 63, secondo comma, della legge n. 833 del 1978) delle locuzioni oggetto del quesito referendario determinerebbe, residualmente, la possibilità di adempiere al permanente obbligo di assicurazione contro le malattie mediante la scelta di una assicurazione privata, alternativa al Servizio sanitario nazionale.

L'esistenza di questo presupposto è essenziale perché, seguendo la prospettiva dei proponenti, il quesito referendario possa esprimere il contenuto abrogativo annunciato, facendo venir meno l'obbligo di assicurazione contro le malattie presso il Servizio sanitario nazionale.

Ma tale presupposto non sussiste.

L'art. 63 della legge n. 833 del 1978, nel garantire la transizione da un sistema di assicurazione previdenziale contro le malattie, limitata a categorie di lavoratori sottoposti a contribuzione, ad un sistema generalizzato di sicurezza sociale, ha disposto (a decorrere dal 1 gennaio 1980) l'obbligatorietà dell'assicurazione contro le malattie per tutti i cittadini, rendendo universale ed uniforme l'assistenza sanitaria, erogata non più dai soppressi enti mutualistici, ma dal Servizio sanitario nazionale. Lo stesso art. 63 ha, quindi, stabilito anche per i cittadini non

iscritti presso un istituto mutualistico di natura pubblica l'assicurazione presso il Servizio sanitario nazionale (secondo comma). In correlazione a ciò ha esteso a tutti il versamento del contributo per l'assistenza di malattia.

Il sistema complessivo delineato dalla legge n. 833 del 1978, non toccato dal quesito referendario, è caratterizzato dall'universalità dell'assistenza, garantita dal Servizio sanitario nazionale a tutti i cittadini, il cui diritto deriva direttamente dalla legge. L'iscrizione degli utenti "in appositi elenchi", tenuti dalle unità sanitarie locali in base alla loro residenza, è prevista dall'art. 19 della stessa legge; articolo del quale, tra l'altro, non è chiesta l'abrogazione. Ma l'iscrizione negli elenchi costituisce solo un adempimento amministrativo per l'organizzazione delle prestazioni su base territoriale ed ha carattere meramente dichiarativo.

La sottrazione dall'art. 63, secondo comma, della legge n. 833 del 1978, delle locuzioni oggetto del quesito referendario non consegue l'effetto abrogativo, che si vorrebbe far consistere nella possibilità di fuoriuscita dall'assicurazione presso il Servizio sanitario nazionale. Difatti, anche nel caso venissero soppresse le parti di disposizione che si intende sottoporre a voto popolare, permarrrebbe il diritto alle prestazioni sanitarie previste per la generalità dei cittadini ed il correlativo obbligo del Servizio sanitario nazionale di erogarle. Inoltre l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, prevista dal primo comma dell'art. 63, è stata e rimane configurata, in ragione della genesi della disposizione e per il contesto sistematico nel quale essa è collocata, sempre nell'ambito degli istituti di natura pubblica. Non è dunque possibile comprendere in tale disposizione, come invece enunciano i promotori del referendum per dare sostanza al quesito proposto, un'assicurazione privata che consenta egualmente di adempiere all'obbligo di garantire un adeguato livello di assistenza sanitaria.

In definitiva agli elettori verrebbe proposta una falsa alternativa. La richiesta di referendum non è, difatti, idonea ad incorporare il quesito prefigurato dai proponenti e non garantisce all'elettore la possibilità di una scelta che consegue gli effetti che si annunciano, venendo così ad incidere sulla stessa possibilità di una corretta espressione del voto, che deve essere comunque garantita (artt. 1 e 48 della Costituzione).

Il permanere, anche all'esito di un voto favorevole alla richiesta referendaria, del generalizzato diritto a richiedere in ogni momento le prestazioni del Servizio sanitario nazionale, concorre, con le connotazioni di artificiosità del quesito, a denotare la mancanza del contenuto abrogativo ipotizzato dai proponenti ed offre la riprova che la richiesta di referendum non può essere ammessa.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 40/1997

Istruzione pubblica - Scuole elementari - Previsione di «moduli organizzativi» con più maestri nelle classi - Richiesta di referendum abrogativo - Intrinseca mancanza di chiarezza del quesito - Assenza di un fine obiettivo univoco rispetto al quale gli elettori possano esprimere una volontà consapevole - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297, recante "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado", limitatamente a:

articolo 121, comma 3 ("I docenti sono utilizzati secondo moduli organizzativi costituiti da tre docenti su due classi nell'ambito del plesso di titolarità o di plessi diversi del circolo; qualora ciò non sia possibile, sono utilizzati nel plesso di titolarità secondo moduli costituiti da quattro docenti su tre classi, in modo da assicurare in ogni scuola l'orario di attività didattica di cui all'articolo 129.");

articolo 127, comma 3, limitatamente alle parole "del modulo organizzativo di cui all'articolo 121" e comma 5, limitatamente alle parole "A tal fine, il collegio dei docenti, in sede di programmazione, propone al direttore didattico i necessari adattamenti in materia di costituzione dei moduli.";

articolo 128, comma 3 ("Il direttore didattico, sulla base di quanto stabilito dalla programmazione dell'azione educativa, dispone l'assegnazione dei docenti alle classi di ciascuno dei moduli organizzativi di cui all'articolo 121 e l'assegnazione degli ambiti disciplinari ai docenti, avendo cura di garantire le condizioni per la continuità didattica, nonché la migliore utilizzazione delle competenze e delle esperienze professionali, assicurando, ove possibile, un'opportuna rotazione nel tempo."), comma 4 ("Nell'ambito dello stesso modulo organizzativo, i docenti operano collegialmente e sono contitolari della classe o delle classi a cui il modulo si riferisce."), comma 5 ("Nei primi due anni della scuola elementare, per favorire l'impostazione unitaria e pre-disciplinare dei programmi, la specifica articolazione del modulo organizzativo di cui all'articolo 121 è, di norma, tale da consentire una maggiore presenza temporale di un singolo docente in ognuna delle classi."), comma 6 ("La pluralità degli interventi è articolata, di norma, per ambiti disciplinari, anche in riferimento allo sviluppo delle più ampie opportunità formative.") e comma 7 ("Il collegio dei docenti, nel quadro della programmazione dell'azione educativa, procede all'aggregazione delle materie per ambiti disciplinari, nonché alla ripartizione del tempo da dedicare all'insegnamento delle diverse discipline del curriculum secondo i criteri definiti dal Ministro della pubblica istruzione, sentito il Consiglio nazionale della pubblica istruzione, tenendo conto:

- a) dell'affinità delle discipline, soprattutto nei primi due anni della scuola elementare;
- b) dell'esigenza di non raggruppare da sole o in unico ambito disciplinare l'educazione all'immagine, l'educazione al suono e alla musica e l'educazione motoria.");

articolo 130, comma 2, lettera c), limitatamente alle parole: "e che l'organizzazione didattica preveda la suddivisione dei docenti per ambiti disciplinari come previsto dall'articolo 128." e comma 3 ("I posti derivanti da eventuali soppressioni delle predette attività di tempo

pieno saranno utilizzati esclusivamente per l'attuazione dei moduli organizzativi di cui all'articolo 121.");

articolo 131, comma 1, limitatamente alle parole: "da attuarsi in incontri collegiali dei docenti di ciascun modulo";

articolo 133, comma 4, limitatamente alle parole: "per l'attuazione del modulo organizzativo", comma 5 ("Il modulo organizzativo e didattico di cui agli articoli 121, 128 e 130, si realizza gradualmente, con la conversione dei posti istituiti o comunque assegnati ai sensi delle vigenti disposizioni."), comma 6 ("Soddisfatte le esigenze di cui all'articolo 121 i posti eventualmente residui nell'organico provinciale possono essere redistribuiti, man mano che si rendano vacanti, nelle province nelle quali sia necessaria ulteriore disponibilità per l'attivazione del nuovo modulo organizzativo."), e comma 9, limitatamente alle parole: ", nonché all'attuazione del programma del nuovo modulo", iscritto al n. 109 del registro referendum.

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Udito l'Avvocato Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo di alcune parti del d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), emanato a seguito dell'autorizzazione contenuta nell'art. 1 della legge 10 aprile 1991, n. 121, concerne, nel suo nucleo, disposizioni ed elementi di disposizioni (analiticamente indicati nell'esposizione del fatto) che, nelle scuole elementari, istituiscono i "moduli organizzativi" attraverso i quali tre docenti vengono assegnati a due classi, ovvero, quando ciò non sia possibile, quattro docenti a tre classi.

Il d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297, emanato per mettere ordine nelle leggi concernenti l'istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, esclusa l'istruzione universitaria, ha riprodotto in un testo organico, con efficacia innovativa e quindi abrogativa delle leggi anteriori (v. art. 676), la disciplina venutasi a stratificare nel tempo, anche a seguito di esperienze accumulate attraverso varie attività di sperimentazione.

Tra esse, per la scuola elementare, spicca il "modulo di organizzazione didattica", che è comparso in modo embrionale già nel d.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104 (Approvazione dei nuovi programmi didattici per la scuola primaria) ed è stato poi introdotto come formula organizzativa ordinaria dall'art. 4 della legge 5 giugno 1990, n. 148 (Riforma dell'ordinamento della scuola elementare).

Tale formula è prevista "al fine di consentire la realizzazione degli obiettivi educativi indicati dai programmi vigenti" (programmi dettati dal già ricordato d.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104, i quali prevedono l'inserimento di varie nuove materie di apprendimento, accanto a quelle tradizionali) e presuppone un organico di posti di insegnante, per ogni circolo didattico, pari al numero delle classi (e delle pluriclassi) aumentato da un ulteriore numero in ragione di uno ogni due classi (e, ove possibile, pluriclassi) (art. 121, comma 2, del decreto legislativo n. 297 del 1994). L'innovazione consiste nell'utilizzazione dei docenti "secondo moduli organizzativi costituiti da tre docenti su due classi nell'ambito del plesso di titolarità o di plessi diversi del circolo". Qualora ciò non sia possibile, è stabilito che i docenti "sono utilizzati nel plesso di titolarità secondo moduli costituiti da quattro docenti su tre classi" (art. 121, comma 3).

La richiesta di abrogazione referendaria riguarda innanzitutto l'ora ricordato art. 121, limitatamente al solo terzo comma. Essa si estende poi, per conseguenza, ad altre disposizioni o

parti di disposizioni che nel decreto legislativo n. 297 fanno vario riferimento al “modulo organizzativo” e che perderebbero ogni giustificazione, una volta che questo fosse espunto dall’organizzazione scolastica. Tra tali disposizioni destinate a essere travolte con l’abrogazione dell’art. 121, comma 3, particolare rilievo assumono quelle contenute nell’art. 128, commi 3, 4, 5, 6 e 7. Esse, nell’ambito della programmazione e organizzazione didattica, prevedono l’assegnazione dei docenti a ciascuno dei moduli e l’assegnazione ai docenti degli “ambiti disciplinari” di competenza; impongono il metodo della collegialità nei rapporti tra docenti dello stesso modulo e riconoscono loro la contitolarità della classe; stabiliscono che, nei primi due anni della scuola elementare, è di norma assicurata la presenza temporalmente maggiore di un docente in ognuna delle classi e configurano l’attività di insegnamento in “ambiti disciplinari”, nei quali le singole materie vengono aggregate dal collegio dei docenti, secondo criteri indicati nelle lettere a) e b) del comma 7.

Non risulta invece compreso nella domanda di abrogazione l’art. 396, comma 3, il quale, disciplinando le funzioni del direttore didattico, stabilisce ch’egli, sulla base della programmazione dell’azione educativa, dispone l’assegnazione dei docenti alle classi di ciascuno dei moduli di cui all’art. 121 e aggiunge a ciò altri compiti (l’assegnazione degli insegnanti agli ambiti disciplinari e, ove possibile, la rotazione tra gli stessi) che si giustificano soltanto in un’organizzazione modulare. Questa carenza, peraltro, non si risolve in un motivo di inammissibilità. Riguardando una normativa conseguenziale, priva di autonomia rispetto a quella investita dal quesito referendario, non si determina infatti nell’ordinamento quell’insuperabile contraddizione dalla quale possa dirsi frustrato l’intento referendario. La conseguenza - nell’ipotesi di abrogazione - sarebbe un semplice difetto di coordinamento, rimediabile attraverso i consueti strumenti dell’interpretazione sistematica.

2. - L’anzidetta proposta di referendum abrogativo è, invece, inammissibile per l’intrinseca sua mancanza di chiarezza.

Tale proposta mira all’evidenza a espungere dalla scuola elementare il “modulo” anzidetto, quale elemento-base di organizzazione dell’insegnamento. I promotori infatti, nelle loro memorie, si diffondono a illustrare (oltre al significato di difesa dell’occupazione nella scuola che la normativa sottoposta a domanda di referendum assumerebbe, di fronte al calo demografico comportante una riduzione del numero delle classi) quelle che sarebbero le conseguenze negative, sul piano psicologico e pedagogico, della rottura della regola tradizionale del maestro unico e della sua sostituzione con una pluralità di insegnanti per tutta la durata della scuola elementare.

Il presente referendum, tuttavia, non si propone un intento meramente eliminativo ma, attraverso una abrogazione parziale, mira di per sé all’instaurazione di un sistema diverso, in sostituzione di quello attualmente vigente.

Ma, quale sia tale sistema resta obiettivamente e insuperabilmente incerto, mancando l’alternatività - condizione di chiarezza del quesito - tra la disciplina vigente, di cui si chiede l’abrogazione, e quella che ne residuerebbe.

Che tale sistema possa consistere nel ripristino dell’insegnante unico, quale mezzo per impedire la lamentata frammentazione dell’insegnamento e, quindi, la rottura del rapporto pedagogico e lo scadimento dell’attività didattica, è dubbio. La normativa che, nel decreto legislativo n. 297 del 1994, eventualmente risultasse dall’abrogazione delle parti sottoposte a referendum non giustifica tale conclusione, mancando regole o principi che possano subentrare alle norme abrogate, i quali abbiano come contenuto, appunto, il ripristino del sistema a insegnante unico.

Di ciò, del resto, si mostrano consapevoli gli stessi promotori del referendum i quali, dopo aver sostenuto nella loro prima memoria (di cui è menzione nella narrativa in fatto) la reviviscenza di tale sistema come effetto dell’eventuale abrogazione, nella seconda memoria correggono visibilmente la ratio dell’iniziativa referendaria. Lasciando cadere evidentemente l’idea che all’abrogazione delle norme sottoposte a referendum possa seguire automaticamente la instaurazione di un sistema alternativo all’attuale e ipotizzando, invece, un vuoto di previsione

normativa circa i criteri di organizzazione dell'insegnamento e di utilizzazione degli insegnanti nella scuola elementare, in tale secondo momento si avanza una diversa ratio referendaria. Essa consisterebbe nell'eliminazione non del modulo, ma dell'obbligo di adottare il modulo stesso quale unica, necessaria e uniforme formula organizzativa di impiego dei docenti nella scuola elementare. Il vuoto, in altre parole, dovrebbe essere riempito dall'autonomia degli organi dell'amministrazione scolastica, abilitati dal silenzio della legge ad adottare una qualunque tra le possibili decisioni organizzative, nell'ambito delle disponibilità di personale docente. Una qualunque decisione - occorre aggiungere - compresa quella del modulo, la cui istituzione da conseguenza di un obbligo legale diverrebbe conseguenza di atti di autonomia delle singole istituzioni scolastiche.

Indipendentemente dall'attendibilità e dalla validità di una tale interpretazione della normativa che potrebbe risultare dall'abrogazione delle norme sottoposte a referendum, occorre rilevare che in tal modo l'intento obiettivo del referendum, così ricostruito, è completamente diverso da quello esposto per primo, il quale trova peraltro conferma nella denominazione che l'Ufficio centrale, costituito presso la Corte di cassazione, ha assegnato alla presente richiesta referendaria: "scuola elementare: abolizione dei moduli organizzativi con più maestri nelle classi". Il significato del proposto referendum, in questa altra prospettiva, sarebbe quello, del tutto estraneo alla portata delle norme di cui si chiede l'abrogazione, di mezzo per il potenziamento dell'autonomia della scuola.

Da ciò, un'insuperabile incertezza circa il significato che si debba attribuire (e che gli stessi promotori hanno inteso attribuire) al quesito: se contro il modulo come tale, o a favore dell'autonomia organizzativa delle istituzioni scolastiche, autonomia dal cui esercizio il modulo stesso potrebbe risorgere. Potrebbe risorgere - si deve notare - con questa aggravante per coloro che si fossero espressi per l'abrogazione, nella convinzione circa l'inopportunità della frammentazione del rapporto educativo nei primi anni di frequenza della scuola: non varrebbe più, perché abrogata, quella norma (art. 128, comma 5) che è oggi volta ad assicurare nell'ambito del modulo la presenza in ciascuna classe di un docente cui è assicurato un ruolo temporalmente preminente.

Pertanto, l'iniziativa referendaria in questione manca di un fine obiettivo univoco rispetto al quale gli elettori possano esprimere una volontà consapevole dei suoi effetti normativi, alternativi alla disciplina vigente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile, nelle parti indicate in epigrafe, la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del d. lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), richiesta dichiarata legittima con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 41/1997

Magistratura - Possibilità di accettare incarichi di qualsiasi specie e di assumere le funzioni di arbitro previa autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura - Richiesta di referendum abrogativo - Omogeneità e chiarezza del quesito - Insussistenza di ipotesi ostative - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, recante "Ordinamento giudiziario", limitatamente alle seguenti parti: art. 16, comma 2, limitatamente alle parole: " , senza l'autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura" e comma 3 ("In tal caso, possono assumere le funzioni di arbitro unico o di presidente del collegio arbitrale ed esclusivamente negli arbitrati nei quali è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero aziende o enti pubblici, salvo quanto previsto dal capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063".), come sostituiti dall'art. 14, commi 2 e 3, della legge 2 aprile 1979, n. 97", iscritto al n. 110 del registro referendum;

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Fernanda Contri;

Udito l'avvocato Stefano Nespore per i presentatori Rita Bernardini e Mauro Sabatano.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi, ha ad oggetto l'ultima parte del secondo comma dell'art. 16 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alle parole "senza l'autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura", nonché l'intero terzo comma del medesimo art. 16.

Il referendum si propone di abrogare le disposizioni che consentono ai magistrati, previa autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura, di accettare "incarichi di qualsiasi specie" e di "assumere le funzioni di arbitro".

2. - Il quesito è conforme ai requisiti di chiarezza e omogeneità, in quanto la richiesta di abrogazione delle disposizioni oggetto del referendum è diretta alla eliminazione di un principio unitario, da individuarsi nella attuale possibilità per i magistrati di assumere funzioni arbitrali e di accettare incarichi estranei al loro ruolo istituzionale; e ciò è immediatamente percepibile dall'elettore.

Il quesito referendario inoltre non incorre in alcuna delle ipotesi di inammissibilità sancite dall'articolo 75, secondo comma, della Costituzione, trattandosi di materia estranea al novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto, ovvero di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

Non ravvisandosi poi altre ragioni di inammissibilità desumibili dall'ordinamento costituzionale, deve dichiararsi ammissibile la indicata richiesta di referendum.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, recante "Ordinamento giudiziario", limitatamente alle seguenti parti: articolo 16, comma 2, limitatamente alle parole: ", senza l'autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura", e comma 3 ("In tal caso, possono assumere le funzioni di arbitro unico o di presidente del collegio arbitrale ed esclusivamente negli arbitrati nei quali è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero aziende o enti pubblici, salvo quanto previsto dal capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 luglio 1962, n. 1063."), come sostituiti dall'articolo 14, commi 2 e 3, della legge 2 aprile 1979, n. 97; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 42/1997

Circolazione stradale - Pubblico registro automobilistico - Istituzione presso le sedi dell'Automobile Club d'Italia - Richiesta di referendum abrogativo - Mancanza di omogeneità del quesito, in considerazione delle molteplici implicazioni del medesimo e dell'eterogeneità dei contenuti - Inammissibilità della richiesta.

Referendum - Giudizio sull'ammissibilità - Completezza o meno del quesito - Riconoscimento - Criteri.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: dott. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del regio decreto-legge n. 436 del 15 marzo 1927, convertito nella legge n. 510 del 19 febbraio 1928, intitolato "Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico registro automobilistico presso le sedi dell'Automobile club d'Italia", iscritto al n. 111 del registro referendum.

Vista l'ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avvocato Stefano Nespore per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

[...]

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è chiamata a valutare l'ammissibilità del referendum volto all'abrogazione dell'intero testo del regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436, convertito in legge 19 febbraio 1928, n. 510, riguardante la "Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico registro automobilistico presso le sedi dell'Automobile club d'Italia".

Per poter procedere in maniera adeguata a tale valutazione è necessario premettere un accenno al quadro normativo e strutturale nel quale viene ad incidere il quesito referendario, e cioè alle funzioni assunte nel corso del tempo dall'ufficio del PRA nonché dall'ente (ACI) preposto alla organizzazione ed alla gestione dello stesso.

Con la citata disciplina del 1927 fu istituito il menzionato Registro essenzialmente come strumento per dare pubblicità legale ai trasferimenti di proprietà ed agli altri diritti sugli autoveicoli. La situazione economica del nostro Paese era tale che l'automobile veniva spesso acquistata a rate, con conseguente necessità di iscrizione di un privilegio a favore del venditore. Successivamente il PRA è andato sempre più assumendo altri compiti di rilevante carattere pubblicistico. Se l'originaria funzione privatistica ancora permanente è analoga a quella che la trascrizione svolge per i beni immobili - com'è dimostrato anche dalla collocazione di una parte della materia nel sesto libro del codice civile (artt. 2683 e seguenti) - parimenti non può negarsi

che, per diverse esigenze sociali, la possibilità di individuare in ogni momento il titolare del diritto di proprietà sul veicolo risponda ad un interesse più generale. Al riguardo basti pensare al crescente fenomeno dell'infortunistica stradale ed agli aspetti tributari connessi alle risultanze del PRA. Numerose leggi successive, infatti, hanno collegato il compimento di atti da iscrivere nel PRA o la mera appartenenza di un autoveicolo al pagamento di una serie di tributi, l'esazione dei quali è curata - per specifica concessione del Ministero delle finanze - direttamente dall'ACI, presso il quale ente è organizzato il predetto Registro.

Sulla base di tale complessa situazione questa Corte ha già osservato, nella sentenza n. 291 del 1992, che la regolamentazione attuale della pubblicità automobilistica è "contrassegnata da un intreccio inestricabile fra aspetti privatistici e funzione pubblicistica".

Non può essere taciuto, inoltre, che l'imponente numero di autoveicoli in circolazione ha portato all'istituzione di vari uffici (come la Motorizzazione civile) preposti alla cura di altri aspetti relativi all'automobile. Sussistono, quindi, distinti apparati, facenti capo a vari enti (e ai Ministeri delle finanze e dei trasporti), le cui funzioni possono apparire parzialmente sovrapponibili. In particolare, benché la recente legge 9 luglio 1990, n. 187, abbia disposto l'automazione degli uffici del PRA, il proprietario dell'autoveicolo è oggi tenuto a compiere diverse pratiche presso l'ACI, che rilascia il certificato di proprietà, mentre l'aspetto tecnico del mezzo è soggetto alla verifica da parte della Motorizzazione civile, che rilascia per lo stesso veicolo la carta di circolazione. Tale duplicazione di pratiche, documenti e spese sono evidenziati dal Comitato promotore per motivare l'intento di quella semplificazione che è alla base della richiesta di abrogazione.

2. - Tanto premesso, questa Corte ritiene sussistenti motivi ostativi all'ammissibilità della richiesta referendaria.

Va rilevata anzitutto la molteplicità dei testi legislativi che, direttamente o indirettamente, fanno riferimento al PRA: oltre al codice civile - che dedica gli art. 2683-2695 alla materia della trascrizione degli atti concernenti i beni mobili registrati - il nuovo codice della strada si richiama frequentemente al PRA, ed altre leggi, come si è detto, hanno collegato le risultanze di questo registro al pagamento di vari tributi. L'omessa indicazione di tali testi nel quesito referendario non è peraltro causa, di per sé, di inammissibilità del referendum. L'incompletezza è, infatti, ravvisabile solo quando la stessa norma o lo stesso principio oggetto del referendum costituiscano il contenuto essenziale di un altro autonomo corpo normativo che, sopravvivendo all'eventuale abrogazione per voto popolare, determinerebbe una intollerabile contraddizione del quesito, traducendosi in un difetto di chiarezza verso gli elettori.

La richiesta referendaria è peraltro inammissibile per l'assorbente criterio più volte enunciato in precedenti sentenze di questa Corte: quello per cui deve ritenersi inammissibile il quesito che non si presenti al corpo elettorale in termini di omogeneità. In altre parole, occorre che l'elettore sia messo in condizioni di esprimersi, con unica risposta affermativa o negativa, su una questione ben determinata nel contenuto e nelle finalità, rispettando così la sua libertà - nel caso di pluralità di disposizioni coinvolte non riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria - di formulare scelte differenziate.

3. - Nel caso specifico, ad una prima valutazione il quesito potrebbe apparire omogeneo perché finalizzato all'eliminazione del PRA. Ma tale affermazione non regge ad un esame più attento, in considerazione delle molteplici implicazioni del quesito medesimo, dal momento che esso, anche se indirettamente, coinvolge una pluralità di soggetti od uffici, nonché la pluralità delle funzioni svolte da ciascuno di essi; funzioni di diversa natura e disciplinate da distinti testi normativi.

L'ACI, come si è detto, gestisce l'ufficio del PRA non soltanto ai fini privatistici della pubblicità legale delle trascrizioni e iscrizioni relative alla proprietà ed agli altri diritti reali o privilegi, ma anche a fini pubblicistici (sentenza n. 291 del 1992). Queste diverse funzioni, infine, sono disciplinate - come già si è accennato - da una molteplicità di corpi normativi.

Tale complessità di strutture, di funzioni e di norme, se può giustificare l'esigenza di riforme semplificatrici, induce alla conclusione della inammissibilità della richiesta di questo

referendum per il motivo che il quesito, investendo con una sola domanda più contenuti eterogenei, può generare equivoci per l'elettore, al quale non viene quindi consentita la libertà di esprimersi con chiara consapevolezza sull'unico contenuto normativo che può univocamente formare oggetto di una richiesta referendaria.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436, convertito in legge 19 febbraio 1928, n. 510 (Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico registro automobilistico presso le sedi dell'Automobile club d'Italia), richiesta dichiarata legittima con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996 dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 gennaio 1997.

SENTENZA N. 13/1999

Elezioni - Elezioni politiche - Sistema elettorale della Camera dei deputati - Disciplina vigente - Assegnazione di un quarto dei seggi con metodo proporzionale - Richiesta di referendum abrogativo - Requisiti richiesti - Sussistenza - Non riconducibilità della materia elettorale tra quelle per cui l'art. 75 Cost. espressamente esclude il referendum - Matrice unitaria, univocità e omogeneità del quesito - Vertenza dello stesso su atti legislativi con contenuto non costituzionalmente vincolato - Rinnovabilità in ogni tempo dell'organo rappresentativo in oggetto, anche in caso di esito positivo della consultazione popolare - Carattere (nel senso precisato dalla giurisprudenza) non manipolativo o surrettiziamente propositivo della richiesta - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dei seguenti articoli e parti di articoli del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, apportate in particolare dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 (Norme per l'elezione della Camera dei deputati) e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534 (Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361):

Articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole: "La ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, a norma degli articoli 77, 83 e 84, si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale."; comma 4, limitatamente alle parole: "in ragione proporzionale mediante riparto tra liste concorrenti", nonché alla parola: "83"; Articolo 4, comma 2, n. 1) limitatamente alle parole: "per l'elezione del candidato nel collegio uninominale" nonché alle parole: "comma 1" e n. 2): "un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su una diversa scheda recante il contrassegno e l'elenco dei candidati di ciascuna lista. Il numero dei candidati di ciascuna lista non può essere superiore ad un terzo dei seggi attribuiti in ragione proporzionale alla circoscrizione con arrotondamento alla unità superiore."; Articolo 14, comma 1, limitatamente alle parole: "o liste di candidati" e alle parole: "o le liste medesime nelle singole circoscrizioni"; comma 2, limitatamente alle parole: "le loro liste con"; comma 3, limitatamente alle parole: "sia che si riferiscano a candidature nei collegi uninominali sia che si riferiscano a liste."; Articolo 16, comma 4, primo periodo, limitatamente alle parole: "e delle liste" e secondo periodo, limitatamente alle parole: "e delle liste"; Articolo 17, comma 1, limitatamente alle parole: "e della lista dei candidati"; Articolo 18, comma 1, limitatamente alle parole: "i quali si collegano a liste di cui all'articolo 1, comma 4, cui gli stessi aderiscono con l'accettazione della candidatura. La dichiarazione di collegamento deve essere accompagnata dall'accettazione scritta del rappresentante, di cui all'articolo 17, incaricato di effettuare il deposito della lista a cui il candidato nel collegio uninominale si collega, attestante la conoscenza degli eventuali collegamenti con altre liste. Nel caso di collegamenti con più liste, questi devono essere i medesimi in tutti i collegi uninominali in cui è

suddivisa la circoscrizione. Nell'ipotesi di collegamento con più liste, il candidato, nella stessa dichiarazione di collegamento, indica il contrassegno o i contrassegni che accompagnano il suo nome e il suo cognome sulla scheda elettorale"; comma 2, limitatamente alle parole: “, nonché la lista o le liste alle quali il candidato si collega ai fini di cui all'articolo 77, comma 1, n. 2). Qualora il contrassegno o i contrassegni del candidato nel collegio uninominale siano gli stessi di una lista o di più liste presentate per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, il collegamento di cui al presente articolo è effettuato, in ogni caso, d'ufficio dall'Ufficio centrale circoscrizionale, senza che si tenga conto di dichiarazioni ed accettazioni difformi. Le istanze di depositanti altra lista avverso il mancato collegamento d'ufficio sono presentate, entro le ventiquattro ore successive alla scadenza dei termini per la presentazione delle liste, all'Ufficio centrale nazionale che decide entro le successive ventiquattro ore"; Articolo 18-bis; Articolo 19; Articolo 20, comma 1, limitatamente alle parole: “Le liste dei candidati o”; comma 2, limitatamente alle parole: “le liste dei candidati o”, alle parole: “e della lista dei candidati”, nonché alle parole: “; alle candidature nei collegi uninominali deve essere allegata la dichiarazione di collegamento e la relativa accettazione di cui all'articolo 18”; comma 3, limitatamente alle parole: “l'iscrizione nelle liste elettorali della circoscrizione, e, per le candidature nei collegi uninominali,”; comma 5, limitatamente alle parole: “di lista”, nonché alle parole: “Le stesse disposizioni si applicano alle candidature nei collegi uninominali.”; comma 6 limitatamente alle parole: “più di una lista di candidati né”; comma 7 limitatamente alle parole: “della lista dei candidati o”, nonché alle parole: “la lista o”; e comma 8: “La dichiarazione di presentazione della lista dei candidati deve contenere, infine, la indicazione di due delegati effettivi e di due supplenti, autorizzati a fare le designazioni previste dall'articolo 25.”;

Articolo 21, comma 2, limitatamente alle parole: “e della lista dei candidati presentata”, nonché alle parole: “e a ciascuna lista”; Articolo 22, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; n. 1), limitatamente alle parole: “e le liste”; n. 2), limitatamente alle parole: “e le liste”; n. 3), limitatamente alle parole: “e le liste” e alle parole: “riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 2 dell'art. 18-bis cancellando gli ultimi nomi;”; n. 4), limitatamente alle parole: “e cancella dalle liste i nomi”; n. 5), limitatamente alle parole: “e cancella dalle liste i nomi”; n. 6): “cancella i nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata nella circoscrizione;”; comma 2, limitatamente alle parole: “e di ciascuna lista” e alle parole: “e delle modificazioni da questo apportate alla lista”; comma 3, limitatamente alle parole: “e delle liste contestate o modificate”; Articolo 23, comma 1, limitatamente alle parole: “e di lista”; comma 2, limitatamente alle parole: “di liste o” e alle parole: “e di lista”; Articolo 24, comma 1, n. 1), limitatamente alle parole: “e delle liste”; n. 2), limitatamente alle parole: “e delle liste” nonché alle parole: “analogamente si procede per la stampa delle schede e del manifesto delle liste e dei relativi contrassegni;”; n. 3), limitatamente alle parole: “di lista e”; n. 4), limitatamente alle parole: “e le liste”; n. 5), limitatamente alle parole: “e delle liste”; Articolo 25, comma 1, limitatamente alle parole: “e all'art. 20”, nonché alle parole: “o della lista”; ultimo comma, limitatamente alle parole: “e di lista”, alle parole: “e delle liste dei candidati”, alle parole: “e di lista”, nonché alle parole: “e delle liste”; Articolo 26, comma 1, limitatamente alle parole: “e di ogni lista di candidati”; Articolo 30, comma 1, n. 4), limitatamente alle parole: “e tre copie del manifesto contenente le liste dei candidati della circoscrizione”, e n. 6), limitatamente alle parole: “e di lista”;

Articolo 31, comma 1, limitatamente alle parole: “, di tipo e colore diverso per i collegi uninominali e per la circoscrizione”, alla parola: “, C”, alle parole: “e di tutte le liste”, nonché alle parole: “nella circoscrizione”; comma 2, limitatamente alle parole: “per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali” e alle parole: “Le schede per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale riportano accanto ad ogni contrassegno l'elenco dei candidati della rispettiva lista, nell'ambito degli stessi spazi.”; Articolo 40, comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista”; Articolo 41, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; comma 2, limitatamente alle parole: “di liste”; Articolo 42, comma 4, limitatamente alle parole: “e di lista”; comma 7, limitatamente alle parole: “due copie del manifesto contenente le liste dei

candidati nonché”; Articolo 45, comma 8: “Le operazioni di cui ai commi precedenti sono compiute prima per le schede per l’elezione dei candidati nei collegi uninominali e successivamente per le schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”; Articolo 48, comma 1, limitatamente alle parole: “delle liste e” e alle parole: “o della circoscrizione”; Articolo 53, comma 1, limitatamente alle parole: “di lista e”; Articolo 58, comma 1, limitatamente alla parola: “rispettive”, nonché alle parole: “per l’elezione del candidato del collegio uninominale e una scheda per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale”; comma 2, limitatamente alle parole: “per l’elezione del candidato nel collegio uninominale” nonché alle parole: “e, sulla scheda per la scelta della lista un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno ed il cognome e nome del candidato o dei candidati corrispondenti alla lista prescelta”; comma 6: “Le disposizioni di cui ai commi terzo, quarto e quinto si applicano sia per le schede per l’elezione del candidato nel collegio uninominale sia per le schede per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”; Articolo 59, limitatamente alle parole: “Una scheda valida per la scelta della lista rappresenta un voto di lista.” e le parole: “per l’elezione del candidato nel collegio uninominale”; Articolo 67, comma 1, n. 2), limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati” e n. 3), limitatamente alla parola: “rispettive”; Articolo 68, comma 1, limitatamente alle parole: “per l’elezione del candidato nel collegio uninominale”; comma 3: “Compiute le operazioni di scrutinio delle schede per l’elezione dei candidati nei collegi uninominali, il presidente procede alle operazioni di spoglio delle schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale. Uno scrutatore designato mediante sorteggio estrae successivamente ciascuna scheda dall’urna contenente le schede per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale e la consegna al presidente. Questi enuncia ad alta voce il contrassegno della lista a cui è stato attribuito il voto. Passa quindi la scheda ad altro scrutatore il quale, insieme con il segretario, prende nota dei voti di ciascuna lista.”; comma 3-bis: “Il segretario proclama ad alta voce i voti di lista. Un terzo scrutatore pone le schede, i cui voti sono stati spogliati, nella cassetta o scatola dalla quale sono state tolte le schede non utilizzate. Quando la scheda non contiene alcuna espressione di voto, sul retro della scheda stessa viene subito impresso il timbro della sezione.”; comma 7, limitatamente alle parole: “La disposizione si applica sia con riferimento alle schede scrutinate per l’elezione del candidato nel collegio uninominale sia alle schede scrutinate per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”;

Articolo 71, comma 1, n. 2), limitatamente alle parole: “dei voti di lista e”; comma 2, limitatamente alle parole: “o per le singole liste per l’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale”; Articolo 72, comma 2: “Nei plichi di cui al comma precedente devono essere tenute opportunamente distinte le schede per l’elezione del candidato nel collegio uninominale da quelle per la scelta della lista ai fini dell’attribuzione dei seggi in ragione proporzionale.”; comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista”; Articolo 73, comma 3, limitatamente alle parole: “e di lista”; Articolo 74, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste”; comma 2, limitatamente alle parole: “alle liste o”; Articolo 75, comma 1, limitatamente alle parole: “e delle liste”; Articolo 77, comma 1, limitatamente al n. 2): “determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione, detratto, per ciascun collegio in cui è stato eletto, ai sensi del numero 1), un candidato collegato alla medesima lista, un numero di voti pari a quello conseguito dal candidato immediatamente successivo per numero di voti, aumentati dell’unità e comunque non inferiore al venticinque per cento dei voti validamente espressi nel medesimo collegio, sempreché tale cifra non risulti superiore alla percentuale ottenuta dal candidato eletto; qualora il candidato eletto sia collegato a più liste di candidati, la detrazione avviene pro quota in misura proporzionale alla somma dei voti ottenuti da ciascuna delle liste suddette nell’ambito territoriale del collegio. A tale fine l’Ufficio centrale circoscrizionale moltiplica il totale dei voti conseguiti nelle singole sezioni del collegio da ciascuna delle liste collegate per il totale dei voti da detrarre, ai sensi della disposizione del secondo periodo, alle liste collegate, e divide il prodotto per il numero complessivo dei voti conseguiti da tali liste nel

collegio; il numero dei voti da detrarre a ciascuna lista è dato dalla parte intera dei quozienti così ottenuti;” al n. 4), limitatamente alle parole: “collegati ai sensi dell’articolo 18, comma 1, alla medesima lista”, nonché alle parole: “In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento” e al n. 5): “comunica all’Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonché, ai fini di cui all’articolo 83, comma 1, n. 2), il totale dei voti validi della circoscrizione ed il totale dei voti validi ottenuti nella circoscrizione da ciascuna lista.”; Articolo 79, comma 5, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; comma 6, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”;

Articolo 81, comma 1, limitatamente alle parole: “e di lista”; Articolo 83; Articolo 84, comma 1, limitatamente alle parole: “Il presidente dell’Ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell’Ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all’articolo 83, comma 2, proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista secondo l’ordine progressivo di presentazione. Se qualcuno tra essi è già stato proclamato eletto ai sensi dell’articolo 77, comma 1, numero 1), proclama eletti i candidati che seguono nell’ordine progressivo di presentazione. Qualora ad una lista spettino più posti di quanti siano i suoi candidati,” alle parole: “spettanti alla lista”, nonché alle parole: “, che non risultino già proclamati eletti. Nel caso di graduatorie relative a più liste collegate con gli stessi candidati nei collegi uninominali, si procede alla proclamazione degli eletti partendo dalla lista con la cifra elettorale più elevata. Qualora, al termine delle proclamazioni effettuate ai sensi del terzo e del quarto periodo, rimangano ancora da attribuire dei seggi ad una lista, il presidente dell’Ufficio centrale circoscrizionale ne dà comunicazione all’Ufficio centrale nazionale affinché si proceda ai sensi dell’articolo 83, comma 1, numero 4), ultimo periodo.”;

Articolo 85;

Articolo 86, comma 4, limitatamente alle parole: “nella lista”, nonché alle parole: “di lista”; comma 5: “Nel caso in cui una lista abbia già esaurito i propri candidati, si procede con le modalità di cui all’articolo 84, comma 1, terzo, quarto e quinto periodo.”;

Giudizio iscritto al n. 112 del registro referendum.

Vista la ordinanza del 1 dicembre 1998 - integrata da quella del 14 gennaio 1999 - con la quale l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 18 gennaio 1999 il giudice relatore Riccardo Chieppa;

Uditi gli avvocati Federico Sorrentino, Giovanni Motzo e Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Barbera Augusto, Calderisi Giuseppe e Segni Mariotto.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda alcuni articoli e parti di articoli (indicati sia in epigrafe sia nella esposizione in fatto della presente sentenza) del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, apportate, in particolare, dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 (Norme per l’elezione della Camera dei deputati) e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534 (Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361).

Al referendum è stata data dall’ordinanza 1 dicembre 1998 dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione la seguente denominazione: “Elezione della Camera

dei deputati: abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi".

2. - L'obiettivo unitario del quesito è incentrato sull'abolizione completa dell'attuale sistema delle liste e del voto di lista per l'attribuzione del 25% dei seggi con metodo proporzionale, sistema prescelto dal legislatore nella sua discrezionalità, tra i plurimi meccanismi possibili, per temperare il sistema maggioritario semplice, che regola l'assegnazione del restante 75% dei seggi. Tale abolizione, con la conseguente eliminazione della scheda per il voto di lista, al momento distinta da quella relativa alla elezione del candidato in ciascun collegio uninominale maggioritario (immutata nella prospettiva referendaria), è completata dalla soppressione consequenziale dei riferimenti alle liste e al voto di lista, attuata con il metodo dei ritagli.

La copertura del 25% dei seggi, attualmente regolata dal metodo proporzionale collegato al voto di lista circoscrizionale, avverrebbe mediante una sorta di ripescaggio dei candidati non eletti, presentatisi nei collegi uninominali della circoscrizione, che abbiano conseguito i migliori risultati. La graduatoria di candidati e di cifre individuali (art. 77, n. 3, del d.P.R. n. 361 del 1957, non investito dall'abrogazione referendaria) si forma secondo l'ordine percentuale del maggior numero di voti conseguiti, in rapporto agli elettori votanti nel singolo collegio uninominale (voti validi candidato x 100 div votanti collegio uninominale).

3. - Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo in esame è sufficiente il richiamo ai principi individuati più volte dalla Corte, dai quali non vi è motivo di discostarsi, relativi ai requisiti della matrice unitaria, della univocità e della omogeneità dei quesiti referendari (sentenze n. 26 del 1997; n. 47 del 1991 e n. 16 del 1978) e alle caratteristiche proprie della materia elettorale (sentenza n. 429 del 1995; v. anche sentenza n. 107 del 1996), con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante (sentenza n. 26 del 1997; n. 32 del 1993; n. 47 del 1991 e n. 29 del 1987).

4. - Nel quesito referendario all'esame della Corte non ricorre alcuno dei limiti preclusivi del ricorso al referendum espressamente previsti (in maniera puntuale in quanto rispondenti a particolari scelte di politica istituzionale) dall'art. 75 della Costituzione. Né si ravvisano altre ipotesi implicite di inammissibilità, inerenti alle caratteristiche essenziali e necessarie dell'istituto del referendum abrogativo, dipendenti da valori di ordine costituzionale e riferibili alle strutture o ai temi delle richieste referendarie (v. in particolare sentenza n. 16 del 1978).

Il quesito non contiene domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, non riconducibili alla logica dell'art. 75 della Costituzione; e si riferisce ad atti legislativi dello Stato con forza di legge ordinaria, non aventi contenuto costituzionalmente vincolato (sentenza n. 16 del 1978).

Esso, inoltre, non può ritenersi privo del carattere della univocità.

Il nucleo essenziale del quesito - come enunciato in precedenza - consiste nell'abrogazione degli articoli o delle parti di articoli relativi alle liste, al voto di lista e alla ripartizione del 25% dei seggi con metodo proporzionale, rappresentando il resto una operazione di cosmesi normativa per ripulire il testo, con abrogazione completa di talune disposizioni ovvero con una tecnica c.d. di ritaglio (v. sul punto sentenza n. 26 del 1997). In realtà il quesito è formulato in modo da poter realizzare l'abrogazione parziale della legge elettorale nei sensi suindicati ed insieme a fare sì che la normativa residua, cioè quella risultante dopo l'eventuale abrogazione, sia immediatamente applicabile, consentendo la rinnovazione in qualsiasi momento dell'organo rappresentativo, condizione indispensabile per i referendum nella materia delle elezioni delle assemblee parlamentari (da ultimo, sentenza n. 26 del 1997).

A differenza della fattispecie referendaria presa in considerazione nella ipotesi immediatamente precedente (sentenza n. 26 del 1997), vi è una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, in quanto i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati, senza nessuna necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale. Infatti, permarrrebbe la distinzione tra il 75% dei seggi, a ciascuno dei quali corrisponde un collegio uninominale, e il restante 25% dei seggi, privi di tale corrispondenza, e attribuiti (in base alla cifra elettorale individuale, quale risultato di operazione

matematica di rapporto percentuale tra voti validi e votanti nel collegio uninominale: art. 77, comma 1, n. 3 e n. 4, e art. 78) ai candidati, con migliore risultato, non eletti nei collegi uninominali. In tal modo risulterebbe un sistema di elezione di deputati corrispondente al numero fissato in Costituzione, con possibilità di rinnovazione dell'organo in ogni tempo. La situazione che si verrebbe a determinare in concreto con l'eventuale accoglimento della richiesta referendaria si presenta, quindi, corrispondente alle esigenze soprarichiamate.

5. - Le anzidette considerazioni consentono altresì di escludere che il referendum in esame abbia carattere manipolativo o surrettiziamente propositivo. Esso, infatti, abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, per ciò che attiene alla ripartizione del 25% dei seggi, non la sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare ex novo né direttamente costruire (sentenza n. 36 del 1997), ma utilizza un criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum (art. 77, n. 3).

In definitiva, caducati, come effetto della proposta abrogazione referendaria, le liste, il voto di lista e la ripartizione del 25% dei seggi secondo il metodo proporzionale collegato alle liste stesse, rimarrebbe, con il contenuto prescrittivo proprio, il criterio per l'attribuzione dei seggi in base alla cifra individuale di ogni candidato, criterio che continuerebbe ad applicarsi con le modalità consentite dal sistema residuo.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, secondo il quesito modificato dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione con ordinanze 1 dicembre 1998 e 14 gennaio 1999, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, apportate in particolare dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 (Norme per l'elezione della Camera dei deputati) e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534 (Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361), richiesta dichiarata conforme a legge con le anzidette ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 gennaio 1999.

SENTENZA N. 31/2000

Referendum abrogativo - Immigrazione e condizione dello straniero - Collegamento con gli obblighi e gli scopi derivanti dai trattati istitutivi della comunità europea - Indefettibilità della disciplina in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"; giudizio iscritto al n. 113 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Francesco Guizzi;

Udito l'avvocato Mario Salerni per le associazioni "Progetto Diritti", "Servizio legale immigrati", "Lunaria" e "Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia".

[...]

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è chiamata a valutare - ai sensi dell'art. 75, secondo comma, della Costituzione, dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e dell'art. 33, quarto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 - l'ammissibilità della richiesta di referendum popolare avente a oggetto il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 18 agosto 1998, n. 191, serie ordinaria.

Emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 47, comma 1, della legge 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), il predetto testo unico presenta chiara natura innovativa, come risulta dal tenore del citato art. 47, comma 1, che abilita il Governo a riunire e coordinare fra loro le disposizioni in materia, "con le modifiche a tal fine necessarie". E infatti il decreto legislativo n. 286 ha innovato le norme previgenti, disponendo fra l'altro ulteriori abrogazioni rispetto a quelle di cui all'art. 46 della legge n. 40 del 1998.

2. - Questa Corte deve preliminarmente sciogliere la riserva sulla ritualità, in questo procedimento, della memoria depositata da soggetti diversi dai presentatori del referendum e della sua illustrazione in camera di consiglio. In proposito è necessario ricordare le regole sul controllo di ammissibilità del referendum abrogativo e la prassi formatasi a tal riguardo.

Secondo l'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, il controllo rimesso alla Corte costituzionale (art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1) costituisce la fase del procedimento referendario che segue l'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, al quale compete di decidere sulla legittimità della richiesta. Ricevuta la

comunicazione dell'ordinanza, il Presidente della Corte costituzionale fissa la data della camera di consiglio, di cui è data comunicazione d'ufficio ai delegati o presentatori della richiesta di referendum e al Presidente del Consiglio dei Ministri, i quali possono presentare memorie non oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione.

Dalla disciplina così richiamata risulta che:

il procedimento di fronte alla Corte costituzionale si attiva automaticamente e del tutto indipendentemente dall'interesse di soggetti esterni, quale mera conseguenza della comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale;

non esistono domande giudiziali su cui la Corte debba provvedere; la legge riconosce espressamente a delegati, presentatori o Governo il potere di depositare memorie che entrano a far parte degli atti del procedimento;

a differenza di quanto disposto nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale, nei quali è ammessa la costituzione di parti, nulla di ciò è previsto nel procedimento di controllo sull'ammissibilità del referendum perché il deposito di memorie non fa assumere la posizione di parte;

nulla infine la legge dice circa il potere d'illustrare, oralmente, il contenuto delle memorie di fronte alla Corte costituzionale convocata per la decisione.

A partire dal giudizio di ammissibilità deciso con la sentenza n. 16 del 1978, questa Corte, riunita in camera di consiglio per la decisione, ha tuttavia ammesso gli avvocati - rappresentanti dei delegati o dei presentatori o del Presidente del Consiglio - a illustrare le memorie, instaurando una prassi non prevista dalla legge e quindi, di per sé, non obbligatoria, sebbene conforme all'esigenza di dare accesso ad ulteriori argomentazioni rilevanti ai fini del decidere.

Ciò ha potuto aver luogo, poiché la Corte ha ritenuto che il silenzio serbato dalla legge non valesse divieto circa la possibilità di disporre l'audizione dei presentatori di memorie, pur avendo riconosciuto (sin dalla sentenza n. 10 del 1972) che il citato art. 33 della legge n. 352 garantisce "le condizioni necessarie e sufficienti per un legittimo contraddittorio".

Questa Corte ha costantemente escluso il diritto dei soggetti diversi da quelli menzionati nell'art. 33 a prendere parte al procedimento di controllo dell'ammissibilità del referendum tramite la presentazione di memorie scritte e la loro illustrazione orale, negando, per le caratteristiche di esso e la natura della pronuncia cui è preordinato, la configurabilità di un diritto di intervento "di parte" (sentenze nn. 38 e 32 del 1997; 37, 33 e 32 del 1993; 47 del 1991; 64 e 63 del 1990; 28 del 1987; 27 del 1981; 10 del 1972). Il che non esclude, peraltro, che nel medesimo ordine di considerazioni - che ha indotto la Corte a permettere ai delegati o presentatori della richiesta referendaria e al Presidente del Consiglio dei Ministri l'illustrazione dei loro scritti - si possa consentire altresì l'ingresso di memorie provenienti da altri soggetti senza che costoro assumano la posizione di parti intervenienti e che se ne possa ammettere l'illustrazione, in limine alla decisione in camera di consiglio, come avviene per le memorie depositate dai soggetti indicati dalla legge, purché non si pregiudichi lo svolgimento del controllo di ammissibilità che deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita. Ciò per assicurare l'opportunità di accesso ad argomentazioni potenzialmente rilevanti, ai fini del decidere, in un procedimento, come quello in questione, teso a far valere i limiti obiettivi di ammissibilità del referendum risultanti dalla Costituzione, e non a giudicare su posizioni soggettive di parte.

Nel caso di specie, non vi è ragione per escludere l'ammissione delle memorie depositate dai soggetti prima menzionati e la loro illustrazione in camera di consiglio.

3. - La richiesta è inammissibile per i motivi che si espongono.

Il testo unico sull'immigrazione costituisce un corpus composito che include norme di natura e contenuto diversi, poiché raccoglie disposizioni di principio (artt. 1-3), una normativa organica sull'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale, sul controllo alle frontiere e sull'espulsione, sulla partecipazione alla vita pubblica e l'integrazione degli immigrati (artt. 4-11, 34-42, 45 e 46), norme incriminatrici e processuali (rispettivamente art. 12 e artt. 13-17),

previsioni di carattere umanitario (artt. 18-20, 28-33), sul diritto al lavoro (artt. 21-27), sui diritti civili (artt. 43 e 44) e, infine, norme di coordinamento e transitorie (artt. 47-49).

Di precipuo interesse, ai fini del presente giudizio, è il titolo II che concerne l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato e che disciplina:

le condizioni in base alle quali lo straniero extracomunitario è ammesso in Italia;

quelle per cui può soggiornarvi, anche a tempo indeterminato;

il tipo di controlli cui è tenuta la polizia di frontiera;

le condizioni per l'irrogazione, l'esecuzione e l'impugnazione dei provvedimenti di respingimento o di espulsione;

le sanzioni penali da irrogare a chi illecitamente introduca o favorisca la permanenza di extracomunitari nel nostro Paese.

Per effetto delle abrogazioni disposte dall'art. 47 del decreto legislativo n. 286 del 1998, le norme di cui sopra sono le uniche che, attualmente, regolano la materia, sì che - nell'ipotesi di abrogazione referendaria - verrebbe meno, da un lato, la disciplina circa l'ingresso e il soggiorno degli stranieri e, dall'altro, si determinerebbe una lacuna per quanto concerne le sanzioni penali a carico di coloro che sfruttano il fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Occorre ricordare che il Trattato di Roma, ratificato e reso esecutivo con la legge 14 ottobre 1957, n. 1203, di recente modificato dal Trattato di Amsterdam (ratificato e reso esecutivo con la legge 16 giugno 1998, n. 209), stabilisce che gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare idonee ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti da esso ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della comunità. Gli Stati membri hanno altresì l'obbligo di adempiere i compiti comunitari e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato (art. 10 nel testo consolidato). E tra gli scopi fondamentali della comunità rientra in particolare, sulla base delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam, quello di regolare in modo uniforme l'ingresso e il soggiorno dei cittadini extracomunitari (Trattato di Roma, come modificato, artt. 61 e 63).

Vincoli altrettanto significativi si rinvengono nel Trattato di Maastricht, istitutivo dell'Unione europea, ratificato e reso esecutivo con la legge 3 novembre 1992, n. 454, anch'esso modificato dal Trattato di Amsterdam. Tra i suoi fini vi è quello di conservare e sviluppare l'Unione "quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima", nonché la repressione del razzismo e della xenofobia (rispettivamente, artt. 2, comma 1, quarto periodo, e 29 del Trattato).

Già da questo esame preliminare risulta in maniera incontrovertibile che i Trattati assicurano la piena libertà nell'attraversamento delle frontiere interne dell'Unione e, per converso, richiedono efficaci controlli alle frontiere esterne, anche al fine di prevenire e combattere la criminalità (artt. 61 e 63 del citato Trattato di Roma). Sì da apparire evidente che la materia dell'ingresso e del soggiorno degli extracomunitari non potrebbe restare priva di disciplina e, soprattutto, carente di strumenti adeguati per assolvere gli obblighi imposti dai Trattati.

4. - Bisogna inoltre osservare - ed è un punto essenziale - che gli artt. 1 e 2 del Trattato di Amsterdam hanno sottratto la materia dell'immigrazione e dei visti d'ingresso alla mera cooperazione intergovernativa, elevandola a oggetto di politica e di normazione comuni. Tali norme prevedono in particolare che, entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato, il Consiglio adotti norme per garantire uniformità in materia di controllo dell'attraversamento delle frontiere esterne, di asilo e immigrazione (art. 61 del Trattato di Roma, come modificato da quello di Amsterdam). Ed è ancora da rilevare che l'art. 63, comma 2, dello stesso Trattato stabilisce che i singoli Stati possono disciplinare le suddette materie, ma soltanto attraverso norme compatibili con il Trattato e con gli accordi internazionali.

Fra questi ultimi rientra il cosiddetto "Acquis di Schengen", che ricomprende convenzioni, protocolli e dichiarazioni immediatamente applicabili ai tredici Paesi membri dell'Unione per

effetto del protocollo B, artt. 1 e 2, del Trattato di Amsterdam. In base all'Acquis i singoli Stati aderenti hanno assunto numerosi obblighi in materia di controlli al passaggio delle frontiere interne, di transito dei cittadini extracomunitari che si rechino in altro Paese contraente o di attraversamento delle frontiere esterne e, infine, in tema di sanzioni penali nei confronti di chi favorisca l'immigrazione clandestina.

Sebbene l'art. 2, comma 2, del Protocollo sull'articolo J.7 del trattato sull'Unione europea, allegato al trattato di Amsterdam, riservi al Consiglio il compito di determinare, fondandosi sulle "pertinenti disposizioni dei trattati, la base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'Acquis di Schengen", non v'è dubbio che gli artt. 5, 6 e 27 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen costituiscano espressione di un preciso indirizzo normativo, rigidamente vincolante, al quale il nostro legislatore non potrebbe sottrarsi.

I Trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno, dunque, inteso armonizzare le normative nazionali, assicurando libertà di circolazione all'interno dell'Unione, rigore nel controllo degli accessi dalle frontiere esterne, lotta all'immigrazione clandestina, scambio tra i Paesi membri di dati e informazioni attinenti al fenomeno immigratorio.

In questo quadro normativo l'eventuale abrogazione dell'intero testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998 - in alcune disposizioni del quale si riflettono valori fondamentali della nostra Carta costituzionale - renderebbe inadempiente l'Italia agli obblighi derivanti dagli artt. 2, 5, 6, 18, 23 e 27 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e quindi dal Trattato di Amsterdam. E in linea con i principi costantemente affermati da questa Corte secondo cui, ai sensi dell'art. 75 della Costituzione, non si può svolgere referendum abrogativo sulle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e anche sulle altre disposizioni normative che producono effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività di tali leggi tanto da ritenersi implicita nel sistema la preclusione, si deve dichiarare inammissibile la presente richiesta referendaria (sentenze nn. 27 del 1997; 63 del 1990; 25 del 1987; 30 e 31 del 1981).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), dichiarata legittima, con ordinanza del 7-13 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 32/2000

Referendum abrogativo - Rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie - Omogeneità delle disposizioni oggetto della richiesta referendaria - Ammissibilità.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione della legge 3 giugno 1999, n. 157, recante "Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici", limitatamente agli articoli 1, 2 e 3; giudizio iscritto al n. 114 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conformi a legge le richieste;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

Udito l'avvocato Achille Chiappetti per i presentatori Daniele Capezzone e altri e Gianfranco Fini e altri.

[...]

Considerato in diritto

Le richieste di referendum abrogativo oggetto di esame sono dirette all'abrogazione degli artt. 1, 2 e 3 della legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici). Le disposizioni indicate (artt. 1 e 2) contengono la disciplina del rimborso per le spese elettorali sostenute da movimenti o partiti politici nelle campagne per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, del Parlamento europeo e dei consigli regionali, nonché del rimborso delle spese sostenute dai comitati promotori di referendum abrogativi e prescrivono (art. 3) la destinazione di una quota parte delle somme ricevute alla promozione della partecipazione politica delle donne. La restante parte della legge, non sottoposta alle richieste di referendum abrogativo, contiene la previsione di agevolazioni per le erogazioni liberali a favore di partiti e movimenti politici, nonché norme transitorie per regolare le situazioni pendenti formatesi sotto la precedente legge 2 gennaio 1997, n. 2, e relative norme di copertura finanziaria.

Le disposizioni degli artt. 1, 2 e 3 costituiscono dunque un corpo normativo omogeneo, all'interno della legge che li contiene, e si prestano quindi a essere investite dalle richieste di referendum abrogativo parziale, la cui ammissibilità risulta dall'inesistenza di limiti e impedimenti costituzionali - derivanti esplicitamente dall'art. 75 della Costituzione o implicitamente dal sistema costituzionale di cui esso fa parte - invocabili nella specie.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione degli artt. 1, 2 e 3 della legge 3 giugno 1999, n. 157 (Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici), dichiarate legittime e concentrate in un unico quesito, con ordinanza del 7-13 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 33/2000

Referendum abrogativo - Elezione della Camera dei deputati - Abolizione del voto di lista per l'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi - Natura non propositiva del conflitto - Inesistenza di impedimenti costituzionali - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate in particolare dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 (Norme per l'elezione della Camera dei deputati), e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534 (Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361), limitatamente alle seguenti parti: Articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole: "La ripartizione dei seggi attribuiti secondo il metodo proporzionale, a norma degli articoli 77, 83 e 84, si effettua in sede di Ufficio centrale nazionale."; comma 4, limitatamente alle parole: "in ragione proporzionale mediante riparto tra liste concorrenti", nonché alla parola: ", 83"; Articolo 4, comma 2, n. 1), limitatamente alle parole: "per l'elezione del candidato nel collegio uninominale" nonché alle parole: ", comma 1" e n. 2): "un voto per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, da esprimere su una diversa scheda recante il contrassegno e l'elenco dei candidati di ciascuna lista. Il numero dei candidati di ciascuna lista non può essere superiore ad un terzo dei seggi attribuiti in ragione proporzionale alla circoscrizione con arrotondamento alla unità superiore."; Articolo 14, comma 1, limitatamente alle parole: "o liste di candidati" e alle parole: "o le liste medesime nelle singole circoscrizioni"; comma 2, limitatamente alle parole: "le loro liste con"; comma 3, limitatamente alle parole: " , sia che si riferiscano a candidature nei collegi uninominali sia che si riferiscano a liste,"; Articolo 16, comma 4, primo periodo, limitatamente alle parole: "e delle liste" e secondo periodo, limitatamente alle parole: "e delle liste"; Articolo 17, comma 1, limitatamente alle parole: "e della lista dei candidati"; Articolo 18, comma 1, limitatamente alle parole: "i quali si collegano a liste di cui all'articolo 1, comma 4, cui gli stessi aderiscono con l'accettazione della candidatura. La dichiarazione di collegamento deve essere accompagnata dall'accettazione scritta del rappresentante, di cui all'articolo 17, incaricato di effettuare il deposito della lista a cui il candidato nel collegio uninominale si collega, attestante la conoscenza degli eventuali collegamenti con altre liste. Nel caso di collegamenti con più liste, questi devono essere i medesimi in tutti i collegi uninominali in cui è suddivisa la circoscrizione. Nell'ipotesi di collegamento con più liste, il candidato, nella stessa dichiarazione di collegamento, indica il contrassegno o i contrassegni che accompagnano il suo nome e il suo cognome sulla scheda elettorale"; comma 2, limitatamente alle parole: " , nonché la lista o le liste alle quali il candidato si collega ai fini di cui all'articolo 77, comma 1, n. 2). Qualora il contrassegno o i contrassegni del candidato nel collegio uninominale siano gli stessi di una lista o di più liste presentate per

l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale, il collegamento di cui al presente articolo è effettuato, in ogni caso, d'ufficio dall'Ufficio centrale circoscrizionale, senza che si tenga conto di dichiarazioni ed accettazioni difformi. Le istanze di depositanti altra lista avverso il mancato collegamento d'ufficio sono presentate, entro le ventiquattro ore successive alla scadenza dei termini per la presentazione delle liste, all'Ufficio centrale nazionale che decide entro le successive ventiquattro ore"; Articolo 18-bis; Articolo 19; Articolo 20, comma 1, limitatamente alle parole: "Le liste dei candidati o"; comma 2, limitatamente alle parole: "le liste dei candidati o", alle parole: "e della lista dei candidati", nonché alle parole: "e"; alle candidature nei collegi uninominali deve essere allegata la dichiarazione di collegamento e la relativa accettazione di cui all'articolo 18"; comma 3, limitatamente alle parole: "l'iscrizione nelle liste elettorali della circoscrizione, e, per le candidature nei collegi uninominali,"; comma 5, limitatamente alle parole: "di lista", nonché alle parole: "Le stesse disposizioni si applicano alle candidature nei collegi uninominali,"; comma 6, limitatamente alle parole: "più di una lista di candidati né"; comma 7, limitatamente alle parole: "della lista dei candidati o", nonché alle parole: "la lista o"; e comma 8: "La dichiarazione di presentazione della lista dei candidati deve contenere, infine, la indicazione di due delegati effettivi e di due supplenti, autorizzati a fare le designazioni previste dall'articolo 25,"; Articolo 21, comma 2, limitatamente alle parole: "e della lista dei candidati presentata", nonché alle parole: "e a ciascuna lista"; Articolo 22, comma 1, limitatamente alle parole: "e delle liste dei candidati"; n. 1), limitatamente alle parole: "e le liste"; n. 2), limitatamente alle parole: "e le liste"; n. 3), limitatamente alle parole: "e le liste" e alle parole: "riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 2 dell'art. 18-bis, cancellando gli ultimi nomi,"; n. 4), limitatamente alle parole: "e cancella dalle liste i nomi"; n. 5), limitatamente alle parole: "e cancella dalle liste i nomi"; n. 6): "cancella i nomi dei candidati compresi in altra lista già presentata nella circoscrizione,"; comma 2, limitatamente alle parole: "e di ciascuna lista" e alle parole: "e delle modificazioni da questo apportate alla lista"; comma 3, limitatamente alle parole: "e delle liste contestate o modificate"; Articolo 23, comma 1, limitatamente alle parole: "e di lista"; comma 2, limitatamente alle parole: "di liste o" e alle parole: "e di lista"; Articolo 24, comma 1, n. 1), limitatamente alle parole: "e delle liste"; n. 2), limitatamente alle parole: "e delle liste", nonché alle parole: "analogamente si procede per la stampa delle schede e del manifesto delle liste e dei relativi contrassegni,"; n. 3), limitatamente alle parole: "di lista e"; n. 4), limitatamente alle parole: "e le liste"; n. 5), limitatamente alle parole: "e delle liste"; Articolo 25, comma 1, limitatamente alle parole: "e all'art. 20", nonché alle parole: "o della lista"; ultimo comma, limitatamente alle parole: "e di lista", alle parole: "e delle liste dei candidati", alle parole: "e di lista", nonché alle parole: "e delle liste"; Articolo 26, comma 1, limitatamente alle parole: "e di ogni lista di candidati"; Articolo 30, comma 1, n. 4), limitatamente alle parole: "e tre copie del manifesto contenente le liste dei candidati della circoscrizione", e n. 6), limitatamente alle parole: "e di lista"; Articolo 31, comma 1, limitatamente alle parole: "e", di tipo e colore diverso per i collegi uninominali e per la circoscrizione", alla parola: "e", C", alle parole: "e di tutte le liste", nonché alle parole: "nella circoscrizione"; comma 2, limitatamente alle parole: "per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali" e alle parole: "Le schede per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale riportano accanto ad ogni contrassegno l'elenco dei candidati della rispettiva lista, nell'ambito degli stessi spazi,"; Articolo 40, comma 3, limitatamente alle parole: "e di lista"; Articolo 41, comma 1, limitatamente alle parole: "e delle liste dei candidati"; comma 2, limitatamente alle parole: "di liste"; Articolo 42, comma 4, limitatamente alle parole: "e di lista"; comma 7, limitatamente alle parole: "due copie del manifesto contenente le liste dei candidati nonché"; Articolo 45, comma 8: "Le operazioni di cui ai commi precedenti sono compiute prima per le schede per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali e successivamente per le schede per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale,"; Articolo 48, comma 1, limitatamente alle parole: "delle liste e" e alle parole: "o della circoscrizione"; Articolo 53, comma 1, limitatamente alle parole: "di lista e"; Articolo 58, comma 1, limitatamente alla parola: "rispettive", nonché alle parole: "per l'elezione del candidato del collegio uninominale e una scheda per la scelta della

lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale"; comma 2, limitatamente alle parole: "per l'elezione del candidato nel collegio uninominale" nonché alle parole: "e, sulla scheda per la scelta della lista un solo segno, comunque apposto, nel rettangolo contenente il contrassegno ed il cognome e nome del candidato o dei candidati corrispondenti alla lista prescelta"; comma 6: "Le disposizioni di cui ai commi terzo, quarto e quinto si applicano sia per le schede per l'elezione del candidato nel collegio uninominale sia per le schede per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale."; Articolo 59, limitatamente alle parole: "Una scheda valida per la scelta della lista rappresenta un voto di lista." e alle parole: "per l'elezione del candidato nel collegio uninominale"; Articolo 67, comma 1, n. 2), limitatamente alle parole: "e delle liste dei candidati" e n. 3), limitatamente alla parola: "rispettive"; Articolo 68, comma 1, limitatamente alle parole: "per l'elezione del candidato nel collegio uninominale"; comma 3: "Compiute le operazioni di scrutinio delle schede per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali, il presidente procede alle operazioni di spoglio delle schede per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale. Uno scrutatore designato mediante sorteggio estrae successivamente ciascuna scheda dall'urna contenente le schede per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale e la consegna al presidente. Questi enuncia ad alta voce il contrassegno della lista a cui è stato attribuito il voto. Passa quindi la scheda ad altro scrutatore il quale, insieme con il segretario, prende nota dei voti di ciascuna lista."; comma 3-bis: "Il segretario proclama ad alta voce i voti di lista. Un terzo scrutatore pone le schede, i cui voti sono stati spogliati, nella cassetta o scatola dalla quale sono state tolte le schede non utilizzate. Quando la scheda non contiene alcuna espressione di voto, sul retro della scheda stessa viene subito impresso il timbro della sezione."; comma 7, limitatamente alle parole: "La disposizione si applica sia con riferimento alle schede scrutinate per l'elezione del candidato nel collegio uninominale sia alle schede scrutinate per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale."; Articolo 71, comma 1, n. 2), limitatamente alle parole: "dei voti di lista e"; comma 2, limitatamente alle parole: "o per le singole liste per l'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale"; Articolo 72, comma 2: "Nei plichi di cui al comma precedente devono essere tenute opportunamente distinte le schede per l'elezione del candidato nel collegio uninominale da quelle per la scelta della lista ai fini dell'attribuzione dei seggi in ragione proporzionale."; comma 3, limitatamente alle parole: "e di lista"; Articolo 73, comma 3, limitatamente alle parole: "e di lista"; Articolo 74, comma 1, limitatamente alle parole: "e delle liste"; comma 2, limitatamente alle parole: "alle liste o"; Articolo 75, comma 1, limitatamente alle parole: "e delle liste"; Articolo 77, comma 1, limitatamente al n. 2): "determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali della circoscrizione, detratto, per ciascun collegio in cui è stato eletto, ai sensi del numero 1), un candidato collegato alla medesima lista, un numero di voti pari a quello conseguito dal candidato immediatamente successivo per numero di voti, aumentati dell'unità e comunque non inferiore al venticinque per cento dei voti validamente espressi nel medesimo collegio, sempreché tale cifra non risulti superiore alla percentuale ottenuta dal candidato eletto; qualora il candidato eletto sia collegato a più liste di candidati, la detrazione avviene pro quota in misura proporzionale alla somma dei voti ottenuti da ciascuna delle liste suddette nell'ambito territoriale del collegio. A tale fine l'Ufficio centrale circoscrizionale moltiplica il totale dei voti conseguiti nelle singole sezioni del collegio da ciascuna delle liste collegate per il totale dei voti da detrarre, ai sensi della disposizione del secondo periodo, alle liste collegate, e divide il prodotto per il numero complessivo dei voti conseguiti da tali liste nel collegio; il numero dei voti da detrarre a ciascuna lista è dato dalla parte intera dei quozienti così ottenuti;"; al n. 4), limitatamente alle parole: "collegati ai sensi dell'articolo 18, comma 1, alla medesima lista", nonché alle parole: "In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento" e al n. 5): "comunica all'Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonché, ai fini di cui all'articolo 83, comma 1, n. 2), il totale dei voti validi della circoscrizione

ed il totale dei voti validi ottenuti nella circoscrizione da ciascuna lista.”; Articolo 79, comma 5, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; comma 6, limitatamente alle parole: “e delle liste dei candidati”; Articolo 81, comma 1, limitatamente alle parole: “e di lista”; Articolo 83; Articolo 84, comma 1, limitatamente alle parole: “Il presidente dell’Ufficio centrale circoscrizionale, ricevute da parte dell’Ufficio centrale nazionale le comunicazioni di cui all’articolo 83, comma 2, proclama eletti, nei limiti dei seggi ai quali ciascuna lista ha diritto, i candidati compresi nella lista secondo l’ordine progressivo di presentazione. Se qualcuno tra essi è già stato proclamato eletto ai sensi dell’articolo 77, comma 1, numero 1), proclama eletti i candidati che seguono nell’ordine progressivo di presentazione. Qualora ad una lista spettino più posti di quanti siano i suoi candidati,”, alle parole: “spettanti alla lista”, nonché alle parole: “, che non risultino già proclamati eletti. Nel caso di graduatorie relative a più liste collegate con gli stessi candidati nei collegi uninominali, si procede alla proclamazione degli eletti partendo dalla lista con la cifra elettorale più elevata. Qualora, al termine delle proclamazioni effettuate ai sensi del terzo e del quarto periodo, rimangano ancora da attribuire dei seggi ad una lista, il presidente dell’Ufficio centrale circoscrizionale ne dà comunicazione all’Ufficio centrale nazionale affinché si proceda ai sensi dell’articolo 83, comma 1, numero 4), ultimo periodo.”; Articolo 85; Articolo 86, comma 4, limitatamente alle parole: “nella lista”, nonché alle parole: “di lista”; comma 5: “Nel caso in cui una lista abbia già esaurito i propri candidati, si procede con le modalità di cui all’articolo 84, comma 1, terzo, quarto e quinto periodo.”; giudizio iscritto al n. 115 del registro referendum. Vista l’ordinanza del 7 dicembre 1999 - integrata da quella del 21 dicembre 1999 - con la quale l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conformi alle disposizioni di legge le richieste suindicate, disponendone la concentrazione; Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Riccardo Chieppa; Uditi gli avvocati Beniamino Caravita di Toritto e Federico Sorrentino per i presentatori Segni Mariotto, Fini Gianfranco e Calderisi Giuseppe, e l’avvocato Giuseppe Morbidelli per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano, De Lucia Michele e Stanzani Sergio.

[...]

Considerato in diritto

1. - Le richieste di referendum abrogativo - concentrate in unico quesito - sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi riguardano alcuni articoli e parti di articoli (indicati in epigrafe) del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, apportate, in particolare, dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 (Norme per l’elezione della Camera dei deputati) e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534 (Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361).

Al referendum è stata data dall’ordinanza 7 dicembre 1999 dell’Ufficio centrale presso la Corte di cassazione la denominazione: “Elezione della Camera dei Deputati, abolizione del voto di lista per l’attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi”.

2. - Il quesito in esame è identico a quello già oggetto di pronuncia di ammissibilità della richiesta di referendum con sentenza 28 gennaio 1999 n. 13, mentre non sussistono motivi per discostarsi da detta pronuncia.

Pertanto, ai fini dell’ammissibilità, è sufficiente il richiamo alla predetta sentenza n. 13 del 1999 e ai principi, cui la sentenza stessa fa rinvio, quali individuati più volte dalla Corte, relativi ai requisiti di matrice unitaria e di omogeneità dei quesiti referendari (sentenze n. 26 del 1997; n. 47 del 1991 e n. 16 del 1978) e alle caratteristiche proprie della materia elettorale (sentenza n. 429 del 1995; v. anche sentenza n. 107 del 1996), con riferimento in particolare alla esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante (sentenza n. 26 del 1997; n. 32 del 1993

e n. 29 del 1987) e al dettato del testo della Costituzione quale risulta dalla votazione finale 27 dicembre 1947 e dalla promulgazione (sentenza n. 47 del 1991).

3. - Anche in questa occasione si può, altresì, escludere che il referendum in esame abbia carattere surrettiziamente propositivo. Esso, infatti, abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, per ciò che attiene alla ripartizione del 25% dei seggi, non la sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo - disciplina che il quesito ed il corpo elettorale, si sottolinea ancora una volta, non possono creare ex novo né direttamente costruire (sentenza n. 36 del 1997) -, "ma utilizza un criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum (art. 77, numero 3)" (sentenza n. 13 del 1999).

In definitiva, caducati, come effetto della proposta abrogazione referendaria, le liste, il voto di lista e la ripartizione del 25% dei seggi secondo il metodo proporzionale collegato alle liste stesse, rimarrebbe, con il contenuto prescrittivo proprio, il criterio per l'attribuzione dei seggi in base alla cifra individuale di ogni candidato, criterio che continuerebbe ad applicarsi con le modalità consentite dal sistema residuo (sentenza n. 13 del 1999).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, apportate in particolare dalla legge 4 agosto 1993, n. 277 (Norme per l'elezione della Camera dei deputati) e dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 534 (Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361), richieste dichiarate conformi a legge e concentrate in un unico quesito con le ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione 7 e 21 dicembre 1999.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 34/2000

Referendum abrogativo - Elezione del Consiglio superiore della magistratura - Abrogazione del sistema elettorale dei componenti magistrati con metodo proporzionale per liste contrapposte - Chiarezza del quesito e degli effetti della proposta abrogazione - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 24 marzo 1958, n. 195, recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura" (così come modificata dall'art. 5 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, dagli artt. 18, 19 e 20 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, dall'art. 2 della legge 22 novembre 1985, n. 655 e dagli artt. 7, 10 e 13 della legge 12 aprile 1990, n. 74) limitatamente alle seguenti parti:

art. 25, comma 14, lettera b), limitatamente alle parole: "il voto di lista ed", alla parola "eventuale", nonché alle parole "nell'ambito della lista votata";

art. 27, comma 3, limitatamente alla lettera a): "provvede alla determinazione del quoziente per l'assegnazione dei seggi dividendo la cifra dei voti validi espressi nel collegio per il numero dei seggi del collegio stesso;", alla lettera b): "determina il numero dei seggi spettante a ciascuna lista dividendo la cifra elettorale dei voti da essa conseguiti per il quoziente base. I seggi non assegnati in tal modo vengono attribuiti in ordine decrescente alle liste cui corrispondono i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale; a parità di cifra elettorale si procede per sorteggio. Partecipano all'assegnazione dei seggi in ciascun collegio territoriale le liste che abbiano complessivamente conseguito almeno il 9 per cento dei suffragi rispetto al totale dei votanti sul piano nazionale;" e lettera c) limitatamente alle seguenti parole: "nell'ambito dei posti attribuiti ad ogni lista";

art. 39, comma 1, limitatamente alle parole: "nell'ambito della stessa lista"; comma 2: "Qualora, per difetto di candidati non eletti e forniti dei requisiti di eleggibilità, la sostituzione di cui al comma 1 non possa aver luogo nell'ambito della stessa lista, essa avviene mediante il primo dei non eletti nella lista che abbia riportato nel medesimo collegio la maggior cifra elettorale o, in caso di parità, che preceda le altre nell'ordine di presentazione; se in detta lista non vi sono candidati non eletti e forniti dei requisiti di eleggibilità, si passa alle liste successive."; comma 4, limitatamente alle parole: "e 2"; giudizio iscritto al n. 116 del registro referendum.

Viste l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta e la successiva ordinanza di correzione di errore materiale dello stesso Ufficio centrale del 21 dicembre 1999;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Udito l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum riguarda la disciplina delle elezioni dei componenti magistrati del Consiglio superiore della magistratura ed investe alcune parti di articoli della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), quale risulta a seguito di successive modificazioni (art. 5 della legge 22 dicembre 1975, n. 695; artt. 18, 19 e 20 della legge 3 gennaio 1981, n. 1; art. 2 della legge 22 novembre 1985, n. 655; artt. 7, 10 e 13 della legge 12 aprile 1990, n. 74).

L'abrogazione proposta colpisce il voto di lista nei quattro collegi territoriali previsti per la elezione dei magistrati che esercitano funzioni di merito (art. 25, comma 14, lettera b). In connessione a ciò si chiede la soppressione del criterio di assegnazione dei seggi alle liste, in base ai voti riportati da ciascuna di esse, sia per la iniziale proclamazione degli eletti (art. 27, comma 3, lettere a e b e parte della lettera c), sia per la sostituzione di quanti cessano dalla carica prima della scadenza del Consiglio (art. 39, comma 2 e parte dei commi 1 e 4). A seguito dell'abrogazione, i seggi verrebbero attribuiti ai candidati esclusivamente in base ai voti riportati da ciascuno di essi, secondo il maggior numero di preferenze.

2. - Nel quesito referendario sottoposto all'esame della Corte non ricorre alcuno dei limiti preclusivi del ricorso al referendum espressamente previsti dall'art. 75 della Costituzione.

Altre richieste di referendum che investivano parte della legge n. 195 del 1958 erano state in precedenza dichiarate inammissibili, considerando i limiti impliciti al referendum regolato nell'art. 75 della Costituzione (sentenze n. 29 del 1987 e n. 28 del 1997).

L'attuale quesito referendario non comprende l'intero capo III della legge n. 195 del 1958, che contiene una pluralità di disposizioni eterogenee, alcune del tutto estranee al sistema elettorale, altre che rispecchiano enunciazioni normative già espresse dalla Costituzione (sentenza n. 28 del 1997).

Il quesito riguarda ora solo le norme che prevedono il voto di lista e la conseguente attribuzione dei seggi in base a quozienti e cifre elettorali riferiti alle liste. Sono chiari, dunque, il contenuto del quesito e gli effetti della proposta abrogazione. Venendo meno il voto di lista, nel sistema normativo residua quello attribuito ai candidati, i quali sono proclamati eletti in base al maggior numero di voti ottenuti da ciascuno di essi: in tal modo, oltretutto, il Consiglio superiore della magistratura non rimarrebbe privo di norme elettorali che ne consentano in ogni tempo il rinnovo.

3. - Il quesito referendario è diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituire ad essa una disciplina estranea allo stesso contesto normativo: si tratta di una abrogazione parziale, da ritenere ammissibile, e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo (sentenza n. 36 del 1997), il quale non rientra nello schema dell'art. 75 della Costituzione perché, anziché far deliberare la abrogazione anche solo parziale di una legge, sarebbe invece destinato a far costruire direttamente dal corpo elettorale una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo (sentenza n. 13 del 1999). Nel caso in esame, invece, caducato, per effetto dell'abrogazione referendaria, il voto di lista, rimarrebbe il criterio dell'attribuzione dei seggi in base ai voti ottenuti da ciascun candidato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 25, comma 14, 27, comma 3, e 39, commi 1, 2 e 4, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), nel testo risultante dalle successive modificazioni, apportate dall'art. 5 della legge 22 dicembre 1975, n. 695, dagli artt. 18, 19 e 20 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, dall'art. 2 della legge 22 novembre 1985, n. 655 e dagli artt. 7, 10 e 13 della legge 12 aprile 1990, n. 74; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 7-13 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 35/2000

Referendum abrogativo - Guardia di Finanza - Abolizione del carattere militare del Corpo - Inidoneità del quesito a conseguire l'obiettivo proposto - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare, iscritto al n. 117 del registro referendum, per l'abrogazione:

a) della legge 23 aprile 1959, n. 189, recante "Ordinamento del Corpo della Guardia di finanza" e successive modificazioni, limitatamente a:

articolo 1, secondo comma, limitatamente alle parole: "delle Forze armate dello Stato e", nonché alle parole: "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari";

articolo 4, primo comma, limitatamente alle parole: "è scelto fra i generali di Corpo d'armata dell'Esercito in servizio permanente effettivo ed" nonché alle parole: "di concerto col Ministro per la difesa", secondo comma, limitatamente alle parole: "Prende accordi con gli stati maggiori delle Forze armate per quanto è necessario in relazione all'addestramento militare ed al concorso dei reparti del Corpo alle operazioni militari in caso di emergenza.", e terzo comma, limitatamente alle parole: "Assume la carica di Comandante in seconda il generale di divisione più anziano della Guardia di finanza.";

articolo 5, primo comma, limitatamente alle parole: "possono esservi assegnati ufficiali di altre Forze armate, ai sensi del successivo art. 7", e secondo comma: "Per le esigenze addestrative di carattere militare e per il collegamento con lo stato maggiore dell'Esercito è assegnato al Comando generale un generale di brigata dell'Esercito in servizio permanente.";

articolo 7;

articolo 8, primo comma, limitatamente alla parola: "altre", e comma 2, limitatamente alle parole: "non militari";

articolo 9, limitatamente alle parole: "sottufficiali e truppa";

articolo 10;

articolo 12;

b) del regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, recante il codice penale militare di pace, limitatamente all'articolo 2, limitatamente alle parole: "della Guardia di finanza".

Vista l'ordinanza 7-13 dicembre 1999, come corretta con l'ordinanza 21 dicembre 1999, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Udito l'avvocato Claudio Chiola per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta referendaria investe varie disposizioni della legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento del Corpo della Guardia di finanza), le medesime che erano già state oggetto del quesito dichiarato inammissibile con la sentenza n. 30 del 1997, salvo l'art. 2, in quanto abrogato (unitamente agli artt. 3 e 6) - come rilevato dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione - dall'art. 27, comma 3, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica). Il comma 3 dell'art. 27 della legge ora citata ha inoltre previsto che, con regolamento da emanare a norma del comma 2 dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, venisse determinata la nuova struttura ordinativa del Corpo della Guardia di finanza; regolamento poi emanato con d.P.R. 29 gennaio 1999, n. 34, che ha sostanzialmente riprodotto il contenuto degli articoli abrogati della legge n. 189 del 1959. L'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione ha poi ritenuto che nel quesito referendario non deve essere compresa la norma primaria di delegificazione, in quanto nessuno dei criteri contenuti nei commi 3 e 4 dell'art. 27 della legge n. 449 del 1997 coinvolge il punto relativo alla natura militare del Corpo della Guardia di finanza.

In particolare, con la richiesta referendaria viene proposta la soppressione dei seguenti articoli, commi o parti di comma:

nell'art. 1, secondo comma, l'inciso "delle Forze armate dello Stato e", in modo che la Guardia di finanza non farebbe più parte delle Forze armate dello Stato;

nell'art. 1, secondo comma, l'inciso "concorrere alla difesa politico-militare delle frontiere e, in caso di guerra, alle operazioni militari", in modo da escludere tali funzioni da quelle attribuite alla Guardia di finanza;

negli articoli 4 e 5, parti di vari commi, nonché l'intero secondo comma dell'art. 5, ove sono a vario titolo disciplinate forme di collegamento con le altre Forze armate dello Stato, ai fini, ad esempio, della designazione del Comandante generale della Guardia di finanza, che deve essere scelto tra i generali di Corpo d'armata dell'esercito, dell'addestramento militare del Corpo della Guardia di finanza, per il quale sono previsti accordi con gli stati maggiori delle Forze armate, dell'assegnazione di ufficiali di altre Forze armate al Comando generale della Guardia di finanza;

l'intero art. 7, che prevede la possibilità di destinare ufficiali e sottufficiali in servizio permanente effettivo dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica a prestare servizio presso il Corpo della Guardia di finanza;

nell'art. 8, primo comma, l'inciso "altre", nel contesto della disposizione che prevede che "all'insegnamento nelle scuole e nei corsi di addestramento si provvede con ufficiali della Guardia di finanza o di altre Forze armate", al fine di evitare che la Guardia di finanza possa continuare ad essere ricompresa tra le Forze armate;

nell'art. 8, secondo comma, l'inciso "non militari", al fine di eliminare la distinzione tra le materie insegnate da ufficiali della Guardia di finanza e da docenti di diversa estrazione;

nell'art. 9, l'inciso "sottufficiali e truppa", al fine di escludere tali categorie dall'aliquota del personale destinata al contingente di mare e alle varie categorie di specializzazione;

l'intero art. 10, ove è previsto che ai militari del Corpo della Guardia di finanza si applicano il regolamento di disciplina militare per l'esercito e la legge penale militare, nonché varie disposizioni, tra cui quelle sulle licenze, valevoli per l'Arma dei carabinieri;

l'intero art. 12, relativo alla disciplina dell'avanzamento ai gradi di maresciallo capo e di brigadiere.

La richiesta referendaria investe, infine, l'art. 2 del codice penale militare di pace, limitatamente all'inciso "della Guardia di finanza", al fine di escludere gli appartenenti al Corpo dalle categorie dei militari cui si applica la legge penale militare.

2. - Il referendum è dunque sostanzialmente identico a quello già presentato nella tornata referendaria del 1997, e medesima è anche la denominazione identificativa "Guardia di Finanza: Abolizione del carattere militare della Guardia di Finanza" attribuita dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione.

Con riferimento alla formulazione letterale del quesito, l'unica differenza riguarda, infatti, la mancata inclusione dell'art. 2 della legge n. 189 del 1959, abrogato dall'art. 27, comma 3, della legge n. 449 del 1997, e sostituito dall'art. 1 del d.P.R. n. 34 del 1999, evidentemente sottratto, per il suo contenuto regolamentare, allo strumento referendario.

Per quanto attiene, poi, al quadro legislativo complessivo dell'ordinamento della Guardia di finanza, nel quale si inseriscono le specifiche norme oggetto del quesito referendario, si deve tenere presente che, anche successivamente al 1997, una copiosa produzione normativa ha inciso a vario titolo sull'ordinamento, sulla struttura organizzativa e sullo status del personale delle Forze armate e dei corpi armati organizzati militarmente, ivi compresa la Guardia di finanza, nell'ambito del programma generale del nuovo modello di difesa.

Nonostante queste differenze, conservano piena validità le ragioni poste a fondamento della sentenza di inammissibilità n. 30 del 1997.

3. - La richiesta di soppressione degli articoli compresi nel quesito referendario, dopo l'abrogazione, disposta dall'art. 27, comma 3, della legge n. 449 del 1997, non solo dell'art. 2 della legge n. 189 del 1959 - ove erano indicate le varie categorie che compongono il personale militare della Guardia di finanza (ufficiali, sottufficiali e truppa) -, ma anche degli artt. 3 e 6 - ove erano disciplinati altri aspetti della struttura e dell'organizzazione militari del Corpo -, depurerebbe certamente la legge che costituisce l'oggetto centrale del referendum dai più significativi frammenti lessicali che evocano il carattere militare dell'ordinamento della Guardia di finanza. Peraltro, a seguito dell'esame della legislazione in materia, anche successiva al 1997, questa Corte non può che ribadire la convinzione che il carattere militare della Guardia di finanza (su cui v. la sentenza n. 70 del 1976) è talmente compenetrato nella struttura, nell'organizzazione, nello status del personale, nelle funzioni e nelle modalità di esercizio dei compiti istituzionali del Corpo, che lo strumento referendario si presenta inidoneo a raggiungere l'obiettivo della sua "smilitarizzazione".

4. - Anche dopo gli interventi abrogativi proposti su alcune delle norme contenute nella legge n. 189 del 1959, il carattere militare della Guardia di finanza continuerebbe, infatti, a connotare l'assetto normativo del Corpo, dal reclutamento all'avanzamento in carriera del personale militare, dallo stato giuridico alla disciplina e alla rappresentanza militare, dalle funzioni connesse a compiti di difesa militare ad alcuni profili dello statuto penale, non toccati dal quesito referendario.

Al riguardo, è sufficiente qui ricordare, in estrema sintesi:

che per il reclutamento dei militari della Guardia di finanza destinati a fare parte del contingente di mare, chiamato a svolgere anche fuori delle acque territoriali funzioni tipicamente militari in collaborazione con la Marina militare, sono previsti requisiti equipollenti a quelli richiesti per il reclutamento nella Marina militare (artt. 4 della legge 31 maggio 1975, n. 191 - Nuove norme per il servizio di leva -, e 38 della legge 24 dicembre 1986, n. 958 - Nuove norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva prolungata -);

che le unità navali in dotazione della Guardia di finanza sono qualificate navi militari, iscritte in ruoli speciali del naviglio militare dello Stato (art. 1, primo comma, del d.P.R. 31 dicembre 1973, n. 1199 - Disciplina per l'iscrizione nel quadro del naviglio militare dello Stato di unità dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di finanza, del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e del Corpo delle capitanerie di porto -);

battono "bandiera da guerra" e sono assimilate a quelle della Marina militare (artt. 63 e 156 del r.d. 6 novembre 1930, n. 1643 - Approvazione del nuovo regolamento di servizio per la Regia Guardia di finanza -);

sono quindi considerate navi militari agli effetti della legge penale militare (art. 11 del codice penale militare di pace); quando operano fuori delle acque territoriali ovvero in porti esteri ove non vi sia un'autorità consolare esercitano le funzioni di polizia proprie delle "navi da guerra" (art. 200 del codice della navigazione) e nei loro confronti sono applicabili gli artt. 1099 e 1100 del codice della navigazione (rifiuto di obbedienza o resistenza e violenza a nave da

guerra), richiamati dagli artt. 5 e 6 della legge 13 dicembre 1956, n. 1409 (Norme per la vigilanza marittima ai fini della repressione del contrabbando dei tabacchi);

che il riordino della Guardia di finanza, nel quadro del programma generale del nuovo modello di difesa militare, continua ad essere impostato sul presupposto del carattere militare del Corpo (decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195 - Attuazione dell'art. 2 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di procedure per disciplinare i contenuti del rapporto di impiego del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate -, ove tra le forze di polizia a ordinamento militare è compresa la Guardia di finanza; decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 - Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza -;

legge 27 dicembre 1990, n. 404 - Nuove norme in materia di avanzamento degli ufficiali e sottufficiali delle Forze armate e del Corpo della Guardia di finanza; legge 25 maggio 1989, n. 190 - Disposizioni sulla revisione dei ruoli degli ufficiali, sull'incremento degli organici e sull'impiego della Guardia di finanza, nonché sulla durata in carica del comandante in seconda e sulla vigilanza e il controllo in tema di distribuzione e vendita di generi di monopolio -;

legge 1 febbraio 1989, n. 53 - Modifiche sullo stato giuridico e sull'avanzamento dei vicebrigadieri, dei graduati e militari di truppa dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della Guardia di finanza -);

che il Regolamento di disciplina militare, emanato con d.P.R. 18 luglio 1986, n. 545, a norma dell'art. 5, comma 1, della legge n. 382 del 1978, continua a dettare specifiche disposizioni che presuppongono il carattere e la disciplina militare del Corpo della Guardia di finanza, e che gli organi di rappresentanza militare, istituiti dall'art. 18 della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), e attuati dal d.P.R. 4 novembre 1979, n. 691 (Regolamento che disciplina l'attuazione della rappresentanza militare), sono espressamente previsti, nelle loro varie articolazioni a livello centrale, intermedio e di base, anche per il personale militare della Guardia di finanza.

Da questa sia pure sommaria e non esaustiva elencazione emerge dunque che la "militarità" caratterizza l'intera attuale disciplina del Corpo, tradizionalmente appartenente, a differenza di altri corpi militari dello Stato, alle Forze armate: anche in caso di esito positivo della consultazione referendaria, permarrebbero i modelli militari ai quali si è storicamente uniformata - e continua ad uniformarsi - la Guardia di finanza; modelli non suscettibili di essere modificati mediante mere abrogazioni, in particolare della norma che sancisce l'appartenenza del Corpo alle Forze armate ovvero delle norme che si richiamano alla tipica terminologia militare adottata per definirne il personale o la struttura organizzativa.

Tanto è vero che - come già rilevato nella sentenza n. 30 del 1997 - la "smilitarizzazione" di altri corpi militari dello Stato, quali il Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e il Corpo degli agenti di custodia, è stata attuata mediante complessi interventi legislativi (rispettivamente, legge 1 aprile 1981, n. 121, e legge 15 dicembre 1990, n. 395), che ne hanno disposto l'esplicito scioglimento e che hanno contestualmente istituito la Polizia di Stato e il Corpo di polizia penitenziaria e adottato una disciplina legislativa volta a regolamentare in chiave civile struttura, organizzazione e stato giuridico del personale.

5. - Il presente referendum deve pertanto essere dichiarato inammissibile a causa dell'incongruenza e dell'inidoneità del quesito a conseguire l'abolizione del carattere militare del Corpo della Guardia di finanza.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 23 aprile 1959, n. 189 (Ordinamento del Corpo della Guardia di finanza), e dell'articolo 2 del codice penale militare di pace, approvato con regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 7-13 dicembre 1999 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 36/2000

Referendum abrogativo - Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Sistema assicurativo - Abrogazione della gestione in esclusiva da parte dell'INAIL - Inidoneità del quesito a conseguire l'obiettivo preannunciato - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, recante "Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali" e successive modificazioni, limitatamente a: Articolo 10, comma 8: "Agli effetti dei precedenti commi sesto e settimo l'indennità d'infortunio è rappresentata dal valore capitale della rendita liquidata, calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39."; Articolo 11, comma 1, limitatamente alle parole: "calcolato in base alle tabelle di cui all'art. 39"; Articolo 16; Articolo 18; Articolo 28, comma 1, limitatamente alle parole: "con le modalità e nei termini di cui agli articoli 44 - così come modificato dal successivo punto 2) - e seguenti", e comma 5, limitatamente alle parole: "e versata con le modalità e nei termini di cui all'art. 44, così come modificato dal successivo punto 2)"; Articolo 34; Articolo 35; Articolo 36; Articolo 37; Articolo 38; Articolo 39; Articolo 40; Articolo 41; Articolo 42; Articolo 43; Articolo 44, nell'attuale testo così come risultante ai sensi dell'art. 10, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 1987, n. 536, convertito in legge 29 febbraio 1988, n. 48, nonché come integrato (quanto al comma 3) dall'art. 59, comma 19, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; Articolo 45, come modificato (quanto al secondo comma) dall'art. 4 decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389; Articolo 46; Articolo 47; Articolo 48; Articolo 49; Articolo 126; Articolo 127, come modificato dall'art. 53, comma 7, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; Articolo 128; Articolo 129; Articolo 148, comma 2, limitatamente alle parole: "da parte dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; Articolo 149; Articolo 152; Articolo 154; Articolo 157, comma 7, limitatamente alle parole: "con il concorso dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; Articolo 177, lettera e), limitatamente alle parole: "all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro"; Nonché del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, recante "Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza", e successive modificazioni, limitatamente a: Articolo 8, comma 3: "Al consiglio di amministrazione dell'INAIL, in aggiunta ai compiti di cui all'art. 3, è attribuita anche la competenza a decidere in via definitiva i ricorsi attribuiti alla commissione di cui all'art. 39, terzo comma, del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, che è soppressa"; giudizio iscritto al n. 118 del registro referendum. Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta e la successiva ordinanza di correzione di errore materiale del 21 dicembre 1999; Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Uditi l'avvocato Gianfranco Palermo per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele e l'avvocato Amos Andreoni per la Federazione dei Verdi ed altri, Comitato per le libertà e i diritti sociali e Partito della Rifondazione comunista.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo sulla quale la Corte è chiamata a pronunciarsi riguarda una serie di articoli del testo unico 30 giugno 1965, n. 1124, contenente la disciplina dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché l'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, strettamente connesso ai precedenti. Scopo del quesito è quello di eliminare la gestione della predetta assicurazione, in regime di sostanziale esclusiva, da parte dell'INAIL, e consentire ai datori di lavoro l'accesso, in alternativa, alle assicurazioni private; il tutto presupponendo che la liberalizzazione del mercato di quel settore sia più idonea a garantire la tutela dei lavoratori infortunati.

In ordine a tale obiettivo, il quesito referendario investe, fra gli altri, l'art. 126 del testo unico, che contiene l'affidamento in esclusiva all'INAIL della predetta assicurazione (per i lavoratori dell'industria), le procedure per la diffida al datore di lavoro in caso di inadempimento dell'obbligo di denuncia di inizio dell'attività, le norme che consentono all'ente previdenziale di avvalersi del sistema previsto per la riscossione dei tributi (artt. 34 e ss.), nonché il metodo di calcolo dei valori capitali delle rendite ed il meccanismo di ricorso avverso le deliberazioni dell'INAIL in materia di tariffe (artt. 39 e ss.). La complessa opera di abrogazione, peraltro, dovrebbe svolgersi nella permanenza del principio, sancito dall'art. 1 del testo unico, dell'obbligatorietà dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, e di quello dell'automaticità delle prestazioni (art. 67).

2. - Preliminarmente va sciolta la riserva sulla ammissibilità della presentazione e dell'illustrazione orale delle memorie da parte dei soggetti diversi dai presentatori del referendum. Tali soggetti, benché non menzionati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, possono tuttavia, per le ragioni indicate da questa Corte nella sentenza n. 31 del 2000, presentare memorie con la conseguente facoltà di illustrazione orale in camera di consiglio.

3. - La materia oggetto della presente proposta referendaria impone un previo richiamo all'art. 38 della Costituzione: il secondo comma di tale articolo, infatti, garantisce ai lavoratori il diritto "che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita" anche in caso di infortunio o di malattia professionale, mentre dal quarto comma deriva l'obbligo che gli obiettivi di tutela previdenziale indicati nell'articolo stesso vengano conseguiti mediante l'intervento di "organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato".

Il carattere pubblicistico dell'assicurazione in esame, ravvisabile già in queste disposizioni, informa anche le peculiarità dell'attuale assetto normativo, i cui connotati furono già evidenziati nella sentenza n. 160 del 1974 di questa Corte, ove si affermò, tra l'altro, che l'utile di impresa è un "fattore estraneo" alle assicurazioni sociali, la cui funzione è invece esclusivamente quella di "garantire ai beneficiari la sicurezza del soddisfacimento delle necessità di vita". Ciò è confermato da una serie di disposizioni, quali quella dell'obbligo per l'INAIL di pagare le rendite in modo automatico ed indipendentemente dalla regolarità dei versamenti contributivi; quella della suddivisione dell'onere economico complessivo, che grava in gran parte su di un'ampia platea di datori di lavoro, e solo in misura minima sui lavoratori; e quella relativa all'esercizio dell'assicurazione con forme di assistenza e di servizio sociale.

Occorre pertanto ribadire in questa sede quanto la Corte ebbe occasione di affermare nella sentenza ora citata in accordo con la migliore dottrina, ossia che la norma costituzionale "lascia piena libertà allo Stato di scegliere i modi, le forme, le strutture organizzative ritenute più idonee ed efficienti allo scopo", sempre che la scelta degli stessi sia tale da costituire "piena garanzia,

per i lavoratori, al conseguimento delle previdenze alle quali hanno diritto, senza dar vita a squilibri e sperequazioni”.

4. - Tanto premesso sul piano costituzionale e legislativo, la Corte, richiamandosi alla propria giurisprudenza in tema di motivi di inammissibilità del referendum osserva che nel presente caso lo strumento referendario appare inidoneo a raggiungere il menzionato fine dei proponenti così come oggettivato nel quesito, dal momento che il medesimo non è suscettibile di essere conseguito per via di semplice abrogazione parziale della normativa esistente, ma richiederebbe una complessa operazione legislativa di trasformazione di tale assetto.

Quest'ultimo, infatti, è essenzialmente informato, come si è detto, ai ben diversi criteri: della gestione pubblicistica, della copertura generale ed indipendente dall'effettivo pagamento dei contributi, e del finanziamento mediante somme fissate in modo autoritativo, al fine di assicurare il complessivo equilibrio del sistema. Basti rilevare, in proposito, che il principio di automaticità delle prestazioni - punto essenziale dell'attuale disciplina - non è di per sé compatibile con un regime nel quale la copertura assicurativa venga affidata alla libera contrattazione fra singoli datori di lavoro e compagnie private operanti in regime di concorrenza, quanto meno senza l'introduzione di ulteriori meccanismi di garanzia, cui solo il legislatore potrebbe dar vita.

In definitiva, agli elettori verrebbe proposta una falsa alternativa che, impedendo loro di conseguire realmente l'obiettivo annunciato - di assicurare, cioè, un diverso sistema pluralistico compatibile con i principi della permanente e generalizzata soddisfazione dei diritti garantiti in modo indefettibile dalla Costituzione - si riverbera sulla stessa possibilità di esprimere correttamente il proprio voto, traducendosi quindi nell'inammissibilità del referendum.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), nonché dell'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di riordino e soppressione di enti pubblici di previdenza e assistenza), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 13 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 37/2000

Referendum abrogativo - Ordinamento giudiziario - Separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti - Portata oggettiva del quesito - Inesistenza di limiti costituzionali - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, recante "Ordinamento giudiziario", e successive modificazioni ed in particolare di quelle recate dall'art. 29 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449, limitatamente a:

articolo 190, comma 2: "Il passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti alle requirenti e da queste a quelle può essere disposto, a domanda dell'interessato, solo quando il Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario, abbia accertato la sussistenza di attitudini alla nuova funzione.";

articolo 191;

articolo 192, comma 6, limitatamente alle parole: " , salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del Consiglio superiore della magistratura";

articolo 198, limitatamente alle parole: "Tali destinazioni possono avvenire, a giudizio del Ministro, tanto con le funzioni giudicanti, quanto con quelle requirenti, indipendentemente dalla qualifica posseduta dal magistrato.";

giudizio iscritto al n. 119 del registro referendum.

Viste l'ordinanza del 7 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta, e la successiva ordinanza di correzione di errore materiale del 21 dicembre 1999;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi gli avvocati Federico Sorrentino e Giuseppe Frigo per i presentatori Capezone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele e per i promotori Cappato Marco e Della Vedova Benedetto.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum investe quattro disposizioni dell'ordinamento giudiziario di cui al r.d. n. 12 del 1941, e precisamente:

a) il comma 2 dell'art. 190 (Passaggio dalle funzioni requirenti alle giudicanti e viceversa), che, nel testo sostituito dall'art. 29 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 449 (Approvazione delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni), facendo seguito all'affermazione del comma 1 secondo cui "la magistratura, unificata nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità, è distinta relativamente alle funzioni giudicanti e requirenti", stabilisce che il passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti o viceversa "può essere disposto, a domanda dell'interessato, solo quando il Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario,

abbia accertato la sussistenza di attitudini alla nuova funzione”. Può ricordarsi che il testo originario dell’art. 190 disciplinava a sua volta il passaggio dei magistrati dalle funzioni requirenti alle giudicanti o da queste a quelle, a domanda dell’interessato o per esigenze di servizio, sottoponendo tale passaggio, durante la permanenza del magistrato nel medesimo grado, ad alcune condizioni procedurali, in particolare al parere conforme del Consiglio superiore della magistratura (allora organo consultivo), e ad alcuni limiti sostanziali, fra cui, nel caso di passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti, la sussistenza di “speciali attitudini alle funzioni del pubblico ministero” (quinto comma);

b) l’intero articolo 191 (Anzianità in caso di cambio di funzioni), il quale dispone che “i magistrati che, per la speciale loro idoneità alle funzioni requirenti, ottengono la promozione nel pubblico ministero con anticipazione sui loro colleghi parimenti classificati promossi nella magistratura giudicante, se successivamente fanno passaggio alle funzioni giudicanti, perdono l’anzianità derivante dalla promozione anticipata ed è ad essi attribuita quella che sarebbe loro spettata se fossero stati promossi nella magistratura giudicante. Se non è giunto il loro turno per tale promozione, essi non possono ottenere che il richiamo alle funzioni e al grado anteriore alla promozione, ferma in ogni caso la classifica per effetto della quale conseguirono l’anticipata promozione”;

c) un inciso contenuto nel sesto comma dell’articolo 192 (Assegnazione delle sedi per tramutamento), il cui testo recita: “Non sono ammesse domande di tramutamento con passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti o viceversa, salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del consiglio superiore della magistratura”. Il quesito propone l’abrogazione del solo inciso “salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del consiglio superiore della magistratura”, tendendo dunque a lasciare in vita un disposto che si limiti a sancire la non ammissione di domande di tramutamento con passaggio dalle une alle altre funzioni;

d) il secondo periodo dell’art. 198 (Ricollocamento in ruolo di magistrati già destinati al Ministero): l’articolo prevede che “i magistrati addetti con funzioni amministrative al Ministero di grazia e giustizia possono, anche di ufficio, essere ricollocati nel ruolo organico della magistratura e destinati agli uffici giudiziari per esercitarvi le funzioni del loro grado”; il secondo periodo, del quale si chiede l’abrogazione, prosegue stabilendo che “tali destinazioni possono avvenire, a giudizio del Ministro, tanto con le funzioni giudicanti, quanto con quelle requirenti, indipendentemente dalla qualifica posseduta dal magistrato”.

2. - Le disposizioni oggetto del quesito sono del tutto estranee alle categorie di leggi per le quali l’art. 75, secondo comma, della Costituzione preclude il ricorso all’abrogazione referendaria: onde, sotto questo profilo, non sussistono ostacoli all’ammissibilità del quesito.

3. - La proposta di abrogazione concerne, come si è visto, alcune disposizioni o parti di disposizioni, in tema di passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti alle requirenti o da queste a quelle, che disciplinano tale passaggio, in particolare in sede di “tramutamento” a domanda, stabilendone modalità e condizioni; l’art. 191 dell’ordinamento giudiziario, di cui si chiede l’abrogazione totale, a sua volta disciplina un aspetto particolare, concernente l’ordine di anzianità dei magistrati nel ruolo, nei casi di passaggio alle funzioni giudicanti di magistrato già promosso anticipatamente nella magistratura requirente. Si può pertanto riconoscere nel quesito - in base ai criteri adottati nella pregressa giurisprudenza di questa Corte (ad esempio, sentenze n. 41 del 1997, n. 13 del 1999) - un carattere effettivamente abrogativo e non “introduttivo”. Parimenti si può convenire sulla sussistenza di una “matrice razionalmente unitaria” che caratterizza il quesito, consentendo di ritenerlo conforme, sotto questo aspetto, alla logica del referendum abrogativo come “strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare” (cfr. sentenza n. 16 del 1978).

4. - Ciò non significa, peraltro, che l’eventuale abrogazione, che discenderebbe dalla approvazione del quesito referendario, appaia in grado di realizzare, tanto meno in modo esaustivo, un ordinamento caratterizzato da una vera e propria “separazione delle carriere” dei magistrati addetti alle funzioni giudicanti e rispettivamente a quelle requirenti, obiettivo, questo, che richiederebbe una nuova organica disciplina, suscettibile di essere introdotta solo attraverso

una complessa operazione legislativa, e non attraverso la semplice abrogazione di alcune disposizioni vigenti. A questo riguardo, la Corte non può non rilevare che il titolo attribuito al quesito dall'Ufficio centrale per il referendum "Ordinamento giudiziario: separazione delle carriere dei magistrati giudicanti e requirenti" appare non del tutto adeguato, e in sostanza eccedente, rispetto alla oggettiva portata delle abrogazioni proposte, concernenti piuttosto, come si è detto, l'attuale disciplina sostanziale e procedimentale dei passaggi dall'una all'altra funzione in occasione dei trasferimenti dei magistrati a domanda.

Restano, in particolare, di per sé estranei al quesito il tema dei criteri per la iniziale assegnazione del magistrato, vincitore dell'unico concorso, e a seguito dell'unico tirocinio, alle une o alle altre funzioni, nonché quello delle assegnazioni di funzioni che avvengano, nei casi in cui ciò è consentito, d'ufficio (cfr., ad esempio, artt. 4 e 5 della legge 25 luglio 1966, n. 570, sulla destinazione dei magistrati di Corte d'appello e rispettivamente sul conferimento a detti magistrati di uffici direttivi; art. 10 della legge 20 dicembre 1973, n. 831, sul conferimento delle funzioni di magistrato di Cassazione; art. 19 della stessa legge, sul conferimento degli uffici direttivi superiori; art. 37, comma 4, del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51, sulla destinazione d'ufficio dei magistrati già titolari dei posti soppressi a seguito della istituzione del giudice unico di primo grado: ancorché poi il comma 5 stabilisca che le eventuali nuove destinazioni "sono considerate come trasferimenti a domanda a tutti gli effetti"; artt. 2 e 21, sesto comma, del r.d.l. 31 maggio 1946, n. 511, sui trasferimenti d'ufficio disposti, rispettivamente, per incompatibilità o per soppressione di posti, e con provvedimento disciplinare).

Tuttavia è la descritta portata oggettiva del quesito, e non già la corrispondenza ad essa del titolo attribuito, che costituisce elemento decisivo per ritenere, da tale punto di vista, la ammissibilità della richiesta di referendum: ancorché debba auspicarsi - nell'ambito della tante volte invocata revisione della legge di attuazione del referendum - un'attenta considerazione anche di siffatti aspetti.

5. - Non può dirsi che il quesito investa disposizioni il cui contenuto normativo essenziale sia costituzionalmente vincolato, così da violare sostanzialmente il divieto di sottoporre a referendum abrogativo norme della Costituzione o di altre leggi costituzionali (cfr. ancora sentenza n. 16 del 1978, nonché, da ultimo, ad esempio, sentenze n. 18 e n. 19 del 1997). La Costituzione, infatti, pur considerando la magistratura come un unico "ordine", soggetto ai poteri dell'unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni. Mentre ogni altra considerazione, pur attendibile, sull'esigenza che, a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria, si pongano in essere gli interventi legislativi necessari per rivedere organicamente la normativa "di risulta", eliminandone disarmonie o incongruità eventualmente discendenti dalla parzialità dell'intervento abrogativo o dall'assenza di discipline transitorie e consequenziali, non è tale da pregiudicare l'ammissibilità del referendum.

6. - Non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di referendum deve dunque essere giudicata ammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni o parti di disposizioni del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), e successive modificazioni: articolo 190, comma 2: "Il passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti alle requirenti e da queste a quelle può essere disposto, a domanda dell'interessato, solo quando il Consiglio superiore della magistratura, previo parere del consiglio giudiziario, abbia accertato la sussistenza di attitudini alla nuova funzione"; articolo 191; articolo 192, sesto comma, limitatamente alle parole " , salvo che per tale passaggio esista il

parere favorevole del Consiglio superiore della magistratura”; articolo 198, limitatamente alle parole “Tali destinazioni possono avvenire, a giudizio del Ministro, tanto con le funzioni giudicanti, quanto con quelle requirenti, indipendentemente dalla qualifica posseduta dal magistrato.”; richiesta dichiarata legittima dall’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, con l’ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 38/2000

Referendum abrogativo - Responsabilità civile diretta dei magistrati - Abrogazione di norme contrarie - Carattere propositivo e mancanza di chiarezza del quesito - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 13 aprile 1988, n. 117 recante "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati" e successive modificazioni, limitatamente alle seguenti parti: Articolo 2, comma 1, limitatamente alle parole: "contro lo Stato"; Articolo 4; Articolo 5; Articolo 6; Articolo 7; Articolo 8; Articolo 9, comma 1, limitatamente alle parole: "dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'articolo 5"; Articolo 13, comma 1, limitatamente alle parole "costituente reato"; giudizio iscritto al n. 120 del registro referendum. Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta; Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Fernanda Contri; Udito l'avvocato Giuseppe Morbidelli per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi, ha ad oggetto molteplici disposizioni della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), di cui propone la soppressione di articoli o di parti di comma. Più precisamente la richiesta investe:

l'articolo 2, che prevede la responsabilità per dolo o colpa grave del magistrato, limitatamente alle parole "contro lo Stato", in modo da consentire l'azione diretta per il risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie;

l'intero articolo 4, che determina la competenza e stabilisce i termini per l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno contro lo Stato;

gli interi articoli 5 e 6, che disciplinano l'ammissibilità della domanda risarcitoria contro lo Stato e l'intervento del magistrato nel relativo giudizio;

gli interi articoli 7 e 8, che prevedono rispettivamente l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti del magistrato, nonché la competenza per la detta azione e la misura della rivalsa;

l'articolo 9, limitatamente alle parole "dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'articolo 5", in quanto il termine per l'esercizio dell'azione disciplinare decorre dalla comunicazione del provvedimento di ammissibilità della domanda risarcitoria;

l'articolo 13, limitatamente alle parole "costituente reato", poiché tale norma afferma il diritto del danneggiato al risarcimento dei danni nei confronti sia del magistrato che dello Stato solo in conseguenza di un fatto "costituente reato".

2. - Le disposizioni oggetto dell'iniziativa referendaria non appartengono ad alcuna delle categorie di leggi espressamente sottratte a referendum dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione.

È nondimeno necessario, in relazione alla struttura e alla formulazione del quesito, accertare "se non s'impongono altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale, ad integrazione delle ipotesi che la Costituzione ha previsto in maniera puntuale ed espressa" (sentenza n. 16 del 1978).

La domanda referendaria, benché formulata in termini parzialmente diversi rispetto a quella dichiarata inammissibile da questa Corte con sentenza n. 34 del 1997, non si sottrae ad una serie di rilievi che ne precludono l'ammissibilità.

3. - Il quesito referendario investe una disciplina che, pur avendo ad oggetto gli atti o i comportamenti posti in essere da magistrati nell'esercizio delle loro funzioni e la conseguente responsabilità, assegna la preminenza all'azione diretta contro lo Stato sia - come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare, con la menzionata sentenza n. 34 del 1997 - per garantire l'interesse del cittadino alla riparazione risarcitoria; sia per determinare, in base ad una valutazione discrezionale, un punto di equilibrio tra tale interesse e la costituzionale esigenza di salvaguardare l'indipendenza e l'indefettibilità della funzione giurisdizionale.

La domanda referendaria tende ad affermare una responsabilità civile dei magistrati piena e diretta, destinata a coesistere con la perdurante possibilità di proporre un'azione rivolta contro lo Stato.

Si tratta di una modifica dell'impianto della speciale disciplina - delineata dal legislatore ai ricordati fini - perseguita tanto attraverso la proposta di abrogazione popolare di interi articoli della legge oggetto della richiesta referendaria, quanto mediante la tecnica del ritaglio, da singole disposizioni, di parole e locuzioni insuscettibili, isolatamente riguardate, di esprimere un qualsivoglia significato: dall'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988, che disciplina le ipotesi tipiche di responsabilità per dolo o colpa grave, prevedendo come unico rimedio l'azione contro lo Stato, si propone di sottrarre le parole "contro lo Stato" per far residuare un "diritto di agire" non limitato sotto il profilo dei soggetti destinatari dell'azione; dall'art. 13, comma 1, norma speciale che disciplina l'unica ipotesi - l'illecito penale - in cui è ammessa l'azione di responsabilità anche nei confronti del magistrato, si propone di eliminare la locuzione "costituente reato", per far residuare una disposizione che ammette l'azione risarcitoria diretta nei confronti del magistrato, oltre che dello Stato, da parte di chi abbia "subito un danno in conseguenza di un fatto", senza ulteriore qualificazione, "commesso dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni".

In più di una occasione, questa Corte ha chiarito che con la tecnica del ritaglio non può essere perseguito l'effetto, proprio di un referendum propositivo, di sostituire la disciplina investita dalla domanda referendaria "con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare ex novo né direttamente costruire" (sentenza n. 13 del 1999); né può dirsi, con riguardo alla richiesta ora sottoposta allo scrutinio di ammissibilità, che l'introduzione dell'azione diretta nei confronti del magistrato, accanto alla perdurante possibilità di proporre l'azione contro lo Stato, possa realizzarsi grazie a meccanismi di riespansione o autointegrazione dell'ordinamento attivati dall'eventuale abrogazione popolare.

Il risultato che i promotori si propongono di provocare, in altri termini, non deriverebbe "come effetto di sistema da un'operazione in se stessa conforme alla natura abrogativa dell'istituto previsto dall'art. 75 della Costituzione" (sentenza n. 31 del 1997).

Invece il fine che i promotori si propongono e che risulta oggettivo nella domanda referendaria è perseguito in modo contrario alla natura dell'istituto e pertanto inammissibile, poiché la proposta referendaria non si presenta come puramente ablativa, bensì come innovativa e sostitutiva di norme.

Nel presente caso, in altri termini, il quesito assumendo carattere propositivo non può ricondursi allo schema dell'abrogazione parziale, "perché non si propone tanto al corpo elettorale

una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita” (sentenza n. 36 del 1997).

4. - Come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, quando l’abrogazione parziale venga perseguita mediante la soppressione dal testo normativo di singole parole, “si accentua l’esigenza di garantire al popolo, nell’esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara” (sentenza n. 39 del 1997).

Nel presente giudizio di ammissibilità, quanto al requisito della chiarezza, non si può omettere il rilievo di alcune gravi carenze. La formulazione della domanda referendaria presenta infatti numerosi elementi idonei a ingenerare confusione nell’elettore.

4.1. - È sufficiente enunciare, quale conseguenza automatica dell’eventuale abrogazione dell’art. 7, l’unificazione del regime di responsabilità per tutti i soggetti che a vario titolo partecipano all’esercizio della funzione giudiziaria - dalla legge a seconda del titolo differentemente considerati - e ancora, quale conseguenza dell’eventuale abrogazione degli artt. 7 e 8, la commistione dell’azione di regresso con quella di rivalsa, ben distinte ed autonome nell’impianto della legge n. 117 del 1988.

4.2. - Ancora e più specificatamente si consideri la richiesta di abrogazione della disposizione concernente il dies a quo per l’esercizio dell’azione disciplinare, che deve essere esercitata entro due mesi dalla comunicazione del provvedimento di ammissibilità della domanda risarcitoria, anche se persegue l’evidente finalità di eliminare ogni riferimento al giudizio di ammissibilità della domanda di cui all’art. 5; una volta eliminata la previsione del termine iniziale, si potrebbe ritenere che l’azione disciplinare debba essere esercitata entro due mesi dalla notizia del fatto, ovvero entro due mesi dalla proposizione dell’azione risarcitoria. Ciò costituisce elemento di obiettiva incertezza, tanto più grave ove si consideri che la norma in esame pone l’obbligo, non la mera facoltà, dell’esercizio dell’azione disciplinare, a differenza di quanto stabilito dalle disposizioni generali relative al procedimento disciplinare dei magistrati.

4.3. - Un profilo particolarmente evidente di mancanza di chiarezza del quesito si ravvisa nella richiesta di abrogazione delle parole “costituente reato”, contenute nell’art. 13 della legge, che disciplina la responsabilità civile per fatti costituenti reato commessi dal magistrato nell’esercizio delle sue funzioni, stabilendo in tal caso il diritto del danneggiato al risarcimento dei danni nei confronti sia del magistrato che dello Stato come responsabile civile.

A seguito della eventuale abrogazione del menzionato inciso, il magistrato sarebbe chiamato a rispondere per qualunque “fatto” commesso nell’esercizio delle sue funzioni: la eventuale abrogazione non potrebbe sensatamente accreditare una estensione della responsabilità a qualsiasi “fatto” commesso dal magistrato nell’esercizio delle sue funzioni. Dall’abrogazione peraltro potrebbe derivare l’effetto per cui, in assenza di qualunque riferimento alle fattispecie disciplinate dagli artt. 2 e 3 della legge, la disposizione residua introdurrebbe ipotesi di responsabilità diverse e più ampie rispetto a quelle tipiche di cui ai citati articoli 2 e 3; ipotesi di responsabilità che sarebbero poste a carico indistintamente di tutti coloro che partecipano all’esercizio della funzione giudiziaria. Si tratta di un risultato evidentemente contraddittorio con la finalità oggettivata nello stesso quesito, che rappresenta un elemento di grave incertezza e confusione, potenziata dalla permanenza nella rubrica del medesimo articolo della qualificazione del fatto come reato.

5. - In conclusione, la rilevata natura propositiva e non meramente abrogativa della richiesta referendaria in esame e la complessiva mancanza di chiarezza del quesito da sottoporre al corpo elettorale, inducono ad un giudizio di inammissibilità.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 7-13 dicembre 1999 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 39/2000

Referendum abrogativo - Collocamento al lavoro - Liberalizzazione - Disomogeneità delle disposizioni oggetto del quesito - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, numero 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, recante "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59", limitatamente a:

Articolo 10, comma 3: "I soggetti di cui al comma 2 debbono avere quale oggetto sociale esclusivo l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro."; comma 7, limitatamente alle parole: "devono:

a) disporre di uffici idonei nonché di operatori con competenze professionali idonee allo svolgimento dell'attività di selezione di manodopera; l'idoneità delle competenze professionali è comprovata da esperienze lavorative relative, anche in via alternativa, alla gestione, all'orientamento, alla selezione e alla formazione del personale almeno biennale;

b) avere amministratori, direttori generali, dirigenti muniti di rappresentanza e soci accomandatari, in possesso di titoli di studio adeguati ovvero di comprovata esperienza nel campo della gestione, selezione e formazione del personale della durata di almeno tre anni. Tali soggetti"; comma 10: "Nei confronti dei prestatori di lavoro l'attività di mediazione deve essere esercitata a titolo gratuito."; comma 12, lett. b), limitatamente alle parole: "e 10", giudizio iscritto al n. 121 del registro referendum.

Vista l'ordinanza depositata il 13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Edoardo Ghera per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele e l'avvocato Piergiovanni Alleva per la Federazione dei Verdi ed altri, Comitato per le libertà e i diritti sociali e Partito della Rifondazione comunista.

[...]

Considerato in diritto

1. - Questa Corte, sciogliendo la riserva formulata nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000, dichiara rituali, per le ragioni esposte nella sentenza n. 31 del 2000, anche le memorie depositate e illustrate oralmente da soggetti diversi dai presentatori.

2. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, investe l'articolo 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che regola l'attività privata di mediazione tra domanda e offerta di lavoro. Il quesito referendario propone l'abrogazione di alcune disposizioni: il comma 3, a mente del quale i soggetti privati che svolgono attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro devono avere tale attività quale oggetto sociale esclusivo; il comma 7, lettera a), il quale stabilisce che essi devono disporre di

uffici idonei nonché di operatori con competenze professionali idonee allo svolgimento dell'attività di selezione di manodopera, soggiungendo che l'idoneità di tali competenze professionali è comprovata da esperienze lavorative relative, anche in via alternativa, alla gestione, all'orientamento, alla selezione e alla formazione almeno biennale; il comma 7, lettera b), limitatamente alla parte che prescrive che i predetti soggetti debbono avere amministratori, direttori generali, dirigenti muniti di rappresentanza e soci accomandatari in possesso di titoli di studio adeguati, ovvero di comprovata esperienza nel campo della gestione, selezione e formazione del personale della durata di almeno tre anni; il comma 10, che prevede che l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro debba essere esercitata a titolo gratuito nei confronti dei prestatori di lavoro; infine, il comma 12, lettera b), nella parte in cui, mediante rinvio al comma 10, prevede la revoca, anche su richiesta delle Regioni, dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di mediazione nell'ipotesi di violazione del dovere di gratuità nei confronti dei lavoratori.

3. - Il quesito referendario è inammissibile, poiché con esso si chiede l'abrogazione di più disposizioni non omogenee tra loro, nei confronti delle quali l'elettore deve essere lasciato libero di esprimere valutazioni autonome e anche potenzialmente divergenti.

I commi 3 e 7 dell'art. 10 del d.lgs. n. 469 del 1997 hanno infatti riguardo ai requisiti soggettivi dell'imprenditore o degli amministratori (esclusività dell'oggetto sociale; professionalità degli amministratori, dei dirigenti e degli operatori), ovvero a caratteristiche oggettive dell'azienda (disponibilità di uffici idonei). Il comma 10 non concerne requisiti soggettivi o aziendali ma pone un limite all'attività negoziale dell'impresa (gratuità della mediazione nei confronti dei prestatori di lavoro).

Non vale sostenere che le disposizioni inserite nel quesito siano unificate tra loro dal fine di liberalizzare ulteriormente il mercato del lavoro, rimuovendo ogni limite potenzialmente incidente sulla libertà dell'impresa. Ciascuno dei limiti ai quali le singole disposizioni interessate dalla richiesta abrogativa mettono capo risponde a una diversa istanza legislativa. L'esclusività riguarda la purezza dell'oggetto dell'impresa che la legge vuole indenne da qualsiasi contaminazione, anche la più lieve, al punto di precludere in questo settore l'assunzione della qualità di imprenditore alla persona fisica per l'altrimenti inevitabile commistione con altre attività negoziali del soggetto. I requisiti di professionalità specifica attengono ancora all'impresa nella sua globalità e non all'uno o all'altro dei suoi rapporti contrattuali e mirano alla salvaguardia della qualità del servizio offerto. Con il vincolo di gratuità dell'attività nei confronti dei lavoratori, il legislatore si propone di proteggere una soltanto delle parti dell'istituendo rapporto di lavoro, quella parte che anche in un contesto di liberalizzazione del collocamento è valutata come la più debole, sia rispetto al datore di lavoro che all'agente intermediario. Unificare questi eterogenei ordini di limiti sotto l'indistinta rubrica "liberalizzazione" significa appunto precludere agli elettori l'opportunità di modulare la propria risposta sulla diversità dei valori legislativi sottesi alle singole disposizioni che formano oggetto del quesito.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, dell'articolo 10 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, recante "Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59", richiesta dichiarata legittima, con ordinanza depositata in data 13 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 40/2000

Referendum abrogativo - Sistema dei termini processuali - Abrogazione parziale - Carattere non meramente abrogativo del referendum - Disomogeneità e intrinseca contraddittorietà del quesito - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare, iscritto al n. 122 del registro referendum, per l'abrogazione:

a) del regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443, recante: "Approvazione del Codice di procedura civile", e successive modificazioni, limitatamente a:

Articolo 152, primo comma, limitatamente alle parole: "anche a pena di decadenza", e secondo comma, limitatamente alle parole: "stabiliti dalla legge" e alle parole: "ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente";

Articolo 153;

Articolo 154, rubrica, limitatamente alla parola: "ordinatorio", e primo comma, limitatamente alle parole: "che non sia stabilito a pena di decadenza";

b) del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante: "Approvazione del codice di procedura penale", e successive modificazioni, limitatamente a:

Articolo 173, comma 1, limitatamente alle parole: "soltanto nei casi previsti dalla legge", e comma 2, limitatamente alle parole: "a pena di decadenza";

Articolo 175, comma 1, limitatamente alle parole: "a pena di decadenza".

Vista l'ordinanza 7-13 dicembre 1999, come corretta con l'ordinanza 21 dicembre 1999, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Udito l'avvocato Gustavo Pansini per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta referendaria investe alcune disposizioni del codice di procedura civile (regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443, recante: "Approvazione del codice di procedura civile") e del codice di procedura penale (decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante: "Approvazione del codice di procedura penale"), che dettano, rispettivamente per la materia civile e per la materia penale, la disciplina generale dei termini processuali.

In relazione al codice di procedura civile, viene proposta la soppressione dei seguenti articoli e parti di comma:

Articolo 152, primo comma, limitatamente alle parole: “anche a pena di decadenza”, e secondo comma, limitatamente alle parole: “stabiliti dalla legge” e alle parole “ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente”;

Articolo 153;

Articolo 154, limitatamente alla parola: “ordinatorio”, contenuta nella rubrica, e primo comma, limitatamente alle parole: “che non sia stabilito a pena di decadenza”.

In relazione al codice di procedura penale, viene proposta la soppressione delle seguenti parti di comma:

Articolo 173, comma 1, limitatamente alle parole: “soltanto nei casi previsti dalla legge”, e comma 2, limitatamente alle parole: “a pena di decadenza”;

Articolo 175, comma 1, limitatamente alle parole: “a pena di decadenza”.

2. - La disciplina dei termini processuali (vale a dire, dei limiti di tempo assegnati a un soggetto per il compimento di un atto processuale) è contenuta, per il processo civile, negli artt. 152-155 cod. proc. civ. e, per il processo penale, negli artt. 172-176 cod. proc. pen.

Per quanto interessa la presente decisione, i termini processuali civili sono distinti in “ordinatori” e “perentori”. Si considerano ordinatori tutti i termini che la legge non dichiara espressamente perentori o che non sono stabiliti a pena di decadenza dal giudice, quando la legge lo permette (art. 152 cod. proc. civ.). I termini ordinatori possono essere abbreviati o prorogati dal giudice, prima della scadenza, per una sola volta e per una durata non superiore al termine prorogato (art. 154 cod. proc. civ.). Per contro, i termini perentori non possono essere abbreviati o prorogati “nemmeno sull’accordo delle parti” (art. 153 cod. proc. civ.).

Con riferimento al processo penale, i termini “si considerano stabiliti a pena di decadenza soltanto nei casi previsti dalla legge” (art. 173, comma 1, cod. proc. pen.). L’inosservanza dei termini comunemente definiti “ordinatori” non produce, invece, l’effetto della decadenza, ma comporta eventuali conseguenze extraprocessuali (ad esempio, la responsabilità disciplinare cui fa espresso richiamo l’art. 124 cod. proc. pen.).

Nel processo penale, verosimilmente in considerazione del carattere pubblico dell’azione penale e della natura degli interessi in gioco, non è in via generale contemplato l’istituto della abbreviazione o della proroga dei termini assegnati alle parti ex lege o per provvedimento del giudice. Sono invece espressamente previsti la non prorogabilità dei termini stabiliti dalla legge a pena di decadenza, salvo che la legge disponga altrimenti (art. 173, comma 2, cod. proc. pen.) e l’istituto della restituzione nel termine per il caso fortuito o la forza maggiore (art. 175 cod. proc. pen.).

3. - Emerge immediata ed evidente una duplice ragione di inammissibilità della richiesta referendaria.

In primo luogo, la formulazione del quesito non rispetta il carattere meramente abrogativo del referendum, ma mira piuttosto, attraverso la tecnica del “ritaglio” di singole parole o gruppi di parole privi di autonomo significato normativo, a creare, sia nel processo civile che in quello penale, discipline dei termini processuali nuove e assolutamente diverse, sostituendole a quelle esistenti (v. sentenza n. 36 del 1997).

Per quanto riguarda il processo civile, gli interventi soppressivi delle parole “anche a pena di decadenza” operati sul primo comma dell’art. 152 cod. proc. civ., nonché delle parole “stabiliti dalla legge” e “ordinatori, tranne che la legge li dichiari espressamente”, operati sul secondo comma del medesimo articolo, trasformerebbero tutti i termini in perentori. Viene peraltro proposta anche l’abrogazione dell’intero art. 153 cod. proc. civ., ove si stabilisce che i termini perentori non possono essere abbreviati o prorogati, nemmeno sull’accordo delle parti, nonché della parola “ordinatorio” nella rubrica dell’art. 154 cod. proc. civ. e delle parole “che non sia stabilito a pena di decadenza” nel primo comma del medesimo articolo, con la conseguenza che tutti i termini, ricondotti all’unica categoria dei termini perentori, potrebbero essere abbreviati o prorogati, prima della scadenza, dal giudice anche d’ufficio.

In caso di esito positivo del referendum verrebbe quindi, introdotta nell’ordinamento l’inedita categoria dei termini processuali perentori, ma nello stesso tempo abbreviabili o

prorogabili dal giudice anche d'ufficio, oltretutto in contrasto con le esigenze di certezza e di uniformità che ineriscono alla natura stessa dei termini perentori.

Anche per quanto concerne i termini processuali penali, la richiesta referendaria, attraverso interventi ablativi di mere locuzioni verbali, operati sull'art. 173 (e marginalmente sull'art. 175) del codice di procedura penale, tende a sostituire a quella esistente una disciplina radicalmente diversa, che fa perno su un'unica categoria di termini indiscriminatamente stabiliti a pena di decadenza, quale che sia l'atto o l'attività cui ineriscono, e non prorogabili, salvo che la legge stessa disponga diversamente.

4. - Sono altresì evidenti la disomogeneità e l'intrinseca contraddittorietà del quesito referendario, che a loro volta si riflettono nella anodina e generica formulazione dell'intitolazione "Sistema dei termini processuali: Abrogazione parziale".

La pretesa di sottoporre a referendum discipline accomunate solo dal mero riferimento nominalistico all'istituto dei termini processuali, ma operanti nei diversi sistemi del processo civile e del processo penale, pone la libertà di scelta dell'elettore di fronte a prospettive tra loro non conferenti. Inoltre con il medesimo quesito si chiede, da un lato, di introdurre nell'ordinamento processuale civile termini qualificati come perentori, ma in realtà sempre abbreviabili o prorogabili anche d'ufficio dal giudice; dall'altro di sopprimere nell'ordinamento processuale penale la categoria dei termini ordinatori e di trasformarli tutti in termini sanzionati a pena di decadenza.

Risulta così disatteso proprio lo scopo, dichiarato dai promotori del referendum nella memoria illustrativa, di conseguire l'accelerazione dei procedimenti, imponendo anche al giudice il rigoroso rispetto dei nuovi termini processuali perentori: al contrario, nel processo civile i termini diverrebbero tutti abbreviabili o prorogabili sulla base di scelte discrezionali dello stesso giudice; nel processo penale la sanzione della decadenza, prevista in caso di inosservanza per tutti i termini, potrebbe addirittura determinare la paralisi dell'esercizio della giurisdizione.

5. - Per le concorrenti ragioni sopra esposte, la richiesta referendaria va pertanto dichiarata inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 152, 153 e 154 del regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443, recante "Approvazione del Codice di procedura civile", e degli artt. 173 e 175 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante "Approvazione del codice di procedura penale", richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 7-13 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 41/2000

Referendum abrogativo - Contratti di lavoro a tempo determinato - Liberalizzazione - Contrasto con obblighi nascenti da direttiva comunitaria - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 18 aprile 1962, n. 230 recante "Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato" e successive modificazioni limitatamente a: Articolo 1, comma 1: "Il contratto di lavoro si reputa a tempo indeterminato, salvo le eccezioni appresso indicate." e comma 2, come modificato dall'art. unico della legge 23 maggio 1977, n. 266 (il quale ha sostituito la lettera "e"), nonché come integrato dall'art. unico della legge 25 marzo 1986, n. 84 (il quale ha aggiunto la lettera "f"), limitatamente alle parole: "a) quando ciò sia richiesto dalla speciale natura dell'attività lavorativa derivante dal carattere stagionale della medesima; b) quando l'assunzione abbia luogo per sostituire lavoratori assenti e per i quali sussiste il diritto alla conservazione del posto, sempreché nel contratto di lavoro a termine sia indicato il nome del lavoratore sostituito e la causa della sua sostituzione; c) quando l'assunzione abbia luogo per la esecuzione di un'opera o di un servizio definiti e predeterminati nel tempo aventi carattere straordinario od occasionale; d) per le lavorazioni a fasi successive che richiedono maestranze diverse, per specializzazioni, da quelle normalmente impiegate e limitatamente alle fasi complementari od integrative per le quali non vi sia continuità di impiego nell'ambito dell'azienda; e) nelle assunzioni di personale riferite a specifici spettacoli ovvero a specifici programmi radiofonici o televisivi; f) quando l'assunzione venga effettuata da aziende di trasporto aereo o da aziende esercenti i servizi aeroportuali ed abbia luogo per lo svolgimento dei servizi operativi di terra e di volo, di assistenza a bordo ai passeggeri e merci, per un periodo massimo complessivo di sei mesi, compresi tra aprile ed ottobre di ogni anno, e di quattro mesi per periodi diversamente distribuiti, e nella percentuale non superiore al 15 per cento dell'organico aziendale che, al 1 gennaio dell'anno a cui le assunzioni si riferiscono, risulti complessivamente adibito ai servizi sopra indicati. Negli aeroporti minori detta percentuale può essere aumentata da parte delle aziende esercenti i servizi aeroportuali, previa autorizzazione dell'ispettorato del lavoro, su istanza documentata delle aziende stesse. In ogni caso, le organizzazioni sindacali provinciali di categoria ricevono comunicazione delle richieste di assunzione da parte delle aziende di cui alla presente lettera.", comma 3: "L'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta da atto scritto.", comma 4: "Copia dell'atto scritto deve essere consegnata dal datore di lavoro al lavoratore.", comma 5: "La scrittura non è tuttavia necessaria quando la durata del rapporto di lavoro puramente occasionale non sia superiore a 12 giorni lavorativi.", nonché comma 6: "L'elenco delle attività di cui al secondo comma, lettera a), del presente articolo sarà determinato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, entro un anno dalla pubblicazione della presente legge. L'elenco suddetto potrà essere successivamente modificato con le medesime procedure. In attesa dell'emanazione di tale provvedimento, per la determinazione di dette attività si applica il decreto ministeriale 11 dicembre 1939 che approva l'elenco delle lavorazioni che si compiono annualmente in periodi di durata inferiore a sei

mesi.”; Articolo 2, come sostituito (quanto al comma 2) dall’art. 12 della legge 24 giugno 1997, n. 196; Articolo 3; Articolo 4; Articolo 5; Articolo 6; Articolo 7, come sostituito dall’art. 14 del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758; Articolo 8; Articolo 9; Articolo 10; Articolo 11; nonché il decreto-legge 3 dicembre 1977, n. 876, convertito in legge, con modificazioni dalla legge 3 febbraio 1978, n. 18, recante “Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato nei settori del commercio e del turismo” e successive modificazioni, nonché la legge 28 febbraio 1987, n. 56, recante “Norme sull’organizzazione del mercato del lavoro” e successive modificazioni, limitatamente all’articolo 23, come sostituito (quanto al comma 2) dall’art. 9 bis d.-l. 20 maggio 1993, n. 148, convertito in legge 19 luglio 1993, n. 236; giudizio iscritto al n. 123 del registro referendum. Vista l’ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta e la successiva ordinanza di correzione di errore materiale del 21 dicembre 1999; Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 1999 il giudice relatore Franco Bile; Uditi l’avvocato Sergio Magrini per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele, l’avvocato Mario Salerni per l’associazione Progetto Diritti, per la Federazione delle Rappresentanze Sindacali di Base e per il Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia e l’avvocato Piergiovanni Alleva per la Federazione dei Verdi ed altri, Comitato per le libertà e i diritti sociali e Partito della Rifondazione comunista.

[...]

Considerato in diritto

1. - Sciogliendo la riserva formulata dal Presidente della Corte nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000, in via preliminare va dichiarata, per le ragioni specificamente indicate da questa Corte nella sentenza n. 31 del 2000, la ritualità del deposito delle memorie provenienti da soggetti diversi dai presentatori del referendum, nonché della loro illustrazione orale, avvenuta nella camera di consiglio citata.

2. - Si può quindi passare all’esame della sussistenza dei requisiti per l’ammissibilità della richiesta del referendum abrogativo - dichiarata legittima dall’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza 7/13 dicembre 1999 - al fine di accertare se, riguardo all’oggetto della richiesta stessa, ricorra qualcuno dei limiti espressamente previsti dall’art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti nel sistema e se il quesito presenti struttura e caratteri conformi alla funzione che la Costituzione assegna all’istituto del referendum abrogativo, che la Corte ha individuato fin dalla sentenza n. 16 del 1978.

3. - Si deve subito rilevare - quanto all’area della normativa costituzionalmente interdetta all’iniziativa referendaria *ratione materiae* - che il quesito in esame concerne la disciplina del rapporto di lavoro a tempo determinato e, quindi, certamente non riguarda alcuna legge tributaria o di bilancio, né di amnistia o di indulto.

4. - Con riferimento all’ultimo dei limiti indicati nel secondo comma dell’art. 75 della Costituzione, il referendum non propone specificamente l’abrogazione di una legge di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Peraltro ai fini della decisione sull’ammissibilità occorre tener conto delle precisazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale.

Sotto tale profilo giova richiamare (ed ulteriormente ribadire) i principi ripetutamente affermati da questa Corte fin dalla sentenza n. 30 del 1981 (e successivamente confermati dalle sentenze n. 31 del 1981, n. 25 del 1987, n. 63 del 1990 e, più recentemente, dalla sentenza n. 27 del 1997). In base a tali principi, nella categoria delle leggi per cui l’art. 75 della Costituzione esclude il ricorso al referendum abrogativo sono ricomprese - oltre alle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali - anche “le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all’ambito di operatività” di queste leggi che “la preclusione debba ritenersi sottintesa”.

A siffatta conclusione la Corte è pervenuta considerando in primo luogo che dall'abrogazione di tali norme deriverebbe l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti delle altre parti contraenti a causa della violazione degli impegni assunti in sede internazionale; e aggiungendo inoltre che la Costituzione "ha voluto riservare (tale responsabilità) alla valutazione politica del Parlamento, sottraendo le norme in questione alla consultazione popolare, alla quale si rivolge il referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione" (sentenze n. 30 del 1981 e n. 27 del 1997, citate, nonché n. 28 del 1993).

5. - Tra le leggi di ratifica di trattati internazionali deve essere ricordata in particolare quella concernente il trattato istitutivo della comunità europea (legge 14 ottobre 1957, n. 1203, di ratifica ed esecuzione degli accordi internazionali firmati a Roma il 25 marzo 1957, cui hanno fatto seguito la legge 3 novembre 1992, n. 454, di ratifica ed esecuzione del trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, e la legge 16 giugno 1998, n. 209, di ratifica ed esecuzione del trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997).

Questa Corte (a partire dalla sentenza n. 170 del 1984) ha precisato che l'ordinamento comunitario e quello statale si configurano come autonomi e distinti, secondo la ripartizione di competenza stabilita dal trattato, ed ha ricondotto il coordinamento fra essi esistente all'ambito dell'art. 11 della Costituzione.

Il processo di progressiva integrazione degli ordinamenti giuridici nazionale e comunitario ha comportato, pur a Costituzione invariata, delle profonde modifiche all'ordinamento interno. Infatti - poiché nelle materie previste dal trattato la normativa regolatrice è quella emanata dalle istituzioni comunitarie secondo le previsioni del trattato stesso (entro il quadro precisato dalla ricordata sentenza n. 170 del 1984) - di fronte a tale normativa, come ha rilevato la sentenza n. 285 del 1990, "l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante".

Questa ritrazione per un verso consente la diretta applicabilità del diritto comunitario derivato, nei termini riconosciuti dalla giurisprudenza di questa Corte e della Corte di giustizia delle comunità europee, e per altro verso attribuisce una posizione di preminenza all'adempimento, da parte dello Stato italiano, degli obblighi comunitari, garantendolo con una rete di protezione che - come emerge dalla giurisprudenza di questa Corte - incide, per vari aspetti, sui poteri del legislatore, dei giudici e della pubblica amministrazione.

6. - Nel quadro fin qui delineato si colloca la giurisprudenza della Corte concernente i rapporti fra ordinamento comunitario e referendum abrogativo.

Con specifico riferimento all'interferenza con il trattato di Roma, le sentenze n. 31 e n. 15 del 1997 hanno espressamente verificato se le abrogazioni oggetto delle richieste referendarie rispettivamente esaminate avrebbero potuto comportare, in concreto, una violazione degli obblighi posti allo Stato italiano dal trattato stesso.

7. - Anche l'obbligo - imposto dal trattato agli Stati membri, in vista dell'obiettivo di conformazione degli ordinamenti interni - di ottemperare alle prescrizioni poste dalla normativa comunitaria derivata, ha una precisa ricaduta - come già ritenuto dalla Corte - in termini di inammissibilità del referendum che in ipotesi esponga lo Stato italiano al rischio dell'inadempienza.

In particolare, le direttive comunitarie sono state espressamente considerate rilevanti ai fini del giudizio di ammissibilità di richieste referendarie - sia pure per escludere che il risultato del referendum confliggesse con le direttive che venivano in considerazione - dalla sentenza n. 64 del 1990 e (congiuntamente a trattati internazionali) dalle sentenze n. 63 del 1990, n. 26 del 1993 e n. 36 del 1997.

8. - Si tratta allora di verificare se il quesito referendario si ponga, o meno, in contrasto con la direttiva 1999/70/CE del Consiglio dell'Unione europea del 28 giugno 1999.

8.1. - La citata direttiva concerne specificamente il rapporto di lavoro a tempo determinato, e recepisce l'accordo-quadro stipulato al riguardo dalle parti sociali.

Tale accordo richiede che il termine apposto al contratto di lavoro sia determinato da condizioni oggettive, quali il raggiungimento di una certa data, il completamento di un compito specifico o il verificarsi di un evento specifico. E nel contempo dispone che gli Stati membri,

ove nella loro legislazione non abbiano già una normativa equivalente, debbano, non oltre il 10 luglio 2001, dettarne una diretta ad evitare l'abuso del contratto di lavoro a termine, mediante l'adozione di misure idonee ad individuare le ragioni obiettive che giustifichino la sua rinnovazione, la durata massima dei contratti successivi, ed il numero di rinnovi possibili; nonché a stabilire quando i contratti a termine debbano considerarsi "successivi" e quando si convertano in contratti a tempo indeterminato.

8.2. - Ora - quando, come nel caso in esame, la direttiva prevede un termine per l'adeguamento di ciascun ordinamento nazionale alle sue prescrizioni - l'obbligo di conformazione sorge come tale a carico dello Stato fin dal momento dell'entrata in vigore della direttiva (ai sensi dell'art. 254 del trattato, già art. 191), e quindi, anche durante la pendenza del termine, la sopravveniente normazione interna dello Stato non può estrinsecarsi con contenuti confliggenti con i principi della direttiva.

8.3. - La menzionata direttiva dispone che gli Stati membri debbano introdurre nei propri ordinamenti misure idonee a prevenire abusi in tema di contratto di lavoro a tempo determinato, solo "in assenza di norme equivalenti".

Pertanto negli Stati in cui tali norme esistano si determina una situazione di anticipata conformazione dell'ordinamento interno a quello comunitario.

In tal caso, pur in pendenza del termine di recepimento, l'ordinamento interno - se può, nel rispetto delle scelte di fondo della normativa comunitaria, modificare le garanzie esistenti - sicuramente non può rimuoverle del tutto senza violare gli obblighi nascenti dalla direttiva.

A tale vincolo è in modo particolare assoggettato il referendum abrogativo, che non può, in quanto atto-fonte di diritto interno (sentenza n. 64 del 1990, citata), condurre ad un risultato tale da esporre lo Stato italiano a responsabilità per violazione di impegni assunti in sede comunitaria.

Pertanto non può ritenersi ammissibile un referendum che miri all'abrogazione di una normativa interna, avente contenuto tale da costituire per lo Stato italiano il soddisfacimento di un preciso obbligo derivante dall'appartenenza all'Unione europea, ove tale abrogazione lasci quest'obbligo del tutto inadempito.

8.4. - Qualora si consideri la lettera e lo spirito della direttiva in questione (come evidenziata in chiusura del precedente punto 8.1), l'ordinamento italiano risulta anticipatamente conformato agli obblighi da essa derivanti.

Infatti, proprio la legge n. 230 del 1962 assoggettata a referendum, come risultante dalle successive modifiche e integrazioni, ha da molto tempo adottato una serie di misure puntualmente dirette ad evitare l'utilizzo della fattispecie contrattuale del lavoro a tempo determinato per finalità elusive degli obblighi nascenti da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in particolare circondando di garanzie l'ipotesi della proroga o del rinnovo del contratto e precisando i casi in cui il contratto prorogato o rinnovato si debba considerare a tempo indeterminato (art. 2 della stessa legge).

8.5. - La proposta referendaria mira per contro all'abrogazione di queste garanzie, lasciando nella legge n. 230 del 1962 unicamente l'affermazione della generale (e quindi indiscriminata) liceità dell'apposizione del termine al contratto di lavoro.

Orbene, è vero che il legislatore nazionale mantiene una considerevole discrezionalità nell'attuazione della direttiva nell'ordinamento interno, ma la liberalizzazione derivante dall'eventuale abrogazione dell'art. 2 comporterebbe non una mera modifica della tutela richiesta dalla direttiva, ma una radicale carenza di garanzie in frontale contrasto con la lettera e lo spirito della direttiva suddetta, che neppure nel suo contenuto minimo essenziale risulterebbe più rispettata.

8.6. - I promotori affermano che un'eventuale abrogazione referendaria non escluderebbe l'applicazione alla materia della disciplina generale dei contratti dettata dal codice civile.

Ma tale disciplina, limitandosi a sancire disposizioni meramente comminatorie della nullità del contratto, appare assolutamente inadeguata ad assolvere l'obbligo, imposto dalla direttiva, di introdurre nell'ordinamento norme volte a regolamentare sia le ragioni ed i limiti del rinnovo del

contratto di lavoro a tempo determinato, sia le ipotesi di trasformazione di esso in contratto a tempo indeterminato.

9. - Da quanto precede deriva l'inammissibilità del referendum, dovendo ancora una volta escludersi che dall'abrogazione referendaria di norme interne possa derivare l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti della comunità europea.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 18 aprile 1962, n. 230 (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato), e successive modificazioni, nelle parti indicate in epigrafe; del decreto-legge 3 dicembre 1977, n. 876 (Disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato nei settori del commercio e del turismo), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 febbraio 1978, n. 18, e successive modificazioni; e dell'art. 23 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 (Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro), come sostituito, quanto al secondo comma, dall'art. 9 bis del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito in legge dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza 7-13 dicembre 1999.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 42/2000

Referendum abrogativo - Istituti di patronato e di assistenza sociale - Abolizione della disciplina speciale e del finanziamento pubblico - Collegamento con principi costituzionali inderogabili - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804, recante "Riconoscimento giuridico degli Istituti di patronato e di assistenza sociale", e successive modificazioni; giudizio iscritto al n. 124 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 18 gennaio 2000 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi l'avvocato Nicolò Zanon per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia e gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per la Federazione dei Verdi ed altri, Comitato per le libertà e i diritti sociali e Partito della rifondazione comunista.

[...]

Considerato in diritto

1. - Preliminarmente, a scioglimento della riserva formulata nella camera di consiglio, relativamente alla possibilità di dare ingresso nel presente procedimento alle memorie presentate da soggetti diversi da quelli - delegati o presentatori della richiesta di referendum e Presidente del Consiglio dei Ministri - ai quali tale facoltà è espressamente riconosciuta dall'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, e di consentirne l'illustrazione in camera di consiglio da parte dei rispettivi rappresentanti, questa Corte non può che richiamare quanto osservato e stabilito al riguardo in senso affermativo nella sentenza n. 31 del 2000 di pari data.

2. - La richiesta di referendum abrogativo in esame è diretta all'abrogazione del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804 (oggetto di "ratifica" con la legge 17 aprile 1956, n. 561), il quale detta la disciplina degli Istituti di patronato e di assistenza sociale.

3. - Tale richiesta non è ammissibile.

3.1. - Agli Istituti di patronato e di assistenza sociale - enti di diritto privato, secondo l'art. 1 della legge 27 marzo 1980, n. 112 - costituiti e gestiti da associazioni nazionali di lavoratori che annoverino nei propri statuti finalità assistenziali e diano prova di potervi provvedere con mezzi adeguati (art. 2, primo comma, del decreto n. 804 del 1947), spetta l'esercizio dell'assistenza e della tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa per il conseguimento in sede amministrativa delle prestazioni di qualsiasi genere previste da leggi, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza, nonché la rappresentanza dei lavoratori davanti agli organi di liquidazione di dette prestazioni o a collegi di conciliazione (art. 1, primo comma). In sede giurisdizionale, gli Istituti di patronato e di assistenza sociale possono inoltre, a richiesta

dell'assistito, rendere informazioni e osservazioni orali nelle controversie in materia previdenziale e assistenziale (art. 446 cod. proc. civ., non compreso nel quesito referendario).

Il fatto di essere oggi emanazioni di associazioni di lavoratori non impedisce, come generalmente ritenuto, che in tali Istituti continui a essere presente una connotazione pubblicistica, connessa alla natura dei compiti, connotazione che in passato spiegava la possibilità che la loro fondazione fosse promossa da province, comuni o altri enti morali (secondo l'espressione dell'art. 119 del regolamento per l'esecuzione del decreto-legge 23 agosto 1917, n. 1450, approvato con decreto luogotenenziale 21 novembre 1918, n. 1889). Manifestazione evidente e, al tempo stesso, riprova di ciò è l'art. 3, secondo comma, del decreto n. 804, di cui si chiede l'abrogazione referendaria, il quale impone che lo statuto degli Istituti di patronato deve espressamente stabilire che la loro attività "è svolta gratuitamente nei confronti di tutti i lavoratori, senza alcuna limitazione". Questa disposizione, chiave di volta dell'intera disciplina legislativa, è quella che, collocando gli Istituti al di là dell'ambito di attività riconducibili esclusivamente all'autonomia dei lavoratori e inserendoli in quello della cura di interessi generali, giustifica il sistema pubblico del loro finanziamento (artt. 4 e 5), la sottoposizione a vigilanza ministeriale (artt. 6 e 7), nonché l'equiparazione alle Amministrazioni dello Stato ai fini tributari (art. 8).

3.2. - Secondo la Costituzione, i diritti di natura previdenziale dei lavoratori la cui difesa nei procedimenti amministrativi (e giurisdizionali) costituisce la finalità degli Istituti di patronato, sono garantiti dall'art. 38, secondo comma: "I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" e la garanzia, non solo per ragioni di logica costituzionale dei diritti ma anche per ragioni testuali ("preveduti e assicurati"), presenta necessariamente, accanto all'aspetto sostanziale, anche un aspetto procedimentale, tanto più rilevante in quanto si tratta di diritti previsti in relazione a condizioni di difficoltà, e quindi di debolezza, che possono realizzarsi nella vita dei lavoratori, la cui effettività si scontra con la farraginoso complessità del sistema previdenziale attuale.

Sempre secondo la Costituzione (art. 38, quarto comma), la protezione di tali diritti, poi, non è rimessa soltanto all'eventuale e sempre possibile libera iniziativa dei lavoratori, singoli o associati, ma rientra tra i fini e i compiti costituzionalmente assegnati allo Stato - fini e compiti ai quali "provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato" medesimo (ai quali ultimi, oltre agli Istituti preposti alla erogazione delle prestazioni previdenziali, sono riconducibili gli Istituti in questione). I fini previdenziali, infatti, corrispondono a un interesse pubblico direttamente riconducibile all'art. 3, secondo comma, della Costituzione il quale stabilisce ancora essere "compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Dalla connotazione pubblicistica dell'interesse previdenziale, quale definito dalla Costituzione, deriva poi, in via consequenziale diretta e necessaria, che le prestazioni alle quali devono provvedere gli organi e gli istituti predisposti o integrati dallo Stato (a) sono sottratte all'ambito delle attività lucrative, pur non dovendo necessariamente essere gratuite; e che (b) devono essere fornite in posizione di uguaglianza a tutti i lavoratori, non assumendo alcun rilievo la circostanza che si tratti di lavoratori iscritti o non iscritti al sindacato, iscritti a questo o quel sindacato. Il carattere non di lucro dell'attività e l'indirizzo generalizzato delle prestazioni sono, in sostanza, il connotato essenziale della previdenza pubblica prevista dalla Costituzione. Al contrario, lo scopo di profitto e la possibilità di selezione tra le richieste dei lavoratori rientra in un quadro di attività assicurative e assistenziali ulteriori e accessorie che, pur non vietate dalla Costituzione, non entrano a comporre il quadro della protezione dei diritti dei lavoratori che deve essere predisposto tramite gli organi e gli istituti di cui parla l'art. 38 della Costituzione.

3.3. - La Costituzione, dunque, esige che vi sia una specifica organizzazione per le prestazioni previdenziali - sostanziali e strumentali - cioè gli "organi ed istituti predisposti o

integrati dallo Stato” di cui all’art. 38 e che le prestazioni offerte da tali strutture non siano oggetto di attività lucrativa e siano disponibili dalla generalità dei lavoratori. Questo è il nucleo costituzionale irrinunciabile, un nucleo che lascia largo spazio alla discrezionalità legislativa, nella disciplina degli aspetti organizzativi, finanziari e funzionali della materia. Di contro, l’abrogazione referendaria del decreto n. 804 del 1947 contraddice puntualmente questo nucleo, eliminando strutture operanti nel campo previdenziale direttamente riconducibili a quelle previste dall’art. 38, quarto comma, della Costituzione e finendo per trasferire le loro attività, oggi non lucrative e garantite a tutti i lavoratori, al campo dell’autonomia privata, cioè delle libere scelte individuali. È, in proposito, rivelatrice la richiesta di abrogazione referendaria dell’art. 3, secondo comma, già ricordato come quello che, dal punto di vista dei caratteri delle prestazioni, rispecchia direttamente e senza possibilità di opzioni diverse per il legislatore - quanto alla natura non di lucro dell’attività e alla generalità delle prestazioni - il senso della garanzia previdenziale voluta dalla Costituzione.

4. - Deve dunque trovare applicazione, nella specie, il criterio di giudizio, consolidato nella giurisprudenza di questa Corte (ad esempio, sentenze nn. 26 del 1981, 17 e 35 del 1997, che precisano e applicano il principio per la prima volta esplicitato nella sentenza n. 16 del 1978), il quale esclude l’ammissibilità del referendum abrogativo di disposizioni che non possono essere soppresse senza con ciò ledere principi costituzionali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 luglio 1947, n. 804 (Riconoscimento giuridico degli Istituti di patronato e di assistenza sociale), e successive modificazioni, dichiarata legittima, con ordinanza del 7-13 dicembre 1999, dall’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 43/2000

Referendum abrogativo - Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Abolizione dell'obbligo di iscrizione al Servizio per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie - Libertà di scegliere tra Servizio e assistenza privata - Inidoneità della richiesta ad incorporare il quesito referendario prefigurato dai proponenti - Impossibilità di corretta espressione del voto da parte degli elettori - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante: "Istituzione del servizio sanitario nazionale", e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente a:

Articolo 63, comma 2: "I cittadini che, secondo le leggi vigenti, non sono tenuti all'iscrizione ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati presso il servizio sanitario nazionale nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM."; comma 3, limitatamente alle parole: "di cui al comma precedente", alle parole: "per l'assistenza di malattia," e alle parole "valido anche per i familiari che si trovino nelle condizioni indicate nel precedente comma";

Nonché del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante: "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421", così come sostituito dall'articolo 10 del decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517, limitatamente a:

Articolo 9, comma 1, primo periodo, limitatamente alla parola: "integrativi" e alle parole: "aggiuntive rispetto a quelle" e, secondo periodo, limitatamente alla parola: "integrativi"; comma 2, limitatamente alla parola: "integrativo"; comma 3, limitatamente alla parola: "integrativi"; comma 4, limitatamente alla parola: "integrativi"; giudizio iscritto al n. 125 del registro referendum.

Viste l'ordinanza del 713 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta e la successiva ordinanza di correzione di errore materiale del 21 dicembre 1999;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi l'avvocato Gianfranco Palermo per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia e gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per la Federazione dei Verdi ed altri, per il Comitato per le libertà e i diritti sociali e per il Partito della Rifondazione comunista.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito della ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 7 13 dicembre 1999, che ne ha dichiarato la legittimità, investe:

a) parte della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale): precisamente l'intero secondo comma dell'art. 63 (il quale dispone che i cittadini che, secondo le leggi vigenti, non sono tenuti all'iscrizione ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati presso il Servizio sanitario nazionale nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM) ed alcune parole del terzo comma dello stesso articolo;

b) parte del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421): precisamente alcune parole o locuzioni dell'art. 9, relativo a forme integrative di assistenza sanitaria.

2. - Sciogliendo la riserva formulata nel consentire l'audizione in camera di consiglio, oltre che dei presentatori del referendum, anche degli altri soggetti interessati che hanno depositato nei termini una memoria, si deve preliminarmente ritenere che, in questo particolare procedimento, è in facoltà della Corte compatibilmente con la struttura, la funzione e la scansione temporale della procedura stabilita dal legislatore raccogliere ed ascoltare le osservazioni relative alla legittimità costituzionale della richiesta di referendum, anche se esse provengono da soggetti diversi da coloro ai quali l'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 espressamente attribuisce il diritto di depositare memorie (v. sentenza n. 31 del 2000).

3. - Nella parte in cui investe l'art. 63 della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, l'attuale quesito referendario ripropone sostanzialmente una analoga richiesta di referendum in precedenza dichiarata inammissibile (sentenza n. 39 del 1997). Allora si proponeva la soppressione non dell'intero testo normativo recato dal secondo comma dell'art. 63 della legge n. 833 del 1978, ma solo di una parte di quest'ultima disposizione. La proposta di soppressione riguardava un insieme di locuzioni, sottratte le quali dall'art. 63, comma 2, della legge n. 833 del 1978, sarebbe risultato che i cittadini non sono tenuti all'iscrizione presso il Servizio sanitario nazionale. Al medesimo esito normativo, della non obbligatorietà della iscrizione al Servizio sanitario nazionale, si perverrebbe ora sopprimendo l'intero comma. In entrambi i casi l'effetto prefigurato dai promotori è il medesimo: rendere possibile l'adempimento dell'obbligo di assicurazione contro le malattie, che permarrebbe, mediante la scelta di una assicurazione privata in alternativa al Servizio sanitario nazionale, cui verrebbe sottratta la esclusiva titolarità del rapporto assicurativo.

Ma il contenuto obiettivo della proposta abrogazione non raggiunge questo esito, pur indicato nella denominazione della richiesta di referendum, e si manifesta anzi completamente infruttuoso.

La principale disposizione investita dalla proposta di abrogazione (art. 63, comma 2, della legge n. 833 del 1978), nello stabilire che i cittadini, i quali non erano tenuti (quando la legge è stata emanata) all'iscrizione ad un istituto mutualistico, venivano assicurati presso il Servizio sanitario nazionale nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del disciolto INAM, stabiliva una regola diretta ad attuare la transizione dal sistema mutualistico, basato su un regime di assicurazione per categorie, ad un sistema di sicurezza sociale per tutta la popolazione, attuato mediante il Servizio sanitario nazionale, sin dall'origine costituito da funzioni, strutture e servizi diretti a garantire a tutti i cittadini i livelli di protezione stabiliti dal piano sanitario. Tale transizione è ormai compiuta. Non si è più, dunque, in presenza di un rapporto assicurativo, sia pure obbligatorio, né di prestazioni sanitarie dovute in ragione, se non in corrispettivo, di un contributo. Il sistema complessivo delineato dalla legge n. 833 del 1978, sul quale non incide il quesito referendario, è caratterizzato dalla universalità dell'assistenza, garantita dal Servizio sanitario nazionale a tutti i cittadini, il cui diritto deriva direttamente dalla legge, mentre l'iscrizione negli elenchi degli utenti (prevista dall'art. 19 della stessa legge) costituisce solo un adempimento amministrativo per l'organizzazione delle prestazioni (sentenza n. 39 del 1997).

La non configurabilità, nel contesto del sistema legislativo, di un meccanismo assicurativo, il quale costituirebbe invece il presupposto dell'iniziativa referendaria, è ancor più accentuata dalla avvenuta abrogazione dei contributi per il Servizio sanitario nazionale, disposta contestualmente al finanziamento dello stesso Servizio mediante il gettito fiscale previsto dal

decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, che ha istituito l'imposta regionale sulle attività produttive (in particolare artt. 36, 38 e 39).

In definitiva l'eventuale soppressione del secondo comma dell'art. 63 della legge n. 833 del 1978 non conseguirebbe l'effetto abrogativo prefigurato, che si vorrebbe far consistere nella possibilità di uscire dal Servizio sanitario nazionale scegliendo una assicurazione privata. Mentre la soppressione di alcune parole del terzo comma dello stesso art. 63 prefigurerebbe la reintroduzione del contributo che, per i cittadini, è stato soppresso.

4. - Neppure la complementare richiesta di intervento depressivo nel testo dell'art. 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 vale a conseguire l'effetto abrogativo prefigurato.

La eliminazione sia dell'aggettivo che qualifica come "integrativi" i fondi destinati a forme integrative di assistenza sanitaria, sia della locuzione che qualifica come "aggiuntive" le prestazioni da essi assicurate, non porta alla soppressione di parole di per sé espressive di un autonomo e proprio contenuto normativo e non determina la sottrazione di alcun contenuto normativo dalla disposizione nella quale tali parole sono inserite. Difatti, sopresse quelle parole, non muterebbe la configurazione della struttura e della funzione dei fondi sanitari integrativi, quali risultano dal contesto della disciplina normativa complessiva (si vedano, tra l'altro, l'art. 8-quater comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e l'art. 122 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Ciò senza considerare che l'art. 9 del decreto legislativo n. 502 del 1992 è stato integralmente sostituito dall'art. 9 del decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), che è entrato in vigore, anche se le sue disposizioni, relative ai fondi integrativi del Servizio sanitario nazionale, acquistano efficacia e, quindi, divengono operative con la nuova disciplina del loro trattamento fiscale.

5. - In conclusione per un verso la richiesta di referendum non è idonea ad incorporare il quesito referendario prefigurato dai proponenti e non consente all'elettore una scelta che consegua gli effetti annunciati, sicché manca la possibilità per gli elettori di esprimere un voto referendario consapevole dei suoi effetti normativi. Per altro verso, in assenza di un significativo contenuto abrogativo - non essendo tale la soppressione di disposizioni e di frammenti di disposizione cui non consegua alcun utile risultato, né tantomeno il risultato prefigurato dai promotori quale si desume, tra l'altro, dalla denominazione del referendum - si attribuirebbe al quesito referendario in esame una funzione esclusivamente propositiva, estranea all'istituto del referendum per la abrogazione totale o parziale di una legge, quale è previsto dall'art. 75 della Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, dell'art. 63, commi 2 e 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale) e dell'art. 9 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421); richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 713 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 44/2000

Referendum abrogativo - Magistratura - Possibilità di accettare incarichi di qualsiasi specie e di assumere le funzioni di arbitro previa autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura - Omogeneità e chiarezza del quesito - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, recante "Ordinamento giudiziario", limitatamente a:

Articolo 16, comma 2, limitatamente alle parole: ", senza l'autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura", e comma 3: "In tal caso, possono assumere le funzioni di arbitro unico o di presidente del collegio arbitrale ed esclusivamente negli arbitrati nei quali è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero aziende o enti pubblici, salvo quanto previsto dal capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063.", come sostituiti dall'art. 14 della legge 2 aprile 1979, n. 97;

Giudizio iscritto al n. 126 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Fernanda Conti;

Udito l'avvocato Claudio Chiola per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sottoposta all'esame di ammissibilità di questa Corte, investe alcune disposizioni del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), e precisamente il secondo comma dell'art. 16, limitatamente alle parole ", senza l'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura", nonché l'intero terzo comma della medesima norma.

La proposta referendaria è diretta all'abrogazione delle disposizioni che prevedono la possibilità per i magistrati, previa l'autorizzazione del Consiglio superiore della magistratura, di accettare incarichi di qualsiasi specie e di assumere le funzioni di arbitro.

2. - La richiesta di referendum in oggetto è ammissibile.

Deve anzitutto escludersi la sussistenza delle cause ostative espressamente indicate dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, in quanto le disposizioni di legge che si intendono sottoporre a consultazione referendaria abrogativa sono del tutto estranee alle materie ivi menzionate.

Il quesito risponde ai requisiti di chiarezza ed omogeneità; la possibilità per i magistrati di accettare incarichi estranei al loro ruolo istituzionale e di assumere le funzioni di arbitro costituisce infatti un principio unitario, alla cui eliminazione è indirizzata la richiesta

referendaria, la quale propone appunto l'abrogazione delle disposizioni che detto principio contengono.

Alle stesse conclusioni, del resto, è pervenuta questa Corte con la sentenza n. 41 del 1997, dichiarando l'ammissibilità della richiesta di referendum formulata nei medesimi termini di quella in esame.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, recante "Ordinamento giudiziario", limitatamente alle seguenti parti: articolo 16, comma 2, limitatamente alle parole " , senza l'autorizzazione del Consiglio Superiore della Magistratura", e comma 3: "In tal caso, possono assumere le funzioni di arbitro unico o di presidente del collegio arbitrale ed esclusivamente negli arbitrati nei quali è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero aziende o enti pubblici, salvo quanto previsto dal capitolato generale per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063.", come sostituiti all'art. 14 della legge 2 aprile 1979, n. 97; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 7-13 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 45/2000

Referendum abrogativo - Lavoro (rapporto di) - Contratto di lavoro a tempo parziale (part-time): Abolizione dei vincoli - Direttiva comunitaria in materia di lavoro parziale - Carattere di parziale e anticipata conformazione dell'ordinamento interno agli obblighi posti dalla direttiva rivestito dalle norme sottoposte a richiesta referendaria - Impossibilità di rimuovere tali norme pena la violazione dell'obbligo fatto agli Stati membri dell'Unione europea di leale cooperazione e l'insorgenza di una responsabilità dello Stato italiano - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, recante: "Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali" e successive modificazioni, limitatamente all'articolo 5, come modificato -quanto al comma 7 - dall'articolo 1, del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, e come integrato quanto ai commi 9-bis e ter, dall'art. 2, del decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito dalla legge 28 novembre 1996, n. 608, giudizio iscritto al n. 127 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

Uditi l'avvocato Edoardo Ghera per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia, l'avvocato Mario Salerni per l'associazione Progetto Diritti ed altri, e l'avvocato Piergiovanni Alleva per la Federazione dei Verdi ed altri, Comitato per le libertà e i diritti sociali e Partito della Rifondazione comunista.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 7-13 dicembre 1999, che ne ha dichiarato la legittimità, provvedendo all'integrazione del quesito, investe l'art. 5 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863 (Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali), come modificato ed integrato - quanto ai commi 7, 9-bis e 9-ter - dall'art. 1, decreto legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito in legge 7 dicembre 1989, n. 339, e dall'art. 2, decreto-legge 1 ottobre 1996, n. 510, convertito in legge 28 novembre 1996, n. 608, il quale disciplina il rapporto di lavoro subordinato privato a tempo parziale.

2. - In via preliminare va dichiarata, per le ragioni specificamente indicate da questa Corte nella sentenza n. 31 del 2000, la ricevibilità delle memorie provenienti dai soggetti diversi dai

presentatori del referendum ed è altresì ammissibile la loro illustrazione orale, avvenuta nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000.

3. - Il giudizio per l'ammissibilità della richiesta referendaria postula che si accerti se la stessa sia in contrasto con i limiti posti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, o con quelli desumibili, secondo la giurisprudenza di questa Corte, da un'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (ex plurimis: sentenza n. 33 del 1997). Il giudizio va in particolare esteso, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. sentenza n. 27 del 1997), a verificare la compatibilità del quesito con le prescrizioni delle direttive comunitarie (sentenze n. 36 del 1997, n. 64 del 1990), qualora, come accade nella specie, queste siano idonee a produrre effetti tali da inibire l'abrogazione delle norme interne, in quanto preclusiva del corretto adempimento degli obblighi derivanti allo Stato italiano dal diritto comunitario derivato (sentenza n. 36 del 1997).

Sotto questo profilo va premesso che la disciplina recata dall'art. 5 della legge n. 863 del 1984 rientra nel campo di applicazione della direttiva comunitaria 97/1981/CE del 15 dicembre 1997, allo stato non ancora recepita nel nostro ordinamento, la quale è diretta specificamente ad attuare l'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso il 6 giugno 1997 tra le organizzazioni intercategoriale a carattere generale UNICE, CEEP e CES. Il predetto accordo, dopo avere stabilito, tra l'altro, il principio di non discriminazione nei confronti dei lavoratori a tempo parziale e il principio di agevolazione dello sviluppo del lavoro a tempo parziale, in particolare prevede l'opzione di fondo per il principio pro rata temporis (clausola 4.2), nonché la tendenziale eliminazione degli "ostacoli di natura giuridica o amministrativa che possono limitare le possibilità di lavoro a tempo parziale" (clausola 5.1, lett. a).

Premesso che, in forza dell'art. 11 della Costituzione, di fronte alla normativa comunitaria "l'ordinamento interno si ritrae e non è più operante" (sentenza n. 285 del 1990), si può dire che gli indicati obiettivi comunitari trovano una sia pure parziale ed anticipata conformazione nel vigente ordinamento interno, appunto nella disciplina recata dall'art. 5 della legge n. 863 del 1984. Ed infatti la giurisprudenza ordinaria ha valorizzato la ratio legis di questo atto normativo individuandola nell'intento di agevolare, anche sul piano previdenziale, il modulo lavorativo del tempo parziale e anche la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che il legislatore ha avuto di mira in questa legge "la "flessibilità" e l'occupazione nel loro complesso" (sentenza n. 202 del 1999). In particolare si può ritenere che, nell'ambito di questa disciplina, siano sostanzialmente coerenti con la direttiva alcune disposizioni della citata disciplina legislativa, poiché appaiono già di per sé stessi ispirati al principio pro rata temporis sia il comma 5 dell'art. 5, che regola il calcolo dei contributi, sia il comma 12, che stabilisce il criterio di computo dei lavoratori part-time ai fini del calcolo del numero dei lavoratori dell'azienda. Mentre al principio della rimozione degli ostacoli di natura giuridica al lavoro a tempo parziale appaiono ispirati sia la disposizione del comma 3-bis che regola alcune situazioni di prelazione dei lavoratori a tempo parziale in caso di assunzione di lavoratori con contratti a tempo pieno, sia il comma 11, che disciplina il trattamento pensionistico in caso di trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale e viceversa.

Si può quindi ritenere che le predette disposizioni e, più in generale, la complessiva disciplina posta dallo stesso art. 5 abbiano già realizzato, in una sorta di anticipazione della citata direttiva 97/1981/CE, un nucleo minimo di regole che, da un lato, agevolano il lavoro a tempo parziale e, dall'altro lato, costituiscono una forma di protezione del lavoratore part-time. Tale nucleo minimo essenziale non può essere totalmente rimosso, nell'ordinamento interno, se non attraverso la contemporanea sostituzione con disposizioni a loro volta conformi, proprio perché l'entrata in vigore della direttiva ha determinato il formarsi, durante la pendenza del termine, di una situazione di pre-conformazione all'obbligo di adeguamento, che preclude l'adozione di atti collidenti con i principi della direttiva.

È invero pacifico, nella giurisprudenza comunitaria, che gli Stati membri hanno il dovere, ai sensi degli artt. 5 e 189 del Trattato, di leale cooperazione, che impone, tra l'altro, di astenersi dall'adottare, nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della direttiva ed il termine assegnato per il suo recepimento, qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento

del risultato prescritto (Corte di giustizia, 18 dicembre 1997 in causa C-129/1996). Ciò è tanto più vero, nel caso di specie, non solo perché il termine di attuazione della direttiva è già scaduto il 20 gennaio 2000 rendendo così formalmente inadempiente lo Stato italiano, ma anche perché sia il ventiduesimo “considerando” della direttiva sia la clausola 6.2 dell’allegato quadro stabiliscono espressamente che in ragione della direttiva non può essere giustificato alcun “regresso” rispetto alla situazione vigente in ciascuno Stato membro per quanto riguarda il livello generale di protezione dei lavoratori nell’ambito coperto dall’accordo stesso. L’abrogazione, in via referendaria, del citato art. 5 determinerebbe invece l’eliminazione pura e semplice della tutela contenuta nella vigente disciplina specifica del rapporto di lavoro a tempo parziale, così da porre in essere una situazione tale da far sorgere la responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di uno specifico obbligo comunitario (cfr. sentenze n. 26 del 1993 e n. 64 del 1990), con conseguente violazione dell’art. 75, secondo comma, della Costituzione.

Sotto questo profilo sussiste quindi una precisa ragione di inammissibilità del quesito referendario relativo all’art. 5 della legge n. 863 del 1984, il quale, peraltro, allo stato, è tuttora vigente, non risultando fino ad ora pubblicati ed efficaci preannunciati atti legislativi, che, recependo la direttiva comunitaria, stabiliscano una differente disciplina.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione dell’art. 5 e successive modificazioni del decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726 convertito in legge 19 dicembre 1984, n. 863 (Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali), richiesta dichiarata legittima con ordinanza in data 7-13 dicembre 1999 dall’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 46/2000

Referendum abrogativo - Lavoro (rapporto di) - Licenziamenti: Abolizione delle norme sulla reintegrazione del posto di lavoro - Formulazione univoca e chiara del quesito che investe una disciplina unitaria - Carattere abrogativo e non “manipolativo” del quesito - Non appartenenza delle norme oggetto della richiesta referendaria alla categoria delle norme “a contenuto costituzionalmente vincolato” - Insussistenza di altre cause ostative - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante “Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento” e successive modificazioni, limitatamente all'art. 18, come modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, giudizio iscritto al n. 128 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Massimo Vari;

Uditi gli avvocati Edoardo Ghera e Antonio Vallebona per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia; l'avvocato Mario Salerni per l'associazione Progetto Diritti o.n.l.u.s., per la Federazione delle Rappresentanze Sindacali di Base e per il Centro di ricerca ed elaborazione per la democrazia; gli avvocati Piergiorgio Alleva e Vittorio Angiolini per la Federazione dei Verdi ed altri, per il Comitato per le libertà e i diritti sociali e per il Partito della Rifondazione comunista.

[...]

Considerato in diritto

1. - Va preliminarmente dichiarata, per le ragioni esposte nella sentenza n. 31 del 2000, la ricevibilità delle memorie depositate dai soggetti diversi dai presentatori della richiesta di referendum, con la conseguente illustrazione orale.

2. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, investe l'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nel testo vigente, quale risulta dalle modifiche di cui all'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali).

La disposizione oggetto del quesito prevede la c.d. tutela reale contro il licenziamento, tutela il cui tratto fondamentale è rappresentato dal potere del giudice, nei casi di recesso inefficace, nullo ovvero ingiustificato, di ordinare al datore di lavoro di reintegrare il dipendente nel posto di lavoro e di corrispondergli una indennità dal giorno del licenziamento a quello dell'effettiva reintegrazione.

3. - È opportuno rammentare, brevemente, in prospettiva diacronica, come l'originaria normativa del codice civile del 1942 contemplasse la piena libertà di recesso (c.d. recesso ad nutum) del datore di lavoro nel rapporto a tempo indeterminato, con il limite dell'obbligo di preavviso, ovvero della corresponsione di un'indennità sostitutiva (art. 2118 cod. civ.); obbligo che, peraltro, veniva meno in presenza di una giusta causa di risoluzione del rapporto lavorativo, tale da non consentirne la prosecuzione, anche provvisoria (art. 2119 cod. civ.).

Detta disciplina sopravvisse, nella sua generale portata, sino alla legge 15 luglio 1966, n. 604, con la quale fu introdotto il diverso principio di necessaria giustificazione del licenziamento (art. 1), richiedendosi a tal fine che l'atto di recesso del datore di lavoro fosse, comunque, sorretto da una "giusta causa" (art. 2119 cod. civ.) ovvero da un "giustificato motivo" (art. 3 della legge n. 604 del 1966), alla cui insussistenza conseguiva l'obbligo del medesimo di riassumere il dipendente o, alternativamente, di versargli una indennità risarcitoria, secondo quanto stabilito dall'art. 8 della stessa legge n. 604. A tale regime, detto di tutela obbligatoria, dal quale erano esclusi, in linea generale (e salvo ulteriori specifiche esclusioni), i datori di lavoro che occupassero sino a 35 dipendenti (art. 11), ha fatto poi seguito la legge 20 maggio 1970, n. 300 (c.d. statuto dei lavoratori), che, con l'art. 18, ha introdotto, per i casi di accertata inefficacia, nullità o mancanza di giustificazione del licenziamento, il regime di c.d. tutela reale del posto di lavoro, sia pure limitandone l'applicazione (art. 35 della stessa legge n. 300) alle imprese, industriali e commerciali, che occupassero più di 15 dipendenti nell'ambito dell'unità produttiva ovvero nell'ambito dello stesso comune, nonché alle imprese agricole che occupassero, in analoghe situazioni, più di 5 dipendenti. La stessa norma ha, inoltre, previsto (dal quarto al settimo comma) una speciale procedura atta a garantire, nello stesso ambito di materia, la sollecita risoluzione delle controversie nelle quali è parte il lavoratore sindacalista.

La c.d. tutela reale, nei termini in cui risulta attualmente disciplinata dopo l'intervento in materia della legge 11 maggio 1990, n. 108 (art. 1), comporta, oltre all'obbligo di reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, quello del risarcimento del danno dal medesimo subito, in ragione di una indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento a quello di effettiva reintegrazione (e in ogni caso, non inferiore a 5 mensilità della retribuzione globale di fatto), cui si aggiunge il versamento, per lo stesso periodo, dei contributi assistenziali e previdenziali. Spetta, inoltre, al lavoratore la facoltà di richiedere, in luogo della reintegrazione nel posto di lavoro, il pagamento di una indennità sostitutiva pari a 15 mensilità della retribuzione globale di fatto.

Dai sopra menzionati interventi normativi è derivato un quadro di disciplina che, secondo le indicazioni della medesima legge n. 108 del 1990, comporta:

un'area di applicazione dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 che riguarda tutti i datori di lavoro, imprenditori o non, nell'ambito dei previsti limiti dimensionali, ma con estensione dell'area stessa all'ulteriore ipotesi di datori di lavoro che occupino più di 60 dipendenti (art. 1);

un'area di applicazione della legge n. 604 del 1966, estesa ai datori di lavoro, imprenditori non agricoli e non imprenditori, che occupino sino a 15 dipendenti (sino a 5 dipendenti nei confronti degli imprenditori agricoli), ovvero che occupino sino a 60 dipendenti qualora non sia applicabile l'art. 18 della legge n. 300 del 1970, come modificato dalla stessa legge n. 108 del 1990 (art. 2, comma 1);

l'applicazione della tutela reale, ex art. 18, nel caso di licenziamento discriminatorio, quale che sia il numero dei dipendenti occupati, con estensione di siffatta tutela anche ai dirigenti (art. 3);

la restrizione (art. 4), ferma restando la tutela di cui al precedente art. 3 nell'ipotesi di licenziamento discriminatorio, dell'area di libera recedibilità a talune circoscritte ipotesi, specificamente individuate ovvero chiaramente desumibili in via di interpretazione: lavoro domestico (legge n. 339 del 1958); lavoratori ultrasessantenni in possesso dei requisiti pensionistici (salvo che abbiano optato per la prosecuzione del rapporto lavorativo); dirigenti (eccezione ricavabile dal fatto che l'art. 10 della legge n. 604 del 1966 non è stato oggetto di modifica);

l'esclusione (art. 4), infine, della tutela reale nei confronti delle c.d. "organizzazioni di tendenza" che non abbiano fini di lucro (le quali, secondo la consolidata giurisprudenza, sono soggette al regime di tutela obbligatoria).

Per una più esauriente illustrazione delle disposizioni vigenti in materia, non va ignorata, infine, la legge 9 febbraio 1999, n. 30, recante "Ratifica ed esecuzione della Carta sociale europea, riveduta, con annesso, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996". Detta Carta, entrata in vigore il 1 settembre 1999, contiene disposizioni volte a circondare di specifiche garanzie la posizione dei prestatori di lavoro contro i licenziamenti, prevedendo, in particolare (art. 24), l'impegno delle parti contraenti a riconoscere il diritto dei lavoratori a non essere licenziati senza un valido motivo; il diritto dei lavoratori licenziati senza valido motivo "ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione"; il diritto dei lavoratori stessi a ricorrere davanti ad un organo imparziale.

3. - Tanto premesso sulla normativa vigente in tema di licenziamenti individuali, la Corte rileva che il quesito risulta formulato in modo univoco e chiaro, investendo una disciplina unitaria, contenuta in un solo articolo di legge, in riferimento ad un tipo specifico di tutela avverso il licenziamento individuale. Il tutto in vista di effetti meramente abrogativi e non manipolativi.

4. - Non ricorre, inoltre, alcuna delle ipotesi ostative espressamente elencate all'art. 75, secondo comma, della Costituzione.

5. - La richiesta non trova ostacolo nemmeno nei limiti impliciti al referendum che la giurisprudenza di questa Corte ha individuato nella inammissibilità di quesiti che investono leggi c.d. "a contenuto costituzionalmente vincolato", in quanto vertono su disposizioni la cui abrogazione si traduce in una lesione di principi costituzionali. Ipotesi, questa, nella quale la Corte, con successive puntualizzazioni, è venuta ad annoverare anche le leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di ogni tutela per situazioni che tale tutela esigono secondo Costituzione.

Sotto questo profilo, va osservato che la disposizione oggetto di quesito è indubbiamente manifestazione di quell'indirizzo di progressiva garanzia del diritto al lavoro previsto dagli artt. 4 e 35 della Costituzione, che ha portato, nel tempo, ad introdurre temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro, secondo garanzie affidate alla discrezionalità del legislatore, non solo quanto alla scelta dei tempi, ma anche dei modi d'attuazione (sentenze n. 194 del 1970, n. 129 del 1976 e n. 189 del 1980).

In riferimento a tale discrezionalità, è da escludere, tuttavia, che la disposizione che si intende sottoporre a consultazione, per quanto espressiva di esigenze ricollegabili ai menzionati principi costituzionali, concreti l'unico possibile paradigma attuativo dei principi medesimi.

Pertanto, l'eventuale abrogazione della c.d. tutela reale avrebbe il solo effetto di espungere uno dei modi per realizzare la garanzia del diritto al lavoro, che risulta ricondotta, nelle discipline che attualmente vigono sia per la tutela reale che per quella obbligatoria, al criterio di fondo della necessaria giustificazione del licenziamento. Né, una volta rimosso l'art. 18 della legge n. 300 del 1970, verrebbe meno ogni tutela in materia di licenziamenti illegittimi, in quanto resterebbe, comunque, operante nell'ordinamento, anche alla luce dei principi desumibili dalla Carta sociale europea, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, la tutela obbligatoria prevista dalla legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificata dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, la cui tendenziale generalità deve essere qui sottolineata.

6. - Non costituisce, d'altro canto, ostacolo alla chiarezza del quesito l'esistenza di altre disposizioni, non investite dal quesito stesso, quali gli artt. 5, comma 3, e 17 della legge 23 luglio 1991, n. 223, nonché l'art. 3 della legge 11 maggio 1990, n. 108, che in materia, rispettivamente, di procedure di mobilità dei lavoratori e di licenziamento discriminatorio, rinviano, sotto il profilo sanzionatorio, alla disciplina vigente dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970.

Va da sé, infatti, che, per tali disposizioni, si produrranno, eventualmente, i normali effetti caducatori o di adattamento, la cui individuazione esula dai compiti di questa Corte.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare, così come integrata a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 7-13 dicembre 1999, per l'abrogazione della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento" e successive modificazioni, limitatamente all'art. 18, come modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108; richiesta dichiarata legittima, con la suddetta ordinanza, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 47/2000

Referendum abrogativo - Associazione (diritto di) - Trattenute associative e sindacali tramite gli enti previdenziali: abolizione - Omogeneità del quesito che investe un autonomo e definito sistema normativo - Chiarezza dell'intendimento abrogativo - Insussistenza di altre cause ostative - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 4 giugno 1973, n. 311, recante "Estensione del servizio di riscossione dei contributi associativi tramite gli enti previdenziali" e successive modificazioni; giudizio iscritto al n. 129 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 18 gennaio 2000 il giudice relatore Cesare Ruperto;

Uditi l'avvocato Nicolò Zanon per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele e l'avvocato Pier Luigi Panici per la Federazione dei Verdi ed altri, Comitato per le libertà e i diritti sociali e Partito della Rifondazione comunista.

[...]

Considerato in diritto

1. - A scioglimento della riserva in precedenza formulata da questa Corte, va preliminarmente riconosciuta - per le ragioni svolte nella sentenza n. 31 del 2000 - la ritualità del deposito e dell'illustrazione orale delle memorie presentate da soggetti diversi dai presentatori del referendum.

2. - Quanto al giudizio d'ammissibilità previsto dall'art. 33, quarto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, va premesso che il quesito referendario investe l'intero testo della legge 4 giugno 1973, n. 311, recante "Estensione del servizio di riscossione dei contributi associativi tramite gli enti previdenziali", e successive modificazioni.

Tale legge è composta da un unico articolo, suddiviso in tre commi, di cui il primo sancisce in termini generali che "L'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro possono essere autorizzati dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, su richiesta delle associazioni sindacali a carattere nazionale, ad assumere il servizio di esazione dei contributi associativi dovuti dagli iscritti, nonché dei contributi per assistenza contrattuale che siano stabiliti dai contratti di lavoro".

Il secondo e il terzo comma, poi, stabiliscono rispettivamente: a) che "I rapporti tra gli istituti di cui al precedente comma e le organizzazioni sindacali saranno regolati da convenzioni, da sottoporre all'approvazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ai soli fini di accertare che il servizio di riscossione non sia pregiudizievole per il corrente adempimento dei compiti di istituto, che siano rimborsate le spese incontrate per l'espletamento del servizio e che

gli istituti medesimi siano sollevati da ogni qualsiasi responsabilità verso terzi derivante dall'applicazione della convenzione"; b) che "Nei casi in cui l'esazione dei contributi avvenga a mezzo di ruoli esattoriali, per la riscossione dei contributi di cui al presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 3, quarto comma, del testo unico delle leggi sui servizi della riscossione delle imposte dirette approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1963, n. 858".

3. - La richiesta è ammissibile.

3.1. - Essa non riguarda le leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente esclude il referendum, né quelle altre da ritenersi ugualmente escluse secondo l'interpretazione logico-sistematica che di tale norma ha ripetutamente dato questa Corte.

3.2. - Trattasi inoltre di richiesta abrogativa riguardante disposizioni tra loro intimamente connesse, le quali formano un autonomo e definito sistema - tuttora integralmente operante, come dimostrano le molteplici convenzioni stipulate, anche di recente, dalle varie associazioni sindacali con gli enti previdenziali - di previsione e regolamentazione della possibile assunzione, da parte dei menzionati enti previdenziali (cui vanno aggiunte le Casse marittime Adriatica, Meridionale e Tirrena, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge 5 dicembre 1986, n. 856, che richiama la legge in esame), del servizio di esazione, per conto delle associazioni sindacali a carattere nazionale, dei contributi associativi e di assistenza contrattuale dovuti dai loro iscritti.

Sussiste dunque la necessaria omogeneità del quesito, che peraltro è analogo a quello - a suo tempo proposto per l'abrogazione del secondo e terzo comma dell'art. 26 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e dell'art. 594 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 - dichiarato ammissibile da questa Corte con sentenza n. 13 del 1995.

Chiaro è l'intendimento abrogativo, che non tocca il diritto dei sindacati ad ottenere i contributi dai propri iscritti, ma è volto esclusivamente a non rendere più possibile attraverso l'attività d'intermediazione svolta dagli enti previdenziali, in quanto autorizzati, la riscossione dei contributi medesimi. Ed il fine ispiratore della richiesta risulta perfettamente oggettivo nella struttura del quesito, il quale prospetta un'alternativa netta all'elettore, posto così in grado di percepire con immediatezza ed esattezza le conseguenze del suo voto.

3.3. - È appena il caso di aggiungere che sul presente giudizio di ammissibilità non incide la pur constatata residuale permanenza del riferimento alle trattenute sindacali attualmente contenuto in altre leggi (v., ad esempio, art. 11 della legge 12 marzo 1968, n. 334; art. 23-octies della legge 11 agosto 1972, n. 485; art. 2 della legge 27 dicembre 1973, n. 852, richiamato anche dall'art. 18 della legge 23 luglio 1991, n. 223; art. 19 della legge 23 dicembre 1994, n. 724), poiché le relative discipline hanno matrici proprie o comunque rationes diverse rispetto alla normativa oggetto del quesito in esame.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 4 giugno 1973, n. 311, recante "Estensione del servizio di riscossione dei contributi associativi tramite gli enti previdenziali" e successive modificazioni; richiesta dichiarata legittima con ordinanza 7-13 dicembre 1999 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 48/2000

Referendum abrogativo - Previdenza e assistenza sociale - Richiesta di abrogazione del c.d. “regime transitorio” delle pensioni di anzianità con finalità di immediata operatività del regime generale - Nuova disciplina di accesso al pensionamento di anzianità con decorrenza 1° gennaio 1998 - Mancata considerazione della modifica intervenuta - Inefficacia del quesito referendario rispetto alla normativa vigente nella materia - Carezza di un effettivo contenuto abrogativo della proposta - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. Giuliano VASSALLI, Presidente - Prof. Francesco GUIZZI - Prof. Cesare MIRABELLI - Prof. Fernando SANTOSUOSSO - Avv. Massimo VARI - Dott. Riccardo CHIEPPA - Prof. Gustavo ZAGREBELSKY - Prof. Valerio ONIDA - Prof. Carlo MEZZANOTTE - Avv. Fernanda CONTRI - Prof. Guido NEPPI MODONA - Prof. Piero Alberto CAPOTOSTI - Prof. Annibale MARINI - Dott. Franco BILE, Giudici
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 8 agosto 1995, n. 335, recante «Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare», e successive modificazioni, limitatamente all'art. 1, limitatamente a:

comma 26: «Per i lavoratori dipendenti iscritti alle forme previdenziali di cui al comma 25, fermo restando il requisito dell'anzianità contributiva pari o superiore a trentacinque anni, nella fase di prima applicazione, il diritto alla pensione di anzianità si consegue in riferimento agli anni indicati nell'allegata tabella *B*, con il requisito anagrafico di cui alla medesima tabella *B*, colonna 1, ovvero, a prescindere dall'età anagrafica, al conseguimento della maggiore anzianità contributiva di cui alla medesima tabella *B*, colonna 2.»;

comma 27: «Il diritto alla pensione anticipata di anzianità per le forme esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti è conseguibile, nella fase transitoria, oltre che nei casi previsti dal comma 26, anche: *a*) ferma restando l'età anagrafica prevista dalla citata tabella *B*, in base alla previgente disciplina degli ordinamenti previdenziali di appartenenza ivi compresa l'applicazione delle riduzioni percentuali sulle prestazioni di cui all'articolo 11, comma 16, della legge 24 dicembre 1993, n. 537; *b*) a prescindere dall'età anagrafica di cui alla lettera *a*), in presenza dei requisiti di anzianità contributiva indicati nell'allegata tabella *C*, con applicazione delle riduzioni percentuali sulle prestazioni di cui all'allegata tabella *D* che operano altresì per i casi di anzianità contributiva ricompresa tra i 29 e i 37 anni alla data del 31 dicembre 1995. I lavoratori, ai quali si applica la predetta tabella *D*, possono accedere al pensionamento al 1° gennaio dell'anno successivo a quello di maturazione del requisito contributivo prescritto.»;

comma 28: «Per i lavoratori autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, oltre che nell'ipotesi di cui al comma 25, lettera *b*), il diritto alla pensione di anzianità si consegue al raggiungimento di un'anzianità contributiva non inferiore a 35 anni ed al compimento del cinquantasettesimo anno di età. Per il biennio 1996-1997 il predetto requisito di età anagrafica è fissato al compimento del cinquantaseiesimo anno di età.»;

comma 29: «I lavoratori, che risultano essere in possesso dei requisiti di cui ai commi 25, 26, 27, lettera *a*), e 28: entro il primo trimestre dell'anno, possono accedere al pensionamento di anzianità al 1° luglio dello stesso anno, se di età pari o superiore a 57 anni; entro il secondo trimestre, possono accedere al pensionamento al 1° ottobre dello stesso anno, se di età pari o superiore a 57 anni; entro il terzo trimestre, possono accedere al pensionamento al 1° gennaio dell'anno successivo; entro il quarto trimestre, possono accedere al pensionamento al 1° aprile

dell'anno successivo. In fase di prima applicazione, la decorrenza delle pensioni è fissata con riferimento ai requisiti di cui alla allegata tabella *E* per i lavoratori dipendenti e autonomi, secondo le decorrenze ivi indicate. Per i lavoratori iscritti ai regimi esclusivi dell'assicurazione generale obbligatoria, che accedono al pensionamento secondo quanto previsto dal comma 27, lettera *b*), la decorrenza della pensione è fissata al 1° gennaio dell'anno successivo a quello di maturazione del requisito di anzianità contributiva.»;

comma 30: «All'articolo 13, comma 5, lettera *c*), della legge 23 dicembre 1994, n. 724, le parole: “fino a 30 anni” sono sostituite dalle seguenti: “inferiore a 31 anni”. Per i lavoratori dipendenti privati e pubblici in possesso alla data del 31 dicembre 1993 del requisito dei 35 anni di contribuzione di cui all'articolo 13, comma 10, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, la decorrenza della pensione, ove non già stabilita con decreto ministeriale emanato ai sensi del medesimo comma, è fissata al 1° settembre 1995. I lavoratori autonomi iscritti all'INPS, in possesso del requisito contributivo di cui al predetto articolo 13, alla data del 31 dicembre 1993 ivi indicata, possono accedere al pensionamento al 1° gennaio 1996.»;

comma 36: «I limiti di età anagrafica, di cui ai commi 25, 26, 27 e 28, sono ridotti fino ad un anno per i lavoratori nei cui confronti trovano applicazione le disposizioni di cui al decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 374, come modificato ai sensi dei commi 34 e 35.», giudizio iscritto al n. 130 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il Giudice relatore Massimo Vari;

uditi gli avvocati Maurizio Cinelli e Beniamino Caravita di Toritto per i presentatori Daniele Capezzone, Mariano Giustino e Michele De Lucia.

[...]

Considerato in diritto

1. - Il quesito referendario in epigrafe indicato investe la legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), limitatamente ai commi 26, 27, 28, 29, 30 e 36 dell'art. 1.

Secondo le finalità dell'iniziativa, quali emergono obiettivamente dal contenuto delle menzionate disposizioni e che, peraltro, risultano confermate dalla memoria depositata dai presentatori e dalla denominazione assunta dal quesito, la richiesta referendaria tende all'abrogazione del c.d. «regime transitorio» delle pensioni di anzianità.

Come è noto, tali trattamenti, essendo destinati a scomparire definitivamente soltanto nel momento in cui avrà effetti a regime un'unica prestazione denominata «pensione di vecchiaia» (art. 1, comma 19, della legge n. 335 del 1995), continuano a trovare attualmente applicazione, sia pure in base alla disciplina riformata dalla legge n. 335 del 1995, per i lavoratori già iscritti alle varie forme di previdenza alla data del 31 dicembre 1995.

Le condizioni per l'accesso ai medesimi trattamenti, da parte dei lavoratori dipendenti (privati e pubblici), sono contemplate dal comma 25 dell'art. 1, il quale richiede, alternativamente, un'anzianità contributiva di almeno 35 anni con il concorso di almeno 57 anni di età anagrafica (lettera *a*) ovvero, quale unico requisito, un'anzianità contributiva di almeno 40 anni (lettera *b*).

Nella fase di prima applicazione della legge n. 335 del 1995, l'acquisizione della pensione di anzianità è, peraltro, consentita secondo criteri di minore rigore, fissati, per l'appunto, dalle disposizioni sulle quali verte il quesito referendario, tali da comportare fino al 2008, una disciplina di accesso «cadenzata», in base alla quale in sintesi:

per i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, il conseguimento della pensione di anzianità è possibile ove ricorrano i parametri di età anagrafica ed anzianità contributiva stabiliti nella tabella *B* allegata alla legge stessa (comma 26);

per i soli dipendenti pubblici (iscritti alle forme di previdenza esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria), tale conseguimento è possibile, oltre che nelle ipotesi di cui al predetto comma 26, in quelle contemplate dalla previgente disciplina (comprensiva delle riduzioni percentuali previste dall'art. 11, comma 16, della legge n. 537 del 1993), nonché - alternativamente - in presenza dei parametri di anzianità contributiva previsti dalla tabella C, e con le riduzioni percentuali di cui alla tabella D (comma 27, lettere a e b).

Quanto ai lavoratori autonomi iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, il comma 28, fermo l'accesso in via generale alla pensione di anzianità in base al summenzionato comma 25, lettera b), consente, altresì, detto accesso in presenza di un'anzianità contributiva non inferiore a 35 anni in concorso con il compimento del 57° anno di età; requisito di età abbassato al 56° anno per il biennio 1996-1997.

Ad ulteriore riassuntiva illustrazione della normativa investita dal quesito, va inoltre considerato che:

il comma 29 disciplina - in via generale, nonché «in fase di prima applicazione» (secondo quanto previsto dalla tabella E) - le c.d. «finestre» di accesso al pensionamento di anzianità (e cioè il momento effettivo in cui, nel corso dell'anno solare, è possibile andare in pensione) in base ad una precisa scansione temporale;

il comma 30 prevede una specifica disciplina di accesso al pensionamento di anzianità per coloro che avessero già maturato, prima dell'entrata in vigore della legge n. 335 del 1995, taluni requisiti per il conseguimento del relativo diritto;

il comma 36 contempla una particolare disposizione di favore per i lavoratori adibiti ad attività «usuranti», riducendo di un anno i limiti di età anagrafica previsti dai precedenti commi 25, 26, 27 e 28.

2. - L'evidenziato regime «transitorio» costituisce, dunque, l'oggetto del quesito referendario, il quale dovrebbe essere destinato, negli effetti e per la sua obiettiva finalità, a rendere immediatamente operativo quello generale di cui al comma 25 dell'art. 1.

Tanto premesso occorre, tuttavia, considerare, al fine di stabilire se l'iniziativa referendaria possa reputarsi ammissibile, che l'intera disciplina della materia qui considerata è stata modificata, «con effetto sui trattamenti pensionistici di anzianità decorrenti dal 1° gennaio 1998», dall'art. 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), il quale ha previsto (commi da 6 a 8) che l'accesso avvenga secondo nuovi requisiti fissati nelle apposite tabelle allegate alla legge, e cioè:

tabella C, per i lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria ed alle forme sostitutive della medesima;

tabella D, per i lavoratori iscritti alle forme esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria.

Per i lavoratori autonomi la più recente normativa richiede un'anzianità contributiva di almeno 35 anni nel concorso del compimento del 58° anno di età, con una deroga per il periodo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 2000 (nel quale resta fermo il requisito anagrafico dei 57 anni).

La legge in parola, nel prevedere, inoltre, in via generale, per tutti i lavoratori, l'accesso al pensionamento di anzianità in base al solo requisito dei 40 anni di anzianità contributiva (comma 6), ha confermato (comma 7), per talune categorie (lavoratori qualificati dai contratti collettivi come operai o «equivalenti»; lavoratori dipendenti già iscritti a forme pensionistiche obbligatorie per non meno di un anno in età compresa tra 14 e 19 anni; lavoratori collocati in mobilità o cassa integrazione), i requisiti già previsti dalla tabella B allegata alla legge n. 335 del 1995, dettando, infine, (comma 8), anche una nuova regolamentazione delle date a decorrere dalle quali (c.d. «finestre») è possibile, nel corso dell'anno, accedere al pensionamento di anzianità.

3. - L'avvenuta modifica, con decorrenza dal 1° gennaio 1998, del «regime transitorio» contemplato dalla legge n. 335 del 1995, da parte della nuova disciplina di accesso al pensionamento di anzianità recata dall'art. 59 della legge n. 449 del 1997, si pone come circostanza ostativa all'ammissibilità del quesito referendario.

Per un verso è evidente, infatti, che l'effetto abrogativo del *referendum*, verificandosi *ex nunc*, non potrebbe mettere in discussione i diritti acquisiti sotto l'impero della legge n. 335 del 1995, in quanto legge destinata a regolare la fattispecie legale attributiva del diritto a pensione di anzianità in presenza dei requisiti maturati durante la sua vigenza. Per altro verso, è chiaro che la proposta abrogazione non sarebbe suscettibile di esplicare alcun effetto sull'accesso al pensionamento di anzianità, quale risulta regolato, dal 1° gennaio 1998, da normativa che non costituisce oggetto dell'iniziativa referendaria.

Tutto ciò comporta la carenza di un effettivo contenuto abrogativo della proposta indirizzata agli elettori, in quanto essa, benché dichiaratamente rivolta ad eliminare la disciplina transitoria in tema di accesso al pensionamento di anzianità, in realtà verrebbe a sottoporre alla volontà popolare una abrogazione apparente, priva di effetti in ordine alla materia sulla quale si intende incidere.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dei commi 26, 27, 28, 29, 30 e 36 dell'art. 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 7-13 dicembre 1999, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 49/2000

Referendum abrogativo - Lavoro (tutela del) - Lavoro a domicilio - Proposta referendaria volta ad abrogare l'intera disciplina sulla materia - Disciplina speciale quale specifica e diretta attuazione della tutela costituzionale - Doverosità di tutela non generica e indistinta - Conseguenze - Riconosciuta possibilità di modificare o sostituire la disciplina speciale - Impossibilità di eliminare la disciplina stessa, con effetto abolitivo della tutela precedentemente concessa - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 18 dicembre 1973, n. 877, recante "Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio" e successive modificazioni, limitatamente a: articolo 2, comma 2: "È fatto divieto alle aziende interessate da programmi di ristrutturazione, riorganizzazione e di conversione che abbiano comportato licenziamenti o sospensioni dal lavoro, di affidare lavoro a domicilio per la durata di un anno rispettivamente dall'ultimo provvedimento di licenziamento e dalla cessazione delle sospensioni.", comma 3: "Le domande di iscrizione al registro di cui all'art. 3 dovranno essere respinte quando risulti che la richiesta di lavoro da eseguirsi a domicilio viene fatta a seguito di cessione - a qualsiasi titolo - di macchinari e attrezzature trasferite fuori dell'azienda richiedente e che questa intenda in tal modo proseguire lavorazioni per le quali aveva organizzato propri reparti con lavoratori da essa dipendenti.", nonché comma 4: "È fatto divieto ai committenti di lavoro a domicilio di valersi dell'opera di mediatori o di intermediari comunque denominati i quali, unitamente alle persone alle quali hanno commesso lavoro a domicilio, sono considerati, a tutti gli effetti, alle dipendenze del datore di lavoro per conto e nell'interesse del quale hanno svolto la loro attività."; articolo 3; articolo 4; articolo 5; articolo 6; articolo 7; articolo 8; articolo 9; articolo 10; articolo 11; articolo 12; articolo 13; articolo 14; Giudizio iscritto al numero 131 del registro referendum. Vista l'ordinanza del 7-13 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta; Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Annibale Marini; Uditi l'avvocato Ghera Edoardo per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele e l'avvocato Alleva Piergiovanni per la Federazione dei Verdi, l'Associazione Nazionale per la Sinistra, Grandi Alfiero nella sua qualità di responsabile lavoro dei D.S. - Democratici di Sinistra, il Comitato per le libertà e i diritti sociali e il Partito della Rifondazione comunista.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum investe l'intera legge 18 dicembre 1973, n. 877 (Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio) e successive modificazioni, ad eccezione dell'articolo 1 e del primo comma dell'articolo 2.

Più precisamente essa riguarda:

A) le disposizioni contenute nei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 2. La prima di tali disposizioni fa divieto "alle aziende interessate da programmi di ristrutturazione, riorganizzazione e di conversione che abbiano comportato licenziamenti o sospensioni dal lavoro, di affidare lavoro a domicilio per la durata di un anno rispettivamente dall'ultimo provvedimento di licenziamento e dalla cessazione della sospensione".

Secondo la disposizione successiva le domande di iscrizione al registro dei committenti di cui all'art. 3 della legge "dovranno essere respinte quando risulti che la richiesta di lavoro da eseguirsi a domicilio viene fatta a seguito di cessione - a qualsiasi titolo - di macchinari e attrezzature trasferite fuori dell'azienda richiedente e che questa intenda in tal modo proseguire lavorazioni per le quali aveva organizzato propri reparti con lavoratori da essa dipendenti".

Il quarto comma dello stesso articolo vieta ai committenti di lavoro a domicilio di valersi dell'opera di mediatori o di intermediari comunque denominati;

B) l'intero articolo 3, che istituisce presso l'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione un registro dei committenti nel quale devono iscriversi coloro che intendono commettere lavoro a domicilio e impone al datore di lavoro che faccia eseguire lavoro al di fuori della propria azienda di tenere un apposito registro "sul quale debbono essere trascritti il nominativo ed il relativo domicilio dei lavoratori esterni all'unità produttiva, nonché l'indicazione del tipo e della quantità del lavoro da eseguire e la misura della retribuzione" (comma quinto);

C) l'intero articolo 4, che istituisce presso ciascuna sezione comunale dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione un registro dei lavoratori a domicilio e stabilisce che l'impiego dei lavoratori a domicilio avviene esclusivamente per il tramite delle sezioni comunali di collocamento. Ferma restando l'ammissibilità della richiesta nominativa;

D) l'intero articolo 5, che prevede l'istituzione presso ogni ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione di una commissione per il controllo del lavoro a domicilio definendone i relativi compiti;

E) l'intero articolo 6, che prevede la istituzione presso ogni ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione di una commissione regionale per il lavoro a domicilio disciplinandone la composizione, i compiti e la durata in carica dei membri.

Occorre, peraltro, precisare che, ai sensi di quanto disposto dal comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, "con effetto dalla costituzione della commissione provinciale di cui al comma 1 (e cioè della commissione al livello provinciale per le politiche del lavoro) i seguenti organi collegiali sono soppressi e le relative funzioni e competenze sono trasferite alla provincia:

a)(omissis);

b)(omissis);

c) commissione regionale per il lavoro a domicilio;

d) commissione provinciale per il lavoro a domicilio;

e) commissione comunale per il lavoro a domicilio";

F) l'intero articolo 7, che istituisce presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale la commissione centrale per il lavoro a domicilio e ne disciplina la composizione, i compiti e la durata in carica dei membri;

G) l'intero articolo 8, che dispone che i lavoratori a domicilio debbono essere retribuiti sulla base di tariffe di cottimo pieno;

H) l'intero articolo 9, che estende, nel primo comma, ai lavoratori a domicilio le norme vigenti per i lavoratori subordinati in materia di assicurazioni sociali e di assegni familiari, fatta eccezione di quelle in materia di integrazione salariale; mentre nel secondo comma si prevede che, con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale di concerto con il Ministro per il tesoro, siano stabilite, anche per singole zone territoriali, tabelle di retribuzioni convenzionali ai fini del calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali;

I) l'intero articolo 10, che dispone che il lavoratore a domicilio debba essere munito a cura dell'imprenditore di uno speciale libretto personale di controllo;

L) l'intero articolo 11, che stabilisce nel primo comma che il lavoratore a domicilio "deve prestare la sua attività con diligenza, custodire il segreto sui modelli del lavoro affidatogli e attenersi alle istruzioni ricevute dall'imprenditore nell'esecuzione del lavoro".

Il divieto di svolgere attività lavorativa per conto proprio o di terzi in concorrenza con l'imprenditore è disposto dal secondo comma dello stesso articolo ed è condizionato all'affidamento di una quantità di lavoro atta a procurare al lavoratore una prestazione continuativa corrispondente all'orario normale di lavoro secondo le disposizioni vigenti e quelle stabilite dal contratto collettivo di lavoro di categoria;

M) l'intero articolo 12, che affida la vigilanza sull'applicazione della legge al Ministero del lavoro e della previdenza sociale per il tramite dell'ispettorato del lavoro;

N) l'intero articolo 13, che per il caso di inosservanza delle disposizioni contenute nella legge prevede a carico del committente lavoro a domicilio un articolato sistema di sanzioni sia di carattere penale che amministrativo;

O) l'intero articolo 14, che dispone espressamente l'abrogazione della legge 13 marzo 1958, n. 264 per la tutela del lavoro a domicilio.

2. - Va preliminarmente dichiarata - per tutte le considerazioni esposte nella sentenza n. 31 del 2000 - la ricevibilità delle memorie depositate dai soggetti diversi dai presentatori e, conseguentemente, l'ammissibilità dell'illustrazione orale delle memorie stesse effettuata nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000.

3. - Il referendum è inammissibile.

Va evidenziato come il lavoro a domicilio, avuto riguardo sia al luogo ed alle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che ai criteri di retribuzione, costituisca una di quelle forme speciali di lavoro che la Repubblica, secondo quanto dispone l'art. 35 della Costituzione, deve tutelare.

La doverosità, espressa da tale precetto, di una tutela del lavoro non già generica ed indistinta, ma articolata e coerente con la specificità delle varie forme (ed applicazioni) del lavoro si pone, dunque, alla base di quella disciplina speciale del lavoro a domicilio, già introdotta dal legislatore con la legge n. 264 del 1958, (poi sostituita appunto dalla legge n. 877 del 1973) e che la proposta referendaria vorrebbe ora abrogare, così eliminando una specifica e diretta attuazione di un principio costituzionale.

I modi e le forme dell'attuazione della tutela costituzionale sono ovviamente rimessi alla discrezionalità del legislatore, cosicché le leggi attraverso le quali di volta in volta si realizza la tutela del lavoro, nelle sue diverse manifestazioni, pur essendo costituzionalmente necessarie, non sono a contenuto vincolato. Esse, in quanto dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento (si veda, sul punto, con specifico riferimento all'abrogazione referendaria, la sentenza n. 35 del 1997, nonché le sentenze n. 134 del 1994 e n. 106 del 1992).

Tale limite si oppone all'abrogazione della vigente normativa di tutela speciale del lavoro a domicilio e determina l'inammissibilità della proposta referendaria.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 18 dicembre 1973, n. 877 (Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio) e successive modificazioni, richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 7-13 dicembre 1999 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 50/2000

Referendum abrogativo - Processo penale - Disciplina dei termini della custodia cautelare - Richiesta referendaria volta alla radicale e complessiva sostituzione della disciplina vigente attraverso la c.d. tecnica del ritaglio - Quesito privo di natura abrogativa, espressivo di potestà legislativa in positivo - Difetto del carattere di omogeneità - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, numero 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, "Approvazione del codice di procedura penale", e successive modificazioni, limitatamente a:

Articolo 303, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: "senza che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio ovvero senza che sia stata pronunciata una delle sentenze previste dagli articoli 442, 448, comma 1, 561 e 563" e alle parole: "o la pena della reclusione non inferiore nel massimo a venti anni ovvero per uno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a) sempre che per lo stesso la legge preveda la pena della reclusione superiore nel massimo a sei anni", lettera b): "dall'emissione del provvedimento che dispone il giudizio o dalla sopravvenuta esecuzione della custodia sono decorsi i seguenti termini senza che sia stata pronunciata sentenza di condanna di primo grado: 1) sei mesi, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni; 2) un anno, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a vent'anni, salvo quanto previsto al numero 1); 3) un anno e sei mesi, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o la pena della reclusione superiore nel massimo a venti anni;" lettera c): "dalla pronuncia della sentenza di condanna di primo grado o dalla sopravvenuta esecuzione della custodia sono decorsi i seguenti termini senza che sia stata pronunciata sentenza di condanna in grado di appello: 1) nove mesi, se vi è stata condanna alla pena della reclusione non superiore a tre anni; 2) un anno, se vi è stata condanna alla pena della reclusione non superiore a dieci anni; 3) un anno e sei mesi, se vi è stata condanna alla pena dell'ergastolo o della reclusione superiore a dieci anni;" lettera d): "dalla pronuncia della sentenza di condanna in grado di appello o dalla sopravvenuta esecuzione della custodia sono decorsi gli stessi termini previsti dalla lettera c) senza che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna. Tuttavia, se vi è stata condanna in primo grado, ovvero se la impugnazione è stata proposta esclusivamente dal pubblico ministero, si applica soltanto la disposizione del comma 4.", comma 2 e comma 3, limitatamente alle parole: "relativamente a ciascuno stato e grado del procedimento", comma 4: "La durata complessiva della custodia cautelare, considerate anche le proroghe previste dall'articolo 305, non può superare i seguenti termini: a) due anni, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a sei anni; b) quattro anni, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore nel massimo a venti anni, salvo quanto previsto dalla lettera a); c) sei anni, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a venti anni.";

Articolo 304, comma 6, limitatamente alle parole: “commi 1, 2, e 3 e i termini aumentati della metà previsti dall’articolo 303, comma 4,”; giudizio iscritto al n. 132 del registro referendum.

Vista l’ordinanza depositata il 13 dicembre 1999 con la quale l’ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittima la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 13 gennaio 2000 il giudice relatore Carlo Mezzanotte;

Uditi gli avvocati Federico Sorrentino e Giuseppe Frigo per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele e per i promotori Cappato Marco e Della Vedova Benedetto.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi, investe la disciplina dei termini della custodia cautelare. Tale disciplina è attualmente articolata in relazione alle singole fasi e ai diversi gradi del procedimento penale (indagini preliminari, giudizio di primo grado, giudizio di appello, restante corso del procedimento), che vengono assunti autonomamente l’uno dall’altro onde impedire che il termine di custodia cautelare non utilizzato in una fase o in un grado precedente venga economizzato per essere utilizzato nelle fasi o nei gradi successivi. Per la fase delle indagini preliminari, ai fini della durata della custodia cautelare, si ha riguardo all’inizio della esecuzione della misura. Per le fasi che seguono, il momento iniziale è costituito rispettivamente dal rinvio a giudizio per il primo grado, dalla sentenza di primo grado per la fase d’appello e dalla sentenza d’appello per la restante parte del procedimento, ovvero, in tutti i casi, dalla sopravvenuta esecuzione della custodia. La perdita di efficacia è a sua volta collegata alla mancata pronuncia del provvedimento conclusivo della fase o del grado (decreto che dispone il giudizio; sentenza non definitiva; sentenza irrevocabile) entro il termine rispettivamente stabilito.

Quanto all’entità dei termini, essa varia con le fasi e con la gravità dei reati. Per la fase delle indagini preliminari, il termine massimo di custodia è di tre mesi quando si procede per delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a sei anni, di sei mesi per i delitti puniti con pena superiore nel massimo a sei anni, di un anno se la pena edittale è l’ergastolo o la reclusione non inferiore nel massimo a venti anni ovvero se si procede per uno dei delitti indicati dall’art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale, sempre che la pena prevista sia superiore nel massimo a sei anni (articolo 303, comma 1, lettera a), cod. proc. pen.).

Per il giudizio di primo grado, il termine massimo di custodia è di sei mesi per i delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a sei anni, di un anno se la pena prevista non è superiore nel massimo a venti anni, salve le ipotesi ora menzionate, e di un anno e sei mesi se la pena prevista è l’ergastolo o la reclusione superiore nel massimo a venti anni (articolo 303, comma 1, lettera b), cod. proc. pen.).

Per il giudizio di appello, i termini massimi di custodia cautelare sono di nove mesi se vi è stata condanna alla pena della reclusione non superiore a tre anni, di un anno se la condanna alla pena della reclusione non è stata superiore a dieci anni, di un anno e sei mesi se vi è stata condanna all’ergastolo o alla reclusione superiore a dieci anni (articolo 303, comma 1, lettera c), cod. proc. pen.).

Per il restante corso del procedimento, i termini sono uguali a quelli previsti per il giudizio di appello (articolo 303, comma 1, lettera d), cod. proc. pen.).

Oltre ai termini stabiliti fase per fase, la durata della custodia cautelare incontra limiti che investono globalmente l’intera durata del procedimento e che tengono in vario modo conto degli istituti della proroga (articolo 305 cod. proc. pen.), della sospensione dei termini (articolo 304 cod. proc. pen.) e della cosiddetta “neutralizzazione” di periodi processuali all’interno delle singole fasi (articolo 297, comma 4, cod. proc. pen.). L’articolo 303, comma 4, cod. proc. pen.

stabilisce infatti che la durata complessiva della custodia cautelare, considerate anche le proroghe previste dall'art. 305, non può superare i due anni quando si procede per un delitto punito con la reclusione non superiore nel massimo a sei anni, i quattro anni quando si procede per un delitto punito con la reclusione non superiore nel massimo a venti anni, salva l'ipotesi precedente, e i sei anni quando si procede per un delitto per il quale è previsto l'ergastolo o la reclusione superiore nel massimo a venti anni. L'articolo 304, comma 6, cod. proc. pen., pur consentendo il superamento del termine complessivo determinato ai sensi dell'articolo 303, comma 4, introduce un termine che viene denominato "massimo dei massimi", assolutamente invalicabile, stabilendo che "la durata della custodia cautelare non può comunque superare il doppio dei termini previsti dall'articolo 303, commi 1, 2 e 3 e i termini aumentati della metà previsti dall'art. 303, comma 4, ovvero, se più favorevole, i due terzi del massimo della pena temporanea prevista per il reato contestato o ritenuto in sentenza".

Infine, i commi 2 e 3 dell'articolo 303 cod. proc. pen. prevedono il nuovo decorso dei termini stabiliti per ciascuna fase in caso di regresso del procedimento o di rinvio ad altro giudice ovvero nel caso di evasione dell'imputato sottoposto a custodia cautelare.

2. - Il quesito referendario si propone di pervenire ad una disciplina dei termini di durata massima della custodia cautelare nel senso che questa perda efficacia quando dall'inizio della sua esecuzione siano decorsi i seguenti termini: 1) tre mesi allorquando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione non superiore a sei anni; 2) sei mesi quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione in misura superiore a sei anni, salvo quanto previsto dal successivo numero 3; 3) un anno quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo. Si perviene a questa disciplina di risulta attraverso il taglio di parti dell'originario testo (articolo 303: parte della lettera a) del comma 1; lettere b), c), e d) del comma 1 per intero; l'ultimo inciso del comma 2; lo stesso inciso del comma 3; l'intero comma 4), così che i termini attualmente previsti per la sola fase delle indagini preliminari divengano i limiti massimi di custodia cautelare per tutta la durata del processo, indipendentemente dalle fasi e dai gradi in cui esso si articola. Il quesito incide anche sul comma 6 dell'articolo 304, nel senso che il limite finale verrebbe fatto consistere esclusivamente nel doppio dei termini previsti dal riformulato articolo 303 o, se più favorevole, nei due terzi del massimo della pena prevista per il reato contestato o ritenuto in sentenza.

Ne risulterebbe altresì, rispetto all'attuale disciplina, un diverso apprezzamento, in riferimento alla durata della custodia cautelare, dei reati per i quali è stabilita la pena della reclusione non inferiore nel massimo a venti anni e di quelli indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen. per i quali sia prevista la pena della reclusione superiore nel massimo a sei anni. In relazione a tali reati, che per la fase delle indagini preliminari il legislatore ha accomunato quanto a gravità, ai fini della determinazione dei termini di custodia cautelare, a quelli per i quali è prevista la pena dell'ergastolo, il quesito referendario propone, attraverso la tecnica del ritaglio, a questi fini, ma per l'intero procedimento, l'assimilazione a tutti gli altri delitti per i quali il massimo edittale è superiore a sei anni.

3. - Il quesito trascende, inammissibilmente, i limiti segnati dall'articolo 75 della Costituzione, che consente il referendum abrogativo totale o parziale di una legge o di un atto avente valore di legge, e non il referendum introduttivo di discipline legislative completamente nuove.

L'effetto innovativo sulla disciplina vigente, connaturale alla abrogazione, non conseguirebbe, nella specie, alla fisiologica espansione della sfera di operatività di una norma già presente, dotata, in ipotesi, di un suo ambito di applicazione più circoscritto, riguardante i termini massimi della custodia cautelare riferibili direttamente all'intero procedimento penale, ma alla posizione di un sistema di norme radicalmente nuovo che andrebbe a sostituirsi alle norme da eliminare grazie ad una operazione di taglio di parole o di parti del testo e di ricucitura delle parole o delle parti residue, con sostanziale stravolgimento della struttura delle originarie disposizioni e del loro significato normativo. Alcune parole impiegate dal legislatore per stabilire

il limite massimo della custodia cautelare nell'ambito della sola fase delle indagini preliminari verrebbero tenute ferme ("la custodia cautelare perde efficacia quando ..."), estrapolandole dal contesto che conferisce ad esse significato; altre parole prive di un autonomo significato ("senza che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio ...") e intere proposizioni (parte del numero 3 dell'articolo 303, comma 1, lettera a); le intere lettere b), c) e d) del medesimo comma) verrebbero eliminate, così che le parole e le proposizioni residue assumerebbero, saldandosi tra loro, un significato totalmente diverso.

Si è qui in presenza non già di un quesito meramente abrogativo ma di un quesito introduttivo, teso a porre, per via referendaria, norme che attualmente non esistono, in quanto in nessun caso nella disciplina vigente i termini massimi di custodia cautelare che risulterebbero dall'abrogazione referendaria sono individuati come tali dal legislatore per l'intero procedimento.

Di fronte a un quesito siffatto, questa Corte non può non sottolineare la differenza dall'ipotesi considerata nella sentenza n. 13 del 1999, con la quale, nonostante la tecnica del ritaglio, non è stato negato il carattere puramente abrogativo del quesito referendario in quanto ordinato a provocare, mediante una soppressione di una parte più o meno estesa del testo, l'espansione di una disciplina già esistente, provvista di un suo proprio ambito di applicazione, ancorché originariamente residuale.

Al caso di specie si attagliano i rilievi già formulati da questa Corte con la sentenza n. 36 del 1997 nei confronti dei quesiti non meramente abrogativi, ma espressivi di una potestà legislativa in positivo, estranea alla configurazione del referendum previsto dell'articolo 75 della Costituzione. È agevole individuare nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione di locuzioni verbali prive in sé di significato normativo, un profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa "non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei". E come nel caso risolto con la sentenza n. 36 del 1997, così nel caso presente non si propone tanto al corpo elettorale una ablazione di contenuti normativi quanto una nuova norma direttamente costruita con una tecnica di tagli e cuciture, per di più necessariamente condizionata dal limite di non poter calibrare la volontà innovativa attraverso l'uso di parole e termini diversi da quelli presenti nel testo.

Si aggiunga che la nuova disciplina che con il quesito si intende porre avrebbe imponenti effetti di sistema, tali da far sì che, quali che siano le finalità che possono essere legittimamente perseguite dal legislatore attraverso l'istituto della carcerazione preventiva previsto dall'articolo 13, ultimo comma, della Costituzione, esse, nel contesto del vigente ordinamento processualpenale, non potrebbero in alcun modo realizzarsi. Basti considerare che nel termine di sei mesi, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena della reclusione superiore nel massimo a sei anni (ipotesi questa che, a seguito dell'abrogazione referendaria, si riferirebbe anche a reati per i quali è stabilita la pena della reclusione fino a trenta anni, come ad esempio il sequestro di persona a scopo di estorsione o talune ipotesi di omicidio aggravato), o nel termine di un anno, quando si procede per un delitto per il quale la legge stabilisce la pena dell'ergastolo, si dovrebbero svolgere il processo di primo grado, quello di appello e il giudizio di legittimità affinché la sentenza definitiva sia pronunciata nei confronti di un imputato in stato di custodia. Senza dire che nei procedimenti a carico dei minorenni, ai sensi dell'articolo 23 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, gli anzidetti termini sono ridotti della metà per i reati commessi dai minori degli anni diciotto e dei due terzi per quelli commessi da minori degli anni sedici.

Né la vanificazione delle finalità della carcerazione preventiva risulterebbe meno evidente a causa della possibilità, che il quesito referendario fa salva, che il termine di custodia cautelare, nelle ipotesi di sospensione previste dall'articolo 304 cod. proc. pen., possa espandersi sino al doppio, termine massimo che comunque potrebbe essere in larga parte consumato già prima dell'inizio del processo a causa delle proroghe concesse, durante le indagini, ai sensi dell'articolo 305, comma 2, cod. proc. pen., non toccato dal quesito referendario.

A una diversa valutazione circa l'ammissibilità della richiesta non inducono le considerazioni svolte nella discussione dalla difesa dei promotori, secondo cui l'intendimento sotteso al quesito non sarebbe la vanificazione dell'istituto della custodia cautelare, ma la promozione del principio di ragionevole durata del processo. Si tratta di un intendimento riformatore che, pur rispondendo a una esigenza generalmente avvertita ed anzi oramai costituzionalmente imposta dal nuovo testo dell'articolo 111, richiederebbe una riforma complessiva del sistema della giustizia penale, non attuabile in via referendaria, tanto meno attraverso l'abrogazione manipolativa della disciplina dei termini della custodia cautelare, che da quel sistema non può restare avulsa.

4. - Sotto un concorrente profilo, il quesito è inammissibile perché privo del carattere di omogeneità, individuato nella giurisprudenza costituzionale, a tutela della libertà di scelta dell'elettore, quale requisito delle richieste di referendum abrogativo. Non risponde ad alcuna necessità logica o giuridica che l'eventuale propensione negli elettori a ridurre anche drasticamente i termini massimi di custodia cautelare significhi altresì, per ciascuno di essi, apprezzare diversamente la gravità di intere categorie di reati, come suppone il quesito referendario là dove propone, attraverso l'abrogazione manipolativa dell'inciso contenuto nell'articolo 303, comma 1, lettera a), cod. proc. pen. ("o la pena della reclusione non inferiore nel massimo a venti anni ovvero per uno dei delitti indicati nell'articolo 407, comma 2, lettera a), sempre che per lo stesso la legge preveda la pena della reclusione superiore nel massimo a sei anni"), l'assimilazione di queste ipotesi, quanto alla durata del termine massimo della custodia cautelare, a quelle meno gravemente valutate dal legislatore nel numero 2 del citato articolo 303, comma 1, lettera a).

Le norme che stabiliscono i termini massimi di custodia cautelare e quelle nelle quali si esprime l'apprezzamento del legislatore circa la gravità dei reati, sia pure al fine di calibrare la durata della custodia stessa, corrispondono a scelte potenzialmente autonome sulle quali gli elettori devono essere lasciati liberi di compiere scelte distinte. Fa dunque difetto quella matrice razionalmente unitaria che sola può rendere ammissibile la proposta di un unico quesito.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, dei commi 1, 2, 3 e 4 dell'articolo 303 e del comma 6 dell'articolo 304 del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, "Approvazione del codice di procedura penale", e successive modificazioni, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza depositata in data 13 dicembre 1999, dall'ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 51/2000

Referendum abrogativo - Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - Ritenuta alla fonte - Richiesta di abolizione - Limite della materia tributaria - Include anche le disposizioni che attengono al momento accertativo ed a quello attuativo della fattispecie impositiva - Precedenti analoghe richieste referendarie - Inammissibilità - Conferma - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giuliano VASSALLI; Giudici: prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI, dott. Franco BILE;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, recante "Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi" e successive modificazioni, limitatamente a:

Articolo 23;

Articolo 25, comma 1: "I soggetti indicati nel primo comma dell'art. 23, che corrispondono a soggetti residenti nel territorio dello Stato compensi comunque denominati, anche sotto forma di partecipazione agli utili, per prestazioni di lavoro autonomo, ancorché non esercitate abitualmente ovvero siano rese a terzi o nell'interesse di terzi, devono operare all'atto del pagamento una ritenuta del 20 per cento a titolo di acconto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta dai percipienti, con l'obbligo di rivalsa. La predetta ritenuta deve essere operata dal condominio quale sostituto d'imposta anche sui compensi percepiti dall'amministratore di condominio. La stessa ritenuta deve essere operata sulla parte imponibile delle somme di cui alla lettera b) e sull'intero ammontare delle somme di cui alle lettere a) e c) del terzo comma dell'art. 49 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597. La ritenuta è elevata al 20 per cento per le indennità di cui alle lettere f) e g) dell'art. 12 del decreto stesso. La ritenuta non deve essere operata per le prestazioni effettuate nell'esercizio di imprese";

Nonché la legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica" e successive modificazioni, limitatamente all'articolo 21, comma 15, limitatamente alle parole: "Le disposizioni in materia di ritenute alla fonte previste nel titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, nonché," giudizio iscritto al n. 133 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7 dicembre 1999 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

Udito nella camera di consiglio del 18 gennaio 2000 il giudice relatore Fernando Santosuosso;

Udito l'avvocato Giulio Tremonti per i presentatori Capezzone Daniele, Giustino Mariano e De Lucia Michele.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito della ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, investe il d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 recante "Disposizioni comuni in materia

di accertamento delle imposte sui redditi” e successive modificazioni, limitatamente agli artt. 23 e 25, primo comma, nonché l’art. 21, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 recante “Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”.

Le prime di tali disposizioni prevedono che i soggetti indicati nel primo comma dell’art 23, che corrispondono a soggetti residenti nel territorio dello Stato compensi comunque denominati, per prestazioni sia di lavoro dipendente sia di lavoro autonomo, ancorché non esercitate abitualmente, ovvero rese a terzi o nell’interesse degli stessi (art 25, primo comma), devono operare all’atto del pagamento una ritenuta a titolo di acconto dell’imposta sul reddito delle persone fisiche dovuta dai percipienti.

L’art. 21, comma 15, della legge n. 449 del 1997 estende la portata delle precedenti disposizioni al caso in cui il pagamento sia eseguito mediante pignoramento anche presso terzi, in base ad ordinanza di assegnazione, qualora il credito sia riferito a somme per le quali, ai sensi delle predette disposizioni, deve essere operata una ritenuta alla fonte.

2. - La richiesta referendaria sottoposta al presente giudizio non è ammissibile.

Deve essere anzitutto osservato che le sentenze di questa Corte n. 37 del 1997 e n. 11 del 1995, hanno già dichiarato inammissibili analoghe richieste referendarie.

Nel confermare le motivazioni di quelle decisioni, ritiene la Corte che con la dizione “leggi tributarie” contenuta nell’art. 75, secondo comma, della Costituzione, il legislatore costituente abbia fatto riferimento a tutte quelle disposizioni che disciplinano il rapporto tributario nel suo insieme. In essa rientrano, pertanto, sia le norme che riguardano il momento costitutivo dell’imposizione sia quelle che disciplinano gli aspetti dinamici del rapporto, e cioè il suo svolgimento nell’accertamento e nell’applicazione del tributo con la riscossione dello stesso. Orbene, le disposizioni oggetto della presente richiesta referendaria attengono e al momento accertativo ed a quello attuativo della fattispecie impositrice.

Giova ribadire in proposito che gli strumenti di attuazione della pretesa fiscale possono ritenersi parte integrante della normativa tributaria sol che si consideri che la mancanza di una disciplina idonea a garantire l’applicazione del prelievo renderebbe inefficace il mero apprestamento della norma sostanziale del tributo. Per quanto riguarda il sistema del prelievo alla fonte, la sussistenza di uno stretto legame tra tale disciplina e la concreta realizzazione del tributo non può essere messa in dubbio, in quanto la effettività dell’imposizione sul reddito dipende in modo rilevante dai particolari meccanismi previsti, non tanto per la conoscibilità dei soggetti percettori di reddito, quanto per la riscossione materiale dei tributi.

Va pertanto confermato che il sistema della ritenuta alla fonte, come ritenuto più volte da questa Corte (sentenze nn. 364 del 1987, 128 del 1986 e 92 del 1972), risponde vuoi all’interesse fiscale della immediata percezione delle somme, vuoi a criteri di tecnica tributaria che ne agevolano il prelievo; e nessun pregio può avere, al riguardo, il fatto che possano utilizzarsi anche altri strumenti di accertamento e documentazione diversi da quello scelto dal legislatore e che si intende abrogare con la consultazione popolare.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) e successive modificazioni, nonché della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) richiesta dichiarata legittima, con ordinanza in data 7 dicembre 1999, dall’Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 febbraio 2000.

SENTENZA N. 41/2003

Lavoro (rapporto di) - Licenziamenti individuali - Reintegrazione dei lavoratori illegittimamente licenziati - Richiesta abrogativa delle norme sui limiti numerici degli occupati nelle strutture produttive, ai fini dell'estensione di operatività della garanzia reale - Non riconducibilità delle norme oggetto della richiesta referendaria alle materie sottratte al referendum - Omogeneità e non contraddittorietà del quesito - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione:

- dell'art. 18, comma primo, della legge 20 maggio 1970, n. 300, titolata "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento", come modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, limitatamente alle sole parole "che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici prestatori di lavoro o più di cinque se trattasi di imprenditore agricolo" e all'intero periodo successivo che recita: "Tali disposizioni si applicano altresì ai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, che nell'ambito dello stesso comune occupano più di quindici dipendenti ed alle imprese agricole che nel medesimo ambito territoriale occupano più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa alle sue dipendenze più di sessanta prestatori di lavoro";

- dell'art. 18, comma secondo, della legge 20 maggio 1970, n. 300, titolata "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro, e norme sul collocamento", come modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, che recita: "Ai fini del computo del numero dei prestatori di lavoro di cui al primo comma si tiene conto anche dei lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro, dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato parziale, per la quota di orario effettivamente svolto, tenendo conto, a tale proposito, che il computo delle unità lavorative fa riferimento all'orario previsto dalla contrattazione collettiva del settore. Non si computano il coniuge ed i parenti del datore di lavoro entro il secondo grado in linea diretta e in linea collaterale";

- dell'art. 18, comma terzo, della legge 20 maggio 1970, n. 300, titolata "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento", come modificato dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, che recita: "Il computo dei limiti occupazionali di cui al secondo comma non incide su norme o istituti che prevedono agevolazioni finanziarie o creditizie";

- dell'art. 2, comma 1, della legge 11 maggio 1990, n. 108, titolata "Disciplina dei licenziamenti individuali", che recita: "I datori di lavoro privati, imprenditori non agricoli e non imprenditori, e gli enti pubblici di cui all'articolo 1 della legge 15 luglio 1966, n. 604, che occupano alle loro dipendenze fino a quindici lavoratori ed i datori di lavoro imprenditori agricoli che occupano alle loro dipendenze fino a cinque lavoratori computati con il criterio di

cui all'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, sono soggetti all'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 15 luglio 1966, n. 604, così come modificata dalla presente legge. Sono altresì soggetti all'applicazione di dette disposizioni i datori di lavoro che occupano fino a sessanta dipendenti, qualora non sia applicabile il disposto dell'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificato dall'articolo 1 della presente legge”;

- dell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604, titolata “Norme sui licenziamenti individuali”, come sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge 11 maggio 1990, n. 108, che recita: “Quando risulti accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, il datore di lavoro è tenuto a riassumere il prestatore di lavoro entro il termine di tre giorni o, in mancanza, a risarcire il danno versandogli un'indennità di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo al numero dei dipendenti occupati, alle dimensioni dell'impresa, all'anzianità di servizio del prestatore di lavoro, al comportamento e alle condizioni delle parti. La misura massima della predetta indennità può essere maggiorata fino a 10 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai dieci anni e fino a 14 mensilità per il prestatore di lavoro con anzianità superiore ai venti anni, se dipendenti da datore di lavoro che occupa più di quindici prestatori di lavoro”;

- dell'art. 4, comma 1, della legge 11 maggio 1990, n. 108, titolata “Disciplina dei licenziamenti individuali”, limitatamente al periodo che così recita: “La disciplina di cui all'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, non trova applicazione nei confronti dei datori di lavoro non imprenditori che svolgono senza fini di lucro attività di natura politica, sindacale, culturale, ovvero di religione o di culto”; giudizio iscritto al n. 134 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 9 dicembre 2002 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2003 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

uditi gli avvocati Alberto Piccinini e Pier Luigi Panici per i presentatori Paolo Cagna Ninchi, Pier Luigi Panici, Giacinto Botti e Pietro Alò.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di *referendum* abrogativo popolare, sull'ammissibilità della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi, investe quattro disposizioni in materia di disciplina dei licenziamenti individuali di lavoratori operanti nel settore privato, e precisamente:

(a) l'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento) (c.d. statuto dei lavoratori), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108, del quale si propone l'abrogazione limitatamente a parte del comma primo e ai commi secondo e terzo;

(b) l'art. 2, comma 1, della citata legge n. 108 del 1990 (Disciplina dei licenziamenti individuali);

(c) l'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), nel testo sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 108 del 1990;

(d) l'art. 4, comma 1, secondo periodo, della stessa legge n. 108 del 1990.

2.1. - A differenza di quanto stabilito dall'art. 2118 cod. civ., che prevedeva il cosiddetto recesso *ad nutum* dal rapporto di lavoro, la materia dei licenziamenti individuali è oggi regolata, in presenza degli artt. 4 e 35 della Costituzione, in base al principio della necessaria giustificazione del recesso e del potere di adire il giudice, riconosciuto al lavoratore,

in caso di licenziamento arbitrario. Tale principio, affermato con la legge n. 604 del 1966 e confermato con la legge n. 300 del 1970 (nonché con la legge n. 108 del 1990, modificativa delle due precedenti), è stato peraltro svolto per mezzo di due forme di garanzia:

a) la cosiddetta garanzia obbligatoria, prevista dall'art. 8 della legge n. 604 del 1966, che comporta l'obbligo del datore di lavoro di riassumere il lavoratore o, in alternativa, di corrispondergli un'indennità quando il licenziamento risulti privo di una giusta causa (art. 2119 cod. civ.) o di un giustificato motivo (art. 3 della medesima legge del 1966);

b) la cosiddetta garanzia reale, prevista dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970, che, per il caso di licenziamento ingiustificato, inefficace e nullo, stabilisce, per il datore di lavoro, l'obbligo di «reintegrare» nel posto di lavoro il lavoratore e di corrispondergli un'indennità a titolo di risarcimento del danno subito, e, per il lavoratore, la possibilità di rinunciare al «reintegro» e di ottenere, in alternativa a esso, un'ulteriore indennità.

Tutela obbligatoria e tutela reale differiscono dunque profondamente circa le conseguenze del licenziamento arbitrario: l'una è incentrata sulla garanzia patrimoniale, sul presupposto dell'idoneità del recesso illegittimo a risolvere il rapporto di lavoro; l'altra, sulla continuità del rapporto di lavoro, garantita dal diritto al reintegro, sul presupposto dell'inidoneità del recesso illegittimo a risolverlo.

2.2. - Apprestando le due forme di garanzia, il legislatore ne ha altresì definito gli ambiti di applicazione. Dopo l'intervento della legge n. 108 del 1990, essi risultano configurati come segue.

La tutela reale trova applicazione nei confronti dei datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, che occupino più di quindici dipendenti in ciascuna unità produttiva, come individuata dalla legge, e, in ogni caso, quando occupino più di sessanta dipendenti; per i datori di lavoro imprenditori agricoli, il limite numerico è stabilito in più di cinque dipendenti (art. 18, primo comma, della legge n. 300 del 1970).

La tutela obbligatoria opera invece in tutti i casi in cui non vale la tutela reale, cioè (art. 2 della legge n. 108 del 1990) nei confronti dei datori di lavoro che occupino fino a quindici lavoratori (computati secondo i medesimi criteri previsti ai fini della tutela reale) ovvero fino a cinque dipendenti, se imprenditori agricoli; nonché nei confronti dei datori di lavoro che comunque occupino fino a sessanta dipendenti, sempre che non sia applicabile la garanzia reale.

La tutela reale, inoltre, è prevista in tutti i casi di licenziamento dettato da ragioni discriminatorie (art. 3 della legge n. 108 del 1990).

Accanto a questa disciplina generale, basata (a parte l'ultima ipotesi menzionata) sul criterio del numero di occupati, esistono norme che (a) escludono dall'ambito di applicazione della garanzia reale i lavoratori che prestano la loro opera alle dipendenze di datori non imprenditori che svolgono, senza fini di lucro, attività cosiddette di tendenza, cioè «di natura politica, sindacale, culturale, di istruzione ovvero di religione o di culto» (art. 4, comma 1, secondo periodo, della legge n. 108 del 1990), (b) escludono altresì dall'ambito di applicazione tanto della garanzia reale quanto di quella obbligatoria - valendo per esse la regola residuale del recesso *ad nutum* - alcune categorie di lavoratori come: i lavoratori domestici (art. 4, comma 1, primo periodo, della legge n. 108 del 1990); i lavoratori ultrasessantenni in possesso dei requisiti pensionistici e che non abbiano optato per la prosecuzione del rapporto (art. 4, comma 2, della stessa legge); i dirigenti (*ex artt.* 10 e 2, quarto comma, della legge n. 604 del 1966, e 3 della legge n. 108 del 1990); i lavoratori in prova, fino all'assunzione definitiva e comunque per non oltre sei mesi dall'inizio del rapporto (art. 10 della legge n. 604 del 1966).

2.3. - Tramite la soppressione delle disposizioni e delle parti di disposizioni indicate nell'esposizione del fatto, il *referendum* abrogativo la cui ammissibilità costituzionale deve qui essere vagliata è rivolto in primo luogo all'estensione della garanzia reale contro i licenziamenti ingiustificati ai lavoratori che attualmente, in conseguenza dei limiti numerici sopra ricordati, godono esclusivamente della garanzia obbligatoria. Questo obiettivo è perseguito, da un lato, attraverso l'eliminazione dei limiti numerici che impediscono attualmente alla garanzia reale di operare in favore dei lavoratori impiegati nelle piccole strutture produttive; dall'altro,

parallelamente a questa estensione, attraverso l'abrogazione della norma che attualmente assicura a questi lavoratori soltanto la garanzia obbligatoria.

Il *referendum* mira altresì all'estensione della medesima garanzia reale anche ai lavoratori dipendenti da datori di lavoro non imprenditori che svolgono senza fini di lucro attività «di tendenza».

Restano invece fuori della portata del *referendum* altre categorie di lavoratori del settore privato per le quali valgono discipline particolari (come i lavoratori domestici, i lavoratori ultrasessantenni, i dirigenti, i lavoratori in prova).

3. - La richiesta di *referendum* è ammissibile.

3.1. - Le norme oggetto del quesito referendario sono estranee alle materie in relazione alle quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo.

3.2. - La domanda posta agli elettori con il quesito referendario è inoltre omogenea. Essa concerne, nel suo nucleo centrale, disposizioni e parti di disposizioni che, nell'ambito della disciplina dei licenziamenti individuali e alla stregua dei criteri dimensionali sopra indicati (paragrafo 2.2.), definiscono l'ambito e i limiti di operatività della tutela reale apprestata dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970 in favore del lavoratore illegittimamente licenziato.

Investendo contemporaneamente (a) la norma che prevede la garanzia obbligatoria, avente originariamente portata generale (art. 8 della legge n. 604 del 1966), (b) la connessa previsione che successivamente ha delineato i limiti numerici al di sotto dei quali si applica la medesima garanzia (art. 2 della legge n. 108 del 1990), nonché (c) la speculare determinazione dei limiti dimensionali al di sopra dei quali si applica la tutela reale (art. 18, primo comma, della legge n. 300 del 1970, nelle parti indicate), la domanda di abrogazione in esame chiarisce la propria obbiettiva *ratio* unitaria consistente, conformemente al titolo assegnato al *referendum* dall'Ufficio centrale, nell'estensione della garanzia della reintegrazione e del risarcimento del danno contenuta nell'art. 18 dello statuto dei lavoratori, in modo da comprendere in essa anche l'ambito in cui oggi vale la tutela obbligatoria.

La domanda referendaria coinvolge inoltre disposizioni strettamente consequenziali, dettate ai fini del computo dei dipendenti e per l'applicazione di agevolazioni finanziarie e creditizie indipendentemente dal limite numerico (commi secondo e terzo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970), le quali perderebbero ogni ragion d'essere una volta espunto dal sistema il criterio dimensionale al quale esse fanno riferimento.

3.3. - Il quesito è omogeneo, pur concernendo altresì la disposizione (art. 4, comma 1, della legge n. 108 del 1990) che esclude l'applicabilità della garanzia di stabilità reale per i dipendenti da datori di lavoro, non imprenditori, che esercitano un'attività «di tendenza». L'esistenza di una matrice razionalmente unitaria è comunque assicurata dall'obiettivo comune di estendere l'ambito di operatività della garanzia reale in settori nei quali essa attualmente non opera.

3.4. - Non incide poi sulla completezza del quesito - e quindi sull'esigenza della sua non-contraddittorietà rispetto all'intento referendario - ma solo sull'estensione della sua portata abrogatrice, rimessa evidentemente alla discrezionalità dei proponenti, la circostanza che esso non concerna la posizione di alcune categorie particolari di lavoratori, come ad esempio quelle previste dall'art. 4 della legge n. 108 del 1990 o da normative speciali.

3.5. - La domanda referendaria si presenta, per quanto detto, chiara e univoca nella sua struttura e nei suoi effetti. Essa propone al corpo elettorale un'alternativa netta tra il mantenimento dell'attuale disciplina caratterizzata dalla coesistenza di due parallele forme di tutela, quella obbligatoria e quella reale, e l'estensione della seconda.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe: dell'art. 18, commi primo, secondo e terzo, della legge 20 maggio 1970, n.

300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1 della legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali); degli artt. 2, comma 1, e 4, comma 1, secondo periodo, della legge n. 108 del 1990; dell'art. 8 della legge 15 luglio 1966, n. 604 (Norme sui licenziamenti individuali), nel testo sostituito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 108 del 1990; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 9 dicembre 2002, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, il 30 gennaio 2003.

SENTENZA N. 42/2003

Scuole private - Norme relative a contributi statali e agevolatrici in materia di personale docente - Richiesta di abrogazione con referendum popolare - Contraddittorietà, con effetto discriminatorio, e disomogeneità del quesito - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'articolo 1, comma 1°, della legge 10 marzo 2000, n. 62, titolata "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione", limitatamente alle parole "e dalle scuole paritarie private"; dell'articolo 1, comma 5°, della stessa legge, limitatamente alle parole "Tali istituzioni, in misura non superiore a un quarto delle prestazioni complessive, possono avvalersi di prestazioni volontarie di personale docente purché fornito di relativi titoli scientifici e professionali ovvero ricorrere anche a contratti di prestazione d'opera di personale fornito dei necessari requisiti"; dell'articolo 1, comma 9°, della stessa legge, limitatamente alle parole: "a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie"; dell'articolo 1, intero comma 13°, della stessa legge ("A decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge gli stanziamenti iscritti alle unità previsionali di base 3.1.2.1 e 10.1.2.1 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione sono incrementati, rispettivamente, della somma di lire 60 miliardi per contributi per il mantenimento di scuole elementari parificate e della somma di lire 280 miliardi per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato"); dell'articolo 1, comma 15°, della stessa legge, limitatamente alle parole "di lire 347 miliardi", alle parole "13 e", nonché alle parole "allo scopo parzialmente utilizzando quanto a lire 347 miliardi l'accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione e quanto a lire 20 miliardi l'accantonamento relativo al Ministero dei trasporti e della navigazione", giudizio iscritto al n. 139 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 9 dicembre 2002 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2003 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

uditi l'avvocato Pier Luigi Panici per i presentatori Annita Benassi, Walter Mancini, Bruno Morandi e Anna Grazia Stammati e l'avvocato Aldo Loiodice per il Comitato per il no al quesito referendario e per il Forum delle Associazioni familiari.

[...]

Considerato in diritto

1. - La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo popolare di talune disposizioni e parti di disposizioni della legge 10 marzo 2000, n. 62, recante "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione"; legge che si compone di un solo articolo, a sua volta suddiviso in 17 commi.

Il quesito referendario investe segnatamente:

- il comma 1, limitatamente alle parole “e dalle scuole paritarie private”;
- il comma 5, limitatamente alle parole “Tali istituzioni, in misura non superiore a un quarto delle prestazioni complessive, possono avvalersi di prestazioni volontarie di personale docente purché fornito di relativi titoli scientifici e professionali ovvero ricorrere anche a contratti di prestazione d’opera di personale fornito dei necessari requisiti”;
- il comma 9, limitatamente alle parole: “a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie”;
- l’intero comma 13 (“A decorrere dall’esercizio finanziario successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge gli stanziamenti iscritti alle unità previsionali di base 3.1.2.1 e 10.1.2.1 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione sono incrementati, rispettivamente, della somma di lire 60 miliardi per contributi per il mantenimento di scuole elementari parificate e della somma di lire 280 miliardi per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato”);
- il comma 15, limitatamente alle parole “di lire 347 miliardi”, alle parole “13 e”, nonché alle parole “allo scopo parzialmente utilizzando quanto a lire 347 miliardi l’accantonamento relativo al Ministero della pubblica istruzione e quanto a lire 20 miliardi l’accantonamento relativo al Ministero dei trasporti e della navigazione”.

2. - La richiesta di *referendum* abrogativo è inammissibile sotto più profili.

Per apprezzare appieno il primo profilo è necessario stabilire il significato che assume, nell’economia complessiva del quesito, la richiesta di eliminare, nel primo periodo del comma 1, le parole “e dalle scuole paritarie private”. La disposizione, letta nella sua formulazione di risulta, suonerebbe così: “il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall’art. 33, secondo comma, della Costituzione [la Repubblica detta le norme generali sull’istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi], è costituito dalle scuole statali e degli enti locali”. Le scuole private sarebbero pertanto espunte dal sistema nazionale.

L’esame dei commi successivi, non coinvolti dalla richiesta di abrogazione popolare, fornisce però una indicazione del tutto opposta, poiché mostra che le scuole paritarie, lungi dall’essere abolite, continuerebbero a formare oggetto di regolamentazione e di qualificazione. Sono infatti così definite “a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti e in particolare per quanto riguarda l’abilitazione a rilasciare titoli di studio, le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l’infanzia, corrispondono agli orientamenti generali dell’istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate da requisiti di qualità e di efficacia” puntualmente enumerati. Si richiedono in particolare: un progetto educativo in armonia con i principî della Costituzione; un piano dell’offerta formativa; l’attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci; la disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola; l’istituzione di organi collegiali improntati alla partecipazione democratica; l’iscrizione alla scuola di tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta; l’inserimento di studenti con *handicap* o in condizioni di svantaggio; l’organica costituzione di corsi completi; il possesso di un titolo di abilitazione da parte del personale docente; la stipulazione di contratti individuali di lavoro per il personale dirigente ed insegnante che rispettino i contratti collettivi di settore e, non ultimo, il divieto di rendere obbligatorie attività *extra-curricolari* che presuppongano o esigano l’adesione ad una determinata ideologia o confessione religiosa.

La richiesta referendaria risulta dunque intimamente contraddittoria. Le scuole paritarie, che, per effetto di una pronuncia popolare, si vorrebbero escludere dal sistema nazionale di istruzione, ne costituirebbero invece parte integrante alla stregua della disciplina più dettagliata che non è toccata dal quesito referendario. Ove si conformino ai prescritti *standard* qualitativi, esse non potrebbero infatti non concorrere, con le scuole statali e degli enti locali, al perseguimento di quello che la stessa legge definisce “obiettivo prioritario della Repubblica”, vale a dire “l’espansione della offerta formativa e la conseguente generalizzazione della domanda di istruzione dall’infanzia lungo tutto l’arco della vita” (comma 1, secondo periodo).

Non si tratta di un profilo di contraddittorietà secondario e marginale, quale può presentarsi nelle richieste di *referendum* parziali, a causa della incompleta ripulitura della normativa residua, nella quale siano lasciate parole o proposizioni incoerenti con le restanti previsioni. Al contrario è qui investita la *ratio* del quesito. Una volta che il legislatore abbia istituito un sistema scolastico nazionale, espungerne una categoria di scuole che restano assoggettate, per gli aspetti legislativi sopra analiticamente ricordati, al medesimo e comune regime richiesto dall'art. 33, quarto comma, Cost. ai fini della parità, risulta non solo contraddittorio ma anche discriminatorio.

In un regime di esclusione concettuale dal sistema nazionale qual è quello cui tende la richiesta referendaria, una parità effettiva, che non si riduca a mera declamazione verbale, non è concepibile. L'esclusione delle scuole private non sarebbe soltanto un principio privo di conseguenze, tale da far ritenere che un sufficiente sostegno allo *status* paritario delle scuole private possa comunque essere offerto dalle norme presenti nei successivi commi. Le formulazioni di principio, infatti, non sono mai vuote e inutili proclamazioni, ma enunciati giuridici carichi di valore, capaci di imprimere al sistema normativo al quale afferiscono direzione e orientamento, di immettervi virtualità interpretative altrimenti assenti e di ovviare alle eventuali imprecisioni o alle lacune in questo riscontrabili. E nella specie il principio della esclusione dal sistema scolastico nazionale che si pretende di introdurre in via referendaria rende attiva una connotazione discriminatoria a carico delle scuole private, pur a fronte di una disciplina dettagliata che realizza un sostanziale regime di parità; donde la contraddittorietà del quesito.

3. - Sotto un diverso profilo, la richiesta di *referendum* è inammissibile per disomogeneità del quesito.

Si chiede infatti simultaneamente l'abrogazione dei commi 5 e 9, ma altro è eliminare l'agevolazione che viene assicurata alle scuole paritarie e consistente nel potersi avvalere anche delle prestazioni volontarie di personale docente o di prestatori d'opera professionale (comma 5), altro è precludere il sostegno alle famiglie degli studenti delle scuole statali e non statali, che deriva dal rimborso della spesa sostenuta e documentata per l'istruzione scolastica (comma 9). Vengono in tal modo unificati oggetti rispetto ai quali la scelta dell'elettore non può essere costretta in un solo quesito.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, dell'articolo 1, commi 1, 5, 9 e 15 della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), nonché dell'intero comma 13 dell'articolo 1 della medesima legge; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza 9 dicembre 2002 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, il 30 gennaio 2003.

SENTENZA N. 43/2003

Rifiuti urbani - Incenerimento - Norme relative al regime del combustibile derivato da rifiuti e agli incentivi finanziari ai fini dell'utilizzazione dei rifiuti - Richiesta di referendum abrogativo - Carattere propositivo, nonché ambiguità e contraddittorietà del quesito - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA ", Alfio FINOCCHIARO ",

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 - recante "Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio" - limitatamente alle seguenti parti del titolo primo (titolato "Gestione dei rifiuti"), capo primo (titolato "Principi generali") e capo quinto (titolato "Procedure semplificate"):

art. 7 (rubricato "Classificazione") limitatamente al comma 3, lettera l (elle) *bis*, inserita dall'art. 7 (Istituzione di un contributo di riciclaggio e di risanamento ambientale) comma 11 del decreto legge 28 dicembre 2001, n. 452, come modificato dalla legge di conversione 27 febbraio 2002, n. 16, e dall'art. 23 comma 1, lett. a) della legge 31 luglio 2002, n. 179: "Il combustibile derivato dai rifiuti";

art. 33 (rubricato "Operazioni di recupero"), comma 8, lettera a) limitatamente alle parole "e di recupero";

art. 33 (rubricato "Operazione di recupero"), comma 8, lettera b): "delle attività di trattamento dei rifiuti urbani per ottenere combustibile da rifiuto effettuate nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 1";

art. 33 (rubricato "Operazioni di recupero"), comma 9, limitatamente alle parole "alla concessione di incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative" giudizio iscritto al n. 138 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 9 dicembre 2002, come modificata dall'ordinanza dell'8 gennaio 2003, con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2003 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

udito l'avvocato Carlo Rienzi per i presentatori Livio Giuliani, Paola Boscaino, Marco Lion e Adriana Lorenza Pagliai.

[...]

Considerato in diritto

1. — La richiesta di *referendum* abrogativo, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi a seguito dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 9 dicembre 2002, che ne ha dichiarato la legittimità, e della successiva ordinanza dell'8 gennaio 2003, che ha provveduto a riformulare il quesito, investe il d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22

(Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), limitatamente alle seguenti parti: art. 7 (Classificazione), limitatamente al comma 3, lettera *l-bis*), inserita dall'art. 7, comma 11, del d.l. 28 dicembre 2001, n. 452, come modificato dalla legge di conversione 27 febbraio 2002, n. 16, ed ulteriormente modificato dall'art. 23 comma 1, lettera *a*), della legge 31 luglio 2002, n. 179: “il combustibile derivato dai rifiuti”; art. 33 (Operazioni di recupero), relativamente: al comma 8, lettera *a*), limitatamente alle parole: “e di recupero”; al comma 8, limitatamente alla lettera *b*): “delle attività di trattamento dei rifiuti urbani per ottenere combustibile da rifiuto effettuate nel rispetto delle norme tecniche di cui al comma 1”; al comma 9, limitatamente alle parole: “alla concessione di incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative”.

2. — Il giudizio per l'ammissibilità della richiesta referendaria postula che si accerti che la stessa non sia in contrasto con i limiti posti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o con quelli desumibili, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, da un'interpretazione logico-sistematica della Costituzione, senza che, in questa sede, possano essere espresse valutazioni sull'opportunità della richiesta stessa.

Ciò premesso, va rilevato che il quesito referendario in esame è inammissibile, perché trascende i limiti segnati dall'art. 75 della Costituzione sul necessario carattere abrogativo della richiesta referendaria. In effetti la formulazione del quesito non propone la mera eliminazione del vigente regime del combustibile derivato da rifiuti, ma attraverso abrogazioni che investono parole o locuzioni verbali inespressive di contenuto normativo, tende, in realtà, alla instaurazione di un sistema diverso, in sostituzione di quello attualmente vigente ([sentenza n. 43 del 2000](#)). A questo scopo evidentemente è diretta la portata abrogativa del quesito sulla esclusione del combustibile derivato da rifiuti dalla categoria dei rifiuti speciali, nonché sulla previsione di incentivi finanziari per l'incenerimento dei rifiuti; previsione quest'ultima che non è certo secondaria, tanto che lo stesso Comitato promotore del *referendum* addirittura la definisce il “nucleo essenziale” del quesito.

In questa ottica, il quesito non può considerarsi meramente abrogativo, ma piuttosto propositivo, diretto cioè a porre norme nuove per via referendaria, poiché la richiesta abrogazione, secondo la tecnica dell'extrapolazione e del “ritaglio” di singole parole, o di gruppi di parole, privi di autonomo significato normativo, come ad esempio quelli contenuti nel comma 9 dell'art. 33, non comporta l'automatica espansione di una disciplina comunque già esistente, ancorché originariamente residuale ([sentenza n. 13 del 1999](#)), ma invece una disciplina diversa “non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative” ([sentenza n. 36 del 1997](#)). Con l'indicata tecnica del “ritaglio” e della “cucitura” delle parole residue si pone in essere, infatti, nella fattispecie in esame, un diverso e più rilevante ambito di competenza del previsto potere ministeriale, che non avrebbe più ad oggetto, come nella originaria previsione di legge, la determinazione di modalità, condizioni e misure relative “alla concessione di incentivi finanziari previsti da disposizioni legislative”, ai fini dell'utilizzazione dei rifiuti come combustibile per produrre energia elettrica, ma avrebbe invece ad oggetto la determinazione di modalità, condizioni e misure direttamente relative all'utilizzazione dei rifiuti come combustibile per produrre energia elettrica. Si tratta dunque di un risultato innovativo, il quale non rappresenta certo la fisiologica espansione della sfera di operatività di una norma già presente ([sentenza n. 50 del 2000](#)), e che per di più avrebbe rilevanti effetti di sistema, giacché introdurrebbe una competenza del tutto diversa rispetto a quella originaria, trasferendo sostanzialmente dal legislatore al “Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro dell'ambiente”, la potestà di disciplinare direttamente i modi di utilizzo del combustibile da rifiuti.

Il carattere propositivo e non meramente abrogativo del quesito è estraneo all'ambito di determinazione referendaria del Corpo elettorale e, oltre tutto, pone la libertà di scelta dell'elettore di fronte ad una falsa prospettiva: l'esito positivo del *referendum* non realizzerebbe infatti lo scopo, dichiarato dai promotori, di eliminare gli incentivi finanziari previsti dal comma 3 dell'art. 33, i quali viceversa, continuerebbero ad essere erogabili proprio in base alle

disposizioni legislative vigenti che li prevedono e che, ovviamente, non sarebbero coinvolte dall'effetto abrogativo.

3. — Si può aggiungere che il quesito è ambiguo e contraddittorio. Ed invero, si chiede l'abrogazione della classificazione -introdotta con la legge 27 febbraio 2002, n.16- del combustibile derivato da rifiuti come rifiuto speciale, ma non è assolutamente chiaro quale sia la portata normativa della domanda referendaria: se escludere *sic et simpliciter* il predetto combustibile dal regime dei rifiuti, o se invece ricomprenderlo tra i rifiuti urbani. In ogni caso, da un lato, va ricordato che specifiche disposizioni -non oggetto di quesito referendario- dello stesso decreto legislativo n. 22 del 1997 e successive modificazioni si riferiscono esplicitamente al combustibile da rifiuti e dall'altro lato va rilevato che nella decisione della Commissione 2000/532/CE (modificata tra l'altro dalla decisione 2001/573/CE) contenente il nuovo "Catalogo europeo dei rifiuti" e nel regolamento n. 2557/2001/CE del 28 dicembre 2001 il combustibile derivato da rifiuti viene incluso nella categoria dei "rifiuti prodotti da impianti di trattamento dei rifiuti" ben distinta da quella dei "rifiuti urbani".

L'assoluta incertezza circa la portata e le conseguenze dell'eliminazione di tale classificazione dimostra pertanto la mancanza di un significato obiettivo ed univoco dell'iniziativa referendaria in esame, rispetto al quale "gli elettori possano esprimere una volontà consapevole dei suoi effetti normativi, alternativi alla disciplina vigente" ([sentenza n. 40 del 1997](#)).

In conclusione, la richiesta di *referendum* popolare è inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 7, comma 3, e 33, commi 8 e 9, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio) e successive modificazioni; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 9 dicembre 2002 dell'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, il 30 gennaio 2003.

SENTENZA N. 44/2003

Servitù - Norme relative alla costituzione coattiva di elettrodotto - Richiesta di abrogazione con referendum popolare - Inesistenza di limiti espressi o implicitamente desumibili dal sistema costituzionale - Univocità e chiarezza del quesito - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della servitù coattiva di elettrodotto stabilita dall'art. 119 del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, il quale dispone: «Ogni proprietario è tenuto a dare passaggio per i suoi fondi alle condutture elettriche aeree e sotterranee che esegua chi ne abbia ottenuto permanentemente o temporaneamente l'autorizzazione dall'autorità competente», nonché dall'art. 1056 del codice civile, secondo cui: «Ogni proprietario è tenuto a dare passaggio per i suoi fondi alle condutture elettriche, in conformità delle leggi in materia», giudizio iscritto al n. 136 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 9 dicembre 2002 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2003 il Giudice relatore Annibale Marini;

udito l'avvocato Carlo Rienzi per i presentatori Giuliani Livio, Boscaino Paola, Lion Marco, Pagliai Adriana Lorenza, Musacchio Roberto e Scotton Natalina.

[...]

Considerato in diritto

1.- La richiesta di *referendum* investe gli artt. 119 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), e 1056 del codice civile.

Entrambe le disposizioni, di tenore sostanzialmente identico, prevedono che ogni proprietario è tenuto a dare passaggio per i suoi fondi alle condutture elettriche in conformità delle leggi in materia.

2.- La richiesta di *referendum* è ammissibile in considerazione dell'inesistenza di limiti e impedimenti costituzionali - derivanti espressamente dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o desumibili implicitamente dal sistema costituzionale - invocabili nella specie.

Il quesito risulta formulato in modo univoco e chiaro, investendo una disciplina unitaria contenuta nelle due norme, di tenore sostanzialmente identico, che prevedono la costituzione coattiva della servitù di elettrodotto, senza estendersi - come l'originario titolo indicato dal Comitato promotore avrebbe potuto far ritenere - ad ogni e diversa forma di elettrodotto coattivo ed in particolare alla procedura espropriativa per pubblica utilità dei fondi interessati dal passaggio delle condutture elettriche.

Né può pregiudicare l'ammissibilità del quesito l'esistenza di una disciplina di dettaglio della servitù coattiva di elettrodotto, non investita dal quesito stesso, rispetto alla quale «si produrranno, eventualmente, i normali effetti caducatori o di adattamento, la cui individuazione esula dai compiti di questa Corte» ([sentenza n. 46 del 2000](#)).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione degli artt. 119 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), e 1056 del codice civile; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 9 dicembre 2002, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma il 30 gennaio 2003.

SENTENZA N. 45/2003

Sindacati e libertà sindacale - Attività sindacale nei luoghi di lavoro - Norme sui limiti numerici delle imprese e sulle esenzioni per diritti e tutele - Richiesta di referendum abrogativo - Disomogeneità delle disposizioni oggetto del quesito - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 35 della legge 20 maggio 1970, n. 300, intitolata "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento", come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 11 maggio 1990, n. 108, giudizio iscritto al n. 135 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 9 dicembre 2002 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2003 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Alberto Piccinini e Pier Luigi Pancini per i presentatori Cagna Ninchi Paolo, Panici Pier Luigi, Botti Giacinto e Alò Pietro.

[...]

Considerato in diritto

1.-- La richiesta di *referendum* abrogativo sulla quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi riguarda l'intero testo dell'art. 35 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), così come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 11 maggio 1990, n. 108.

Quest'ultimo ha eliminato dal testo originario del primo comma dell'art. 35 il riferimento ivi previsto all'art. 18 della medesima legge, mentre gli artt. 1, 2, 3, 4 della legge n. 108 del 1990 hanno provveduto a modificare il testo del citato art. 18 ed a disciplinarne autonomamente il campo di applicazione. In tal modo i primi due commi dell'articolo che si intende sottoporre a *referendum* definiscono ormai soltanto i limiti di consistenza numerica delle imprese industriali, commerciali ed agricole che rendono applicabile il complesso di norme di cui al titolo III della medesima legge n. 300 del 1970, norme le quali disciplinano l'attività sindacale nei luoghi di lavoro.

Il terzo comma dell'art. 35 in oggetto, invece, si riferisce al personale navigante delle imprese di navigazione marittima ed aerea ed è stato modificato a più riprese da alcune sentenze di questa Corte delle quali in seguito si dirà.

2.-- Ciò premesso, si rileva che la norma che si intende sottoporre a consultazione popolare non rientra in alcuna delle categorie per le quali l'art. 75 Cost. non ammette il *referendum* (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali).

3.-- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, i requisiti di ammissibilità del *referendum* non si esauriscono nell'estraneità della disposizione o delle disposizioni che ne costituiscono oggetto alle materie appena indicate. È coesistente all'istituto referendario, tra l'altro, che, in caso di pluralità di norme, queste siano di contenuto omogeneo, cioè ispirate alla medesima *ratio* o comunque strettamente collegate tra di loro.

Difettando, in particolare, l'omogeneità del quesito, la volontà dell'elettore, nell'esprimersi sull'abrogazione di una norma, sarebbe condizionata, dovendo pronunciarsi nel medesimo senso (affermativo o negativo) nei confronti delle diverse domande che in effetti vengono poste, le quali potrebbero essere suscettibili, invece, di non coincidenti valutazioni (cfr. *ex plurimis* [sentenza n. 27 del 1982](#), sentenze [n. 39](#), [n. 40](#) e [n. 50 del 2000](#)). Come questa Corte ha di recente affermato, l'elettore dev'essere lasciato libero di esprimere valutazioni autonome ed anche potenzialmente divergenti (v. la sentenza [n. 39 del 2000](#)).

4.-- Sotto tale profilo, il *referendum* è inammissibile.

Come si è già sinteticamente esposto, i primi due commi dell'art. 35 della legge n. 300 del 1970, a seguito della modifica introdotta dall'art. 6, comma 1, della legge n. 108 del 1990, concernono i limiti di applicabilità della disciplina dell'attività sindacale all'interno delle imprese industriali, commerciali ed agricole con riguardo alle caratteristiche dimensionali delle loro unità produttive, mentre il terzo comma si riferisce al personale navigante delle imprese di navigazione e, a sua volta, si compone di due parti: la prima concerne la diretta applicabilità di alcune norme del titolo I e del titolo II della legge anche nei riguardi di detto personale; la seconda, invece, dispone che l'applicabilità dei rimanenti principi della stessa legge alle imprese suindicate avvenga per il tramite dei contratti collettivi di lavoro.

Il terzo comma trova la sua giustificazione nella specificità del lavoro nautico, nella cui disciplina i diritti dei lavoratori devono contemperarsi sia con le esigenze di sicurezza, di efficienza ed in generale di felice compimento della spedizione marittima o aerea, alle quali non sono estranei interessi di ordine generale, sia con le peculiari circostanze in cui si eseguono le prestazioni lavorative; specificità che negli ultimi decenni è venuta attenuandosi, ma che tuttavia permane, seppure in limiti più circoscritti (v. le sentenze n. 129 del 1976, [n. 63](#) e [n. 96 del 1987](#), [n. 41](#) e [n. 364 del 1991](#), [n. 80 del 1994](#) e [n. 72 del 1996](#)).

Questa Corte è stata chiamata a pronunciarsi, in sede di giudizio incidentale, sulla legittimità delle norme del codice della navigazione che prevedevano il licenziamento *ad nutum* del personale navigante delle imprese di navigazione marittima ed aerea, nonché sulle norme limitatrici del licenziamento e sul procedimento di irrogazione delle sanzioni disciplinari per i dipendenti delle imprese industriali e commerciali in quanto non applicabili ai lavoratori naviganti.

Mentre con la [sentenza n. 129 del 1976](#) la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 345 del codice della navigazione, degli artt. 1 e 10 della legge 15 luglio 1966, n. 604 e degli artt. 18 e 35 della legge n. 300 del 1970, con le successive sentenze [n. 96 del 1987](#), [n. 41](#) e [n. 364 del 1991](#) tale orientamento è stato rivisto. La Corte - pur dando atto che la *ratio legis* è nel senso di ravvisare nel contratto collettivo lo strumento più idoneo per rendere effettivi anche nei confronti dei lavoratori nautici una serie di fondamentali principi dello Statuto dei lavoratori - ha riconosciuto che tale strumento non aveva adeguatamente protetto alcuni diritti fondamentali previsti dalle leggi vigenti in favore dei lavoratori degli altri settori. Essa ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose norme (fra le quali quella che oggi si intende sottoporre a *referendum*) nella parte in cui non erano direttamente applicabili al personale navigante delle imprese di navigazione marittima ed aerea.

È da sottolineare che tali sentenze muovono tutte dal presupposto dell'inapplicabilità della disciplina del lavoro ordinario o terrestre al lavoro nautico, e ciò sia per la letterale

formulazione di alcune norme (cfr., in particolare, l'art. 10 della legge n. 604 del 1966) sia soprattutto per ragioni di ordine sistematico inerenti alla gerarchia delle fonti del diritto della navigazione (art. 1 cod. nav.), in virtù della quale deve escludersi anche l'applicabilità della più recente legge n. 108 del 1990 al lavoro nautico ([sentenza n. 41 del 1991](#)).

5.-- In conclusione, mentre i primi due commi dell'art. 35 della legge n. 300 del 1970 concernono soltanto la normativa sull'attività sindacale nelle imprese industriali, commerciali ed agricole con esclusivo riguardo alle loro dimensioni, il terzo comma ha un contenuto più ampio ed eterogeneo rispetto a quello dei primi due. Esso, infatti, comprende la diretta applicabilità di alcune disposizioni sul rapporto di lavoro e le modalità (contratti collettivi) con cui gli altri principi della stessa legge vengono introdotti nei confronti del personale navigante cui l'ordinamento ha riservato una disciplina specifica.

Ne consegue che la proposta referendaria concentra in un quesito unico disposizioni disomogenee, riguardo alla cui abrogazione gli elettori devono essere lasciati liberi di orientarsi autonomamente ed eventualmente in modo difforme.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 35 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), così come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 11 maggio 1990, n. 108; richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione con l'ordinanza del 9 dicembre 2002.

Così deciso in Roma il 30 gennaio 2003.

SENTENZA N. 46/2003

Sicurezza alimentare - Divieto generalizzato di residui di prodotti tossici negli alimenti - Norme sulla produzione e vendita delle sostanze alimentari - Richiesta di abrogazione con referendum popolare - Carattere manipolativo dell'abrogazione e contraddittorietà del quesito - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 30 aprile 1962, n. 283, recante "modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con *R.D. 27 luglio 1934, n. 1265*: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande", limitatamente alla seguente parte: Articolo 5, lettera *h*), limitatamente alle parole: "usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate", e alle parole: "Il Ministro per la sanità con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto, autorizzato all'impiego per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo", giudizio iscritto al n. 137 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 9 dicembre 2002 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2003 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

udito l'avv. Carlo Rienzi per i presentatori Boscaino Paola, Lion Marco, Pagliai Adriana Lorenza, Musacchio Roberto, Scotton Natalina, Giuliani Livio.

[...]

Considerato in diritto

1. - Questa Corte è chiamata ad accertare - ai sensi dell'art. 75, secondo *comma* della Costituzione, dell'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e dell'art. 33, quarto comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 - se è ammissibile la richiesta di *referendum* popolare abrogativo della legge 30 aprile 1962, n. 283 ("Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con *R.D. 27 luglio 1934, n. 1265*: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande"), art. 5, lettera *h*), limitatamente alle parole "usati in agricoltura per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate", e alle parole "Il Ministro per la sanità, con propria ordinanza, stabilisce per ciascun prodotto, autorizzato all'impiego per tali scopi, i limiti di tolleranza e l'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'ultimo trattamento e la raccolta e, per le sostanze alimentari immagazzinate, tra l'ultimo trattamento e l'immissione al consumo".

A tal fine si deve stabilire se ricorrano i limiti espressamente previsti dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione o comunque impliciti nel sistema, relativi alle normative non

suscettibili di consultazioni referendarie abrogative, ed accertare altresì se la struttura del quesito proposto risponda alle esigenze di chiarezza, univocità ed omogeneità, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte in tema di ammissibilità delle domande referendarie.

2. - Preliminarmente va osservato che l'oggetto del *referendum* abrogativo è solo in parte coincidente con altra richiesta referendaria dichiarata ammissibile da questa Corte con la [sentenza n. 64 del 1990](#); nel caso attualmente in esame, infatti, oltre alla seconda parte della lettera *h*) dell'art. 5 della legge n. 283 del 1962, relativa alla procedura ministeriale di autorizzazione all'uso limitato di particolari sostanze, già oggetto del *referendum* abrogativo svoltosi nel 1990, viene richiesta anche la eliminazione dell'inciso contenuto nella prima parte della stessa lettera *h*), relativo alla previsione che possano essere impiegati in agricoltura prodotti "per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate".

Appare, dunque, evidente l'effetto manipolativo dell'abrogazione proposta - effetto assente nel precedente *referendum* - dalla quale scaturirebbe un divieto generalizzato ed assoluto di utilizzazione di prodotti in grado di determinare residui tossici per l'uomo nella produzione agricola delle sostanze alimentari e nella loro conservazione, nonché di preparazione, vendita, detenzione per la vendita e distribuzione per il consumo di ogni prodotto alimentare che possa contenere una qualsiasi quantità di "residui di prodotti tossici per l'uomo" - espressione tanto generica da riferirsi ad una serie indeterminata di sostanze, identificate esclusivamente per la loro potenziale tossicità -.

Il divieto risultante dalla abrogazione ipotizzata si completerebbe con l'esclusione della procedura autorizzatoria finalizzata all'impiego in agricoltura o nell'immagazzinamento dei prodotti alimentari di sostanze che, nelle quantità o nelle condizioni autorizzate, siano ritenute prive di effetti tossici sull'uomo.

Si consideri, altresì, che il nuovo divieto così introdotto dal possibile esito positivo del *referendum*, risulterebbe sanzionato penalmente, con i conseguenti problematici rapporti con le fattispecie di cui agli articoli 444 e 516 del codice penale.

La proposta referendaria va quindi dichiarata inammissibile, consistendo "in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole ed il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo" (sentenza n. 36 del 1997 e, analogamente, sentenze [n. 13 del 1999](#) e [n. 34 del 2000](#)).

3. - La proposta di *referendum* popolare, inoltre, si pone in palese contraddizione con quanto previsto dall'art. 19 del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 194, (Attuazione della direttiva n. 91/414/CEE in materia di immissione in commercio di prodotti fitosanitari), disposizione non sottoposta a *referendum*, che, proprio in riferimento a quanto previsto nella lettera *h*) dell'art. 5 della legge n. 283 del 1962, prevede che "il Ministro della sanità, con proprio decreto, adotta" i limiti massimi di residui di sostanze attive dei prodotti fitosanitari che siano "definiti in sede comunitaria e, in mancanza, li stabilisce in via provvisoria, sentita la Commissione di cui all'art. 20 e tenuto conto degli eventuali orientamenti comunitari relativi alla presenza simultanea di residui di più sostanze attive nello stesso alimento, informandone la Commissione europea".

Anche a voler prescindere dal dubbio sulla coerenza e completezza dell'oggetto del *referendum* proposto, risulta evidente la netta contraddizione fra il divieto penalmente sanzionato di ogni impiego o commercializzazione di alimenti e bevande "che contengano residui di prodotti tossici per l'uomo" (che appunto deriverebbe dall'abrogazione referendaria proposta) e la previsione di procedimenti, quali quelli previsti dal d.lgs. 17 marzo 1995, n. 194, volti a consentire l'immissione in commercio e l'utilizzazione dei prodotti fitosanitari ed a determinare i limiti massimi di residui di sostanze attive dei prodotti fitosanitari che possono essere presenti negli alimenti e nelle bevande.

4. - Quanto rilevato in precedenza esime dal considerare l'ulteriore profilo di inammissibilità relativo all'interferenza dell'iniziativa referendaria con i contenuti dell'ampia

produzione normativa comunitaria nel vasto settore interessato dalla maggiore portata abrogativa della presente richiesta referendaria rispetto a quella del 1989.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 30 aprile 1962, n. 283 (“Modifica degli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del T.U. delle leggi sanitarie approvato con *R.D. 27 luglio 1934, n. 1265*: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande”); richiesta dichiarata legittima con ordinanza 9 dicembre 2002 dall’Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, il 30 gennaio 2003.

SENTENZA N. 25/2004

Referendum per l'abrogazione di norme di legge - Alte cariche dello Stato - Presidente della Repubblica, Presidente del Senato della Repubblica, Presidente della Camera dei deputati, Presidente del Consiglio dei ministri, Presidente della Corte costituzionale - Divieto di sottoporre tali soggetti a processo ovvero sospensione dei processi in corso, per qualsiasi reato, fino alla cessazione della carica o della funzione - Richiesta referendaria per l'abrogazione delle norme - Estraneità di queste alle categorie di leggi costituzionalmente escluse dal referendum - Chiarezza e univocità del quesito referendario - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Norme oggetto del quesito referendario - Divieto e sospensione dei processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale - Valutazione degli effetti sull'ulteriore corso del procedimento referendario - Difetto di competenza della Corte costituzionale.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Gustavo ZAGREBELSKY; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 20 giugno 2003, n. 140, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato", limitatamente all'art. 1:

«1. Non possono essere sottoposti a processi penali, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime: il Presidente della Repubblica, salvo quanto previsto dall'articolo 90 della Costituzione, il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo quanto previsto dall'articolo 96 della Costituzione, il Presidente della Corte costituzionale.

2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono sospesi, nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 e salvo quanto previsto dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali in corso in ogni fase, stato o grado, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime.

3. Nelle ipotesi di cui ai commi precedenti si applicano le disposizioni dell'articolo 159 del codice penale»; giudizio iscritto al n. 140 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 3 dicembre 2003 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio dell'8 gennaio 2004 il Giudice relatore Franco Bile;

udito l'avvocato Federico Sorrentino per i presentatori Antonio Di Pietro, Susanna Mazzoleni, Massimo Donadi, Silvana Mura, Beniamino Donnici, Salvatore Raiti e Vittorio Amedeo Marinelli.

[...]

Considerato in diritto

1. - La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo dell'art. 1 della legge 20 giugno 2003, n. 140, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato".

La norma dispone nel comma 1 che il Presidente della Repubblica (salvo quanto previsto dall'art. 90 della Costituzione), il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio dei ministri (salvo quanto previsto dall'art. 96 della Costituzione) e il Presidente della Corte costituzionale non possono essere sottoposti a processi penali, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime.

Il comma 2 stabilisce che dalla data di entrata in vigore della legge sono sospesi, nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 e salvo quanto previsto dagli articoli 90 e 96 della Costituzione, i processi penali in corso in ogni fase, stato o grado, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime.

Infine il comma 3 - con norma palesemente accessoria - prevede che nelle ipotesi di cui ai commi precedenti si applicano le disposizioni dell'art. 159 del codice penale, in tema di sospensione del decorso dei termini di prescrizione.

2. - La richiesta referendaria - dichiarata conforme a legge dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione - è ammissibile.

2.1. - La disposizione oggetto del quesito, con riguardo a tutte le norme che contiene, è estranea alle leggi per le quali l'art. 75 della Costituzione preclude il ricorso al *referendum* abrogativo (leggi in materia tributaria e di bilancio, di amnistia e indulto, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali), né può considerarsi in alcun modo collegata all'ambito di operatività di tali leggi.

2.2. - La domanda referendaria presenta inoltre gli ulteriori requisiti che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, debbono ricorrere ai fini del positivo esito del giudizio di ammissibilità.

Da un lato infatti essa non riguarda leggi costituzionali o di revisione costituzionale; né leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie.

E dall'altro presenta i caratteri dell'omogeneità, della chiarezza e dell'univocità.

Sotto il primo profilo, la domanda è espressione di una matrice razionalmente unitaria, percepibile come tale dal votante, al quale propone un'alternativa netta tra l'espulsione dall'ordinamento e il mantenimento in esso del trattamento differenziato riservato dalla norma ai titolari delle cinque alte cariche o funzioni, con la loro non sottoponibilità a processi penali per i reati nella stessa norma indicati.

Quanto ai requisiti della chiarezza e univocità, il quesito riguarda un solo articolo di legge, nel quale si esaurisce l'intera disciplina della materia, e quindi si presenta come completo e del tutto coincidente con il ricordato intento referendario.

3. - Peraltro questa Corte, con [sentenza n. 24 del 2004](#), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma oggetto del quesito.

La competenza a valutare, alla luce dell'art. 136 della Costituzione, gli effetti del sopravvenire di tale pronuncia all'ordinanza con cui l'Ufficio centrale ha dichiarato la legittimità del quesito referendario, non appartiene a questa Corte, essendo estranea all'oggetto del giudizio affidatole dall'art. 75 della Costituzione, come individuato dalla giurisprudenza costituzionale (v. sentenza n. 251 del 1975).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 1 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione con ordinanza del 3 dicembre 2003.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2004.

SENTENZA N. 45/2005

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori e dal Governo - Ordinanza di ammissione.

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Scritti presentati da altri soggetti interessati alla decisione - Ordinanza di ammissione - Conferma - Contenuto e limiti.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità del quesito - Oggetto del giudizio e criteri di valutazione.

Salute - Ricerca scientifica - Procreazione medicalmente assistita - Legislazione concernente l'accesso alle tecniche, la tutela del nascituro, le strutture autorizzate all'applicazione delle tecniche, divieti e sanzioni, la tutela dell'embrione - Richiesta referendaria per l'abrogazione dell'intera legge - Normativa costituzionalmente necessaria - Inammissibilità della richiesta - Assorbimento di altri motivi.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 19 febbraio 2004, n. 40 recante (*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*), giudizio iscritto al n. 141 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 10 dicembre 2004 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005 il Giudice relatore Franco Bile;

uditi gli avvocati Nicolò Zanon per i presentatori Bernardini Rita, Montavecchi Luigi, Sponza Christina e Caforio Alessandro, Giovanni Giacobbe per il "Movimento per la vita italiano", Giovanni Pitruzzella per il "Comitato per la difesa dell'art. 75 della Costituzione", Isabella Loiodice e Giuseppe Abbamonte per il "Comitato per la tutela della salute della donna", Federico Sorrentino per il "Comitato per la difesa della Costituzione", Tommaso di Gioia e Raffaele Izzo per la "Consulta nazionale antiusura - ONLUS", Aldo Loiodice per il "Forum delle associazioni familiari", Luigi Manzi e Andrea Manzi per "Umanesimo integrale - Comitato per la difesa dei diritti fondamentali della persona" e l'avvocato dello Stato Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di *referendum* abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 10 dicembre 2004, ha ad oggetto

l'intera legge 19 febbraio 2004, n. 40 (*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*).

2. - Con l'ordinanza letta nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005 questa Corte ha disposto, oltre che di dar corso - come già avvenuto più volte in passato - all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* e dal Governo, ai sensi del terzo comma dell'art. 33 della legge n. 352 del 1970, di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sulla ammissibilità del *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un potere di questi soggetti di partecipare al procedimento - che comunque deve «tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» ([sentenza n. 35 del 2000](#)) - con conseguente diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di ciò che vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, vale a dire per i promotori del *referendum* e per il Governo; ciò salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno - come è avvenuto in base all'ordinanza letta il 10 gennaio 2005 - di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti in camera di consiglio, prima che i soggetti di cui all'art. 33 citato illustrino le rispettive posizioni.

3. - Quanto alla ammissibilità del quesito referendario, è anzitutto opportuno ribadire che nell'ambito del presente giudizio questa Corte è chiamata a giudicare della sola ammissibilità della richiesta referendaria e che tale competenza si atteggia per costante giurisprudenza «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (cfr. [sentenze n. 251 del 1975](#) e [n. 16 del 1978](#)). Non è quindi in discussione in questa sede la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della legge n. 40 del 2004, cosicché dalla presente decisione non è certo lecito trarre conseguenze circa la conformità o meno a Costituzione della menzionata normativa, né è questa, parimenti, la sede di un giudizio sulla illegittimità costituzionale dell'eventuale disciplina di risulta derivante dall'effetto abrogativo del *referendum* (cfr. [sentenze n. 24 del 1981](#) e [n. 26 del 1987](#)).

Sotto quest'ultimo profilo, ciò che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una valutazione liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale.

4. - La richiesta di sottoporre a *referendum* abrogativo l'intera legge n. 40 del 2004 è inammissibile.

5. - Nella [sentenza n. 16 del 1978](#), successivamente sempre confermata da questa Corte, si è affermata l'esistenza di «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma della Costituzione».

Una delle categorie allora individuate consisteva nei «*referendum* aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)».

Tale categoria di leggi non si riferisce, come questa Corte ha chiarito fin dalla medesima sentenza, a «tutte le leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione», ma solo a quelle «che non possono venir modificate o rese inefficaci, senza che ne risultino lese le corrispondenti disposizioni costituzionali».

La naturale difficoltà a distinguere in concreto le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato da quelle semplicemente riferibili a norme e principi costituzionali ha anzitutto condotto questa Corte ad affermare che «occorre che la legge ordinaria da abrogare incorpori determinati principi o disposti costituzionali, riproducendone i contenuti o concretandoli nel solo modo costituzionalmente consentito (anche nel senso di apprestare quel minimo di tutela che determinate situazioni esigano secondo la Costituzione)» ([sentenza n. 26 del 1981](#)).

Peraltro, con la [sentenza n. 27 del 1987](#) sono state enucleate “due distinte ipotesi” all’interno di questa categoria di norme legislative che non possono essere oggetto di richieste referendarie: «Innanzitutto le leggi ordinarie che contengono l’unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest’ultima (cfr. [sentenze n. 16 del 1978](#) e [n. 26 del 1981](#)); in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del *referendum* priverebbe totalmente di efficacia un principio od un organo costituzionale la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione (cfr. [sentenza n. 25 del 1981](#))».

Successivamente la [sentenza n. 35 del 1997](#) ha riferito quest’ultima ipotesi anche a quelle «leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione». Da ultimo le [sentenze n. 42](#) e [n. 49 del 2000](#) hanno dichiarato l’inammissibilità anche in ipotesi nelle quali la legislazione oggetto della richiesta referendaria garantisce solo il “nucleo costituzionale irrinunciabile” di tutela di un principio costituzionale.

In particolare la [sentenza n. 49 del 2000](#) ha affermato che le «leggi costituzionalmente necessarie», «in quanto dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento».

Dai casi appena presi in considerazione emerge che il vincolo costituzionale può anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista.

6. - La legge n. 40 del 2004 è composta di diciotto articoli suddivisi in sette Capi (“Principi generali”; “Accesso alle tecniche”; “Disposizioni concernenti la tutela del nascituro”; “Regolamentazione delle strutture autorizzate all’applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita”; “Divieti e sanzioni”; “Misure di tutela dell’embrione”; “Disposizioni finali e transitorie”). Essi, nel loro complesso, disciplinano analiticamente una molteplicità di differenziati profili connessi o collegati alla procreazione medicalmente assistita, materia in precedenza non disciplinata in via legislativa.

Si tratta della prima legislazione organica relativa ad un delicato settore, che negli anni più recenti ha conosciuto uno sviluppo correlato a quello della ricerca e delle tecniche mediche, e che indubbiamente coinvolge una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa. Esigenza questa già sottolineata da questa Corte nella [sentenza n. 347 del 1998](#).

Analoghe finalità di bilanciamento e di tutela sono affermate a livello internazionale, in particolare con alcune disposizioni della Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997 (*Convenzione per la protezione dei diritti dell’uomo e della dignità dell’essere umano nei confronti delle applicazioni della biologia e della medicina. Convenzione sui diritti dell’uomo e la biomedicina*) e del relativo Protocollo addizionale stipulato a Parigi il 12 gennaio 1998 (*Sul divieto di clonazione di esseri umani*), testi sottoscritti anche dalla Comunità europea e di cui il legislatore nazionale ha autorizzato la ratifica e determinato l’esecuzione tramite la legge 28 marzo 2001, n. 145 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa per la protezione dei diritti dell’uomo e della dignità dell’essere umano riguardo all’applicazione della biologia e della medicina: Convenzione sui diritti dell’uomo e sulla biomedicina, fatta a Oviedo il 4 aprile 1997, nonché del Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, n. 168, sul divieto di clonazione*

di esseri umani), nonché con alcuni contenuti dell'art. 3 (*Diritto all'integrità della persona*) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata nel 2000, in tema di consenso libero e informato della persona interessata, di divieto di pratiche eugenetiche, di divieto di clonazione riproduttiva degli esseri umani.

La richiesta di sottoporre a *referendum* abrogativo l'intera legge n. 40 del 2004 coinvolge quindi una normativa che è - ai sensi di quanto prima precisato - costituzionalmente necessaria. Tale motivo di inammissibilità è assorbente rispetto agli altri parametri di giudizio.

Né può obiettarsi che successivamente all'esito referendario, in ipotesi favorevole ai richiedenti, potrebbe essere adottata una diversa legislazione in tema di procreazione medicalmente assistita, ma pur essa idonea a garantire almeno un minimo di tutela agli interessi costituzionalmente rilevanti nella materia: questa Corte ha già avuto occasione di notare nella [sentenza n. 17 del 1997](#) che - mentre «sono irrilevanti» ... «i propositi e gli intenti dei promotori circa la futura disciplina legislativa che potrebbe o dovrebbe eventualmente sostituire quella abrogata» - «ciò che conta è la domanda abrogativa, che va valutata nella sua portata oggettiva e nei suoi effetti diretti, per esaminare, tra l'altro, se essa abbia per avventura un contenuto non consentito perché in contrasto con la Costituzione, presentandosi come equivalente ad una domanda di abrogazione di norme o principi costituzionali, anziché di sole norme discrezionalmente poste dal legislatore ordinario e dallo stesso disponibili ([sentenza n. 16 del 1978](#) e [n. 26 del 1981](#))».

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 19 febbraio 2004, n. 40, recante "*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*", richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 10 dicembre 2004 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.

SENTENZA N. 46/2005

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori e dal Governo - Ordinanza di ammissione.

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Scritti presentati da altri soggetti interessati alla decisione - Ordinanza di ammissione - Conferma - Contenuto e limiti.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità del quesito - Oggetto del giudizio e criteri di valutazione.

Salute - Ricerca scientifica - Procreazione medicalmente assistita - Produzione e utilizzo di embrioni umani mediante trasferimento di nucleo e di crioconservazione, a fini non riproduttivi - Divieto - Richiesta referendaria per l'abrogazione parziale delle norme relative, finalizzata ad ampliare la possibilità di ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni con finalità terapeutiche e diagnostiche - Ammissibilità del quesito.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), limitatamente alle seguenti parti: art. 12, comma 7, limitatamente alle parole: «discendente da un'unica cellula di partenza, eventualmente»; art. 13, comma 2, limitatamente alle parole: «ad essa collegate volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso, e qualora non siano disponibili metodologie alternative»; art. 13, comma 3, lettera c), limitatamente alle parole: «di clonazione mediante trasferimento di nucleo o»; art. 14, comma 1, limitatamente alle parole: «la crioconservazione e»; giudizio iscritto al n. 142 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 10 dicembre 2004 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Tommaso Edoardo Frosini e Duccio Traina per i presentatori Lanfranco Turci, Antonio A. M. Del Pennino, Rita Bernardini e Barbara M. S. Pollastrini, Giovanni Giacobbe per il "Comitato per la tutela della ricerca scientifica", Giovanni Pitruzzella per il "Comitato per la difesa dell'art. 75 della Costituzione", Isabella Loiodice e Giuseppe Abbamonte per il "Comitato per la tutela della salute della donna", Federico Sorrentino per il "Comitato per la difesa della Costituzione", Tommaso di Gioia e Raffaele Izzo per la "Consulta nazionale antiusura - ONLUS", Aldo Loiodice per il "*Forum* delle associazioni familiari", Luigi Manzi e Andrea Manzi per "Umanesimo integrale - Comitato per la difesa dei diritti fondamentali della persona" e l'avv. dello Stato Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.- Va preliminarmente dichiarata, a scioglimento della riserva formulata nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005, la ricevibilità degli scritti depositati dai soggetti diversi dai presentatori della richiesta di *referendum*, per le ragioni esposte nella [sentenza n. 45 del 2005](#), fermi restando i limiti alla possibilità di intervento di tali soggetti nel procedimento e di integrazione orale degli scritti stessi, individuati nella suddetta pronuncia.

2.- La richiesta di *referendum* sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi investe alcune parti degli artt. 12, 13 e 14 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita).

In concreto, la richiesta referendaria mira ad ampliare la possibilità di ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni con finalità terapeutiche e diagnostiche, sia attraverso la rimozione dei limiti di cui all'art. 13, comma 2, sia attraverso l'eliminazione dei divieti di clonazione mediante trasferimento di nucleo e di crioconservazione, in quanto procedure strumentali alle tecniche di utilizzo delle cellule staminali, fermo restando tuttavia il divieto di realizzare processi volti ad ottenere un essere umano identico, quanto al patrimonio genetico nucleare, ad un altro essere umano in vita o morto.

3.- È opportuno premettere che il giudizio di ammissibilità che questa Corte è chiamata a svolgere si atteggia, per costante giurisprudenza, «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (cfr. [sentenze n. 16 del 1978](#) e [n. 251 del 1975](#)). Non è quindi in discussione in questa sede la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della legge n. 40 del 2004, né è questa, parimenti, la sede di un giudizio sulla legittimità costituzionale dell'eventuale disciplina di risulta derivante dall'effetto abrogativo del *referendum* (cfr. [sentenze n. 26 del 1987](#) e [n. 24 del 1981](#)).

4.- La richiesta è ammissibile.

4.1.- Essa non riguarda le leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente esclude il *referendum* ed è al tempo stesso rispettosa dei limiti ulteriori che questa Corte, a partire dalla [sentenza n. 16 del 1978](#), ha desunto in via interpretativa dal sistema costituzionale.

In particolare, va escluso che le disposizioni di legge oggetto del quesito possano ritenersi a contenuto costituzionalmente vincolato o necessario, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria.

La richiesta referendaria non si pone, d'altro canto, in contrasto con i principi posti dalla Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997, sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, e dal Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, n. 168, sul divieto di clonazione di esseri umani, cui si è data esecuzione con legge 28 marzo 2001, n. 145. Oggetto del divieto di cui all'art. 1 del richiamato Protocollo addizionale sono, infatti, solamente gli interventi diretti ad ottenere un essere umano geneticamente identico ad un altro essere umano vivente o morto, e tali interventi - come si è già osservato - restano vietati anche alla stregua della normativa di risulta.

4.2.- Il quesito presenta, sotto altro aspetto, il necessario carattere di omogeneità.

La proposta referendaria mira, univocamente, ad ampliare le possibilità di ricerca clinica e sperimentale sugli embrioni umani con finalità terapeutiche e diagnostiche e tutte le singole parti del quesito sono coerenti con tale matrice unitaria.

4.3.- La normativa di risulta non presenta, infine, elementi di contraddittorietà che non siano risolvibili alla stregua dei normali canoni ermeneutici.

per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita): articolo 12, comma 7, limitatamente alle parole «discendente da un'unica cellula di partenza, eventualmente»; articolo 13, comma 2, limitatamente alle parole: «ad essa collegate volte alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso, e qualora non siano disponibili metodologie alternative»; articolo 13, comma 3, lettera c), limitatamente alle parole: «di clonazione mediante trasferimento di nucleo o»; articolo 14, comma 1, limitatamente alle parole «la crioconservazione e»; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 10 dicembre 2004 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, presso la sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.

SENTENZA N. 47/2005

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori e dal Governo - Ordinanza di ammissione.

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Scritti presentati da altri soggetti interessati alla decisione - Ordinanza di ammissione - Conferma - Contenuto e limiti.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità del quesito - Oggetto del giudizio e criteri di valutazione.

Salute - Ricerca scientifica - Procreazione medicalmente assistita - Condizioni e modalità di accesso riservato alla soluzione dei problemi riproduttivi derivanti da sterilità o infertilità - Norme concernenti i soggetti, il principio di gradualità, la revocabilità del consenso, il numero degli embrioni producibili e la loro conservazione, l'intervento sull'embrione con finalità diagnostiche e terapeutiche generali - Richiesta di abrogazione parziale delle norme, al fine di ampliare le possibilità di ricorso alle tecniche di fecondazione artificiale - Ammissibilità del quesito.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), limitatamente alle seguenti parti: art. 1, comma 1, limitatamente alle parole: «Al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana»; art. 1, comma 2: «Il ricorso alla procreazione medicalmente assistita è consentito qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità»; art. 4, comma 1: «Il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico»; art. 4, comma 2, lettera *a*), limitatamente alle parole: «gradualità, al fine di evitare il ricorso ad interventi aventi un grado di invasività tecnico e psicologico più gravoso per i destinatari, ispirandosi al principio della»; art. 5, comma 1, limitatamente alle parole: «Fermo restando quanto stabilito dall' articolo 4, comma 1,»; art. 6, comma 3, limitatamente alle parole: «fino al momento della fecondazione dell'ovulo»; art. 13, comma 3, lettera *b*), limitatamente alle parole: «di cui al comma 2 del presente articolo»; art. 14, comma 2, limitatamente alle parole: «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre»; art. 14, comma 3, limitatamente alle parole: «per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione», nonché alle parole: «fino

alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile»; giudizio iscritto al n. 143 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 10 dicembre 2004 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005 il Giudice relatore Annibale Marini;

uditi gli avvocati Tommaso Edoardo Frosini e Duccio Traina per i presentatori Lanfranco Turci, Antonio A.M. Del Pennino, Rita Bernardini e Barbara M.S. Pollastrini, Giovanni Pitruzzella per il "Comitato per la difesa dell'art. 75 della Costituzione", Isabella Loiodice e Giuseppe Abbamonte per il "Comitato per la tutela della salute della donna", Federico Sorrentino per il "Comitato per la difesa della Costituzione", Tommaso di Gioia e Raffaele Izzo per la "Consulta nazionale antiusura - ONLUS", Aldo Loiodice per il "Forum delle associazioni familiari", Luigi Manzi e Andrea Manzi per "Umanesimo integrale - Comitato per la difesa dei diritti fondamentali della persona" e l'avv. dello Stato Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.- Va preliminarmente dichiarata, a scioglimento della riserva formulata nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005, la ricevibilità degli scritti depositati dai soggetti diversi dai presentatori della richiesta di *referendum*, per le ragioni esposte nella [sentenza n. 45 del 2005](#), fermi restando i limiti alla possibilità di intervento di tali soggetti nel procedimento e di integrazione orale degli scritti stessi, individuati nella suddetta pronuncia.

2.- La richiesta di *referendum* sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi investe alcune parti degli artt. 1, 4, 5, 6, 13 e 14 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita).

La richiesta referendaria mira a consentire l'accesso alla procreazione medicalmente assistita anche per finalità diverse dalla soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o infertilità; ad escludere dai principi che regolano l'applicazione delle relative tecniche quello della gradualità; a consentire la revoca del consenso, da parte dei soggetti che vi accedono, anche dopo la fecondazione dell'ovulo; a consentire interventi sull'embrione aventi finalità diagnostiche e terapeutiche anche diverse da quelle previste dall'art. 13, comma 2, della legge; a consentire la creazione di un numero di embrioni superiore a quello necessario ad un unico e contemporaneo impianto e comunque superiore a tre; a consentire la crioconservazione degli embrioni in ogni caso in cui non risulti possibile il trasferimento degli embrioni stessi nell'utero.

3.- È opportuno premettere che il giudizio di ammissibilità che questa Corte è chiamata a svolgere si atteggia, per costante giurisprudenza, «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (cfr. [sentenze n. 16 del 1978](#) e [n. 251 del 1975](#)). Non è quindi in discussione in questa sede la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della legge n. 40 del 2004, né è questa, parimenti, la sede di un giudizio sulla legittimità costituzionale dell'eventuale disciplina di risulta derivante dall'effetto abrogativo del *referendum* (cfr. [sentenze n. 26 del 1987](#) e [n. 24 del 1981](#)).

4.- La richiesta è ammissibile.

4.1.- Essa non ha per oggetto le leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente esclude il *referendum* ed è, al tempo stesso, rispettosa dei limiti ulteriori che questa Corte, sin dalla [sentenza n. 16 del 1978](#), ha desunto in via interpretativa dal sistema costituzionale.

In particolare, va escluso che le disposizioni di legge oggetto del quesito possano ritenersi a contenuto costituzionalmente vincolato o necessario, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria. La proposta riguarda, infatti, aspetti specifici della disciplina della procreazione medicalmente assistita che rientrano nell'ambito della discrezionalità legislativa, cosicché la loro abrogazione non comporta il venir meno di una tutela costituzionalmente necessaria.

Analoghe considerazioni valgono ad escludere qualsiasi possibilità di contrasto con i principi posti dalla Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997, sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, e dal Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, n. 168, sul divieto di clonazione di esseri umani, cui si è data esecuzione con legge 28 marzo 2001, n. 145.

4.2.- Il quesito, pur a contenuto plurimo, presenta, d'altro canto, il necessario carattere di omogeneità.

Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione, infatti, sono tra loro intimamente connesse, anche in conseguenza della sostanziale omogeneità dell'intero testo normativo, recante la completa ed esclusiva disciplina della procreazione medicalmente assistita, ed è inoltre individuabile la matrice razionalmente unitaria del quesito stesso, riconducibile alla rimozione di una serie di limiti all'accesso e allo svolgimento delle procedure di procreazione medicalmente assistita.

4.3.- La normativa di risulta non presenta, infine, elementi di contraddittorietà che non siano risolvibili alla stregua dei normali canoni ermeneutici.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita):

- articolo 1, comma 1, limitatamente alle parole: «Al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana»;

- articolo 1, comma 2: «Il ricorso alla procreazione medicalmente assistita è consentito qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità»;

- articolo 4, comma 1: «Il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico»;

- articolo 4, comma 2, lettera *a*), limitatamente alle parole: «gradualità, al fine di evitare il ricorso ad interventi aventi un grado di invasività tecnico e psicologico più gravoso per i destinatari, ispirandosi al principio della»;

- articolo 5, comma 1, limitatamente alle parole: «Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 4, comma 1, »;

- articolo 6, comma 3, limitatamente alle parole: «fino al momento della fecondazione dell'ovulo»;

- articolo 13, comma 3, lettera *b*), limitatamente alle parole: «di cui al comma 2 del presente articolo»;

- articolo 14, comma 2, limitatamente alle parole: «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre»;

- articolo 14, comma 3, limitatamente alle parole: «per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione», nonché alle parole: «fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile»; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 10 dicembre 2004 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, presso la sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta,
il 13 gennaio 2005.

SENTENZA N. 48/2005

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori e dal Governo - Ordinanza di ammissione.

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Scritti presentati da altri soggetti interessati alla decisione - Ordinanza di ammissione - Conferma - Contenuto e limiti.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità del quesito - Oggetto del giudizio e criteri di valutazione.

Salute - Ricerca scientifica - Procreazione medicalmente assistita - Condizioni e modalità di accesso riservato alla soluzione dei problemi riproduttivi derivanti da sterilità o infertilità - Norme concernenti le finalità della legge, i soggetti coinvolti e il concepito, il principio di gradualità, la revocabilità del consenso, il numero degli embrioni producibili e la loro conservazione, l'intervento sull'embrione con finalità diagnostiche e terapeutiche generali - Richiesta di abrogazione in tutto o in parte delle norme, al fine di eliminare il principio di prevalenza dei diritti del concepito e di ampliare le possibilità di ricorso alle tecniche di fecondazione artificiale - Ammissibilità del quesito.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), limitatamente alle seguenti parti: art. 1, comma 1: «Al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana è consentito il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla presente legge, che assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito»; art. 1, comma 2: «Il ricorso alla procreazione medicalmente assistita è consentito qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità»; art. 4, comma 1: «Il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico»; art. 4, comma 2, lettera a), limitatamente alle parole: «gradualità, al fine di evitare il ricorso ad interventi aventi un grado di invasività tecnico e psicologico più gravoso per i destinatari, ispirandosi al principio della»; art. 5, comma 1, limitatamente alle parole: «Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 4, comma 1, »; art. 6, comma 3, limitatamente alle parole: «fino al momento della fecondazione dell'ovulo»; art. 13, comma 3, lettera b), limitatamente alle parole: «e terapeutiche, di cui al comma 2 del presente articolo»; art. 14, comma 2, limitatamente alle parole: «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre»; art. 14, comma

3, limitatamente alle parole: «per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione», nonché alle parole «fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile»; giudizio iscritto al n. 144 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 10 dicembre 2004 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005 il Giudice relatore Annibale Marini;

uditi gli avvocati Guido Calvi per i presentatori Katia Zanotti, Monica Soldano e Vittoria Franco, Giovanni Pitruzzella per il "Comitato per la difesa dell'art. 75 della Costituzione", Isabella Loiodice e Giuseppe Abbamonte per il "Comitato per la tutela della salute della donna", Federico Sorrentino per il "Comitato per la difesa della Costituzione", Tommaso di Gioia e Raffaele Izzo per la "Consulta nazionale antiusura - ONLUS", Aldo Loiodice per il "Forum delle associazioni familiari", Luigi Manzi e Andrea Manzi per "Umanesimo integrale - Comitato per la difesa dei diritti fondamentali della persona" e l'avv. dello Stato Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.- Va preliminarmente dichiarata, a scioglimento della riserva formulata nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005, la ricevibilità degli scritti depositati dai soggetti diversi dai presentatori della richiesta di *referendum*, per le ragioni esposte nella [sentenza n. 45 del 2005](#), fermi restando i limiti alla possibilità di intervento di tali soggetti nel procedimento e di integrazione orale degli scritti stessi, individuati nella suddetta pronuncia.

2.- La richiesta di *referendum* sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunciarsi investe, in tutto o in parte, gli artt. 1, 4, 5, 6, 13 e 14 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita).

La richiesta mira a consentire l'accesso alla procreazione medicalmente assistita anche per finalità diverse dalla soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o infertilità, eliminando tra l'altro, attraverso l'integrale abrogazione dell'art. 1, l'enunciazione della finalità di tutela dei diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito; ad escludere dai principi che regolano l'applicazione delle relative tecniche quello della gradualità; a consentire la revoca del consenso, da parte dei soggetti che vi accedono, anche dopo la fecondazione dell'ovulo; a consentire interventi sull'embrione aventi finalità diagnostiche anche diverse da quelle previste dall'art. 13, comma 2, della legge; a consentire la creazione di un numero di embrioni superiore a quello necessario ad un unico e contemporaneo impianto e comunque superiore a tre; a consentire la crioconservazione degli embrioni in ogni caso in cui non risulti possibile il trasferimento degli embrioni stessi nell'utero.

3.- È opportuno premettere che il giudizio di ammissibilità che questa Corte è chiamata a svolgere si atteggia, per costante giurisprudenza, «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (cfr. [sentenze n. 16 del 1978](#) e [n. 251 del 1975](#)). Non è quindi in discussione in questa sede la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della legge n. 40 del 2004, né è questa, parimenti, la sede di un giudizio sulla legittimità costituzionale dell'eventuale disciplina di risulta derivante dall'effetto abrogativo del *referendum* (cfr. [sentenze n. 26 del 1987](#) e [n. 24 del 1981](#)).

4.- La richiesta è ammissibile.

4.1.- Essa non riguarda le leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente esclude il *referendum* ed è, al tempo stesso, rispettosa dei limiti ulteriori che

questa Corte, sin dalla [sentenza n. 16 del 1978](#), ha desunto in via interpretativa dal sistema costituzionale.

In particolare, va escluso che le specifiche disposizioni di legge oggetto del quesito possano ritenersi a contenuto costituzionalmente vincolato o necessario, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria.

Per quanto concerne l'art. 1 della legge, di cui si propone l'abrogazione totale, e quindi anche nella parte in cui afferma che la legge «assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito», è sufficiente osservare che la norma presenta per tale ultimo aspetto un contenuto meramente enunciativo, dovendosi ricavare la tutela di tutti i soggetti coinvolti e, quindi, anche del concepito, dal complesso delle altre disposizioni della legge. La eventuale abrogazione di tale ultima parte dell'art. 1 non incontra, pertanto, ostacoli di ordine costituzionale.

Per il resto, la proposta riguarda aspetti specifici della disciplina della procreazione medicalmente assistita che rientrano nell'ambito della discrezionalità legislativa, cosicché la loro abrogazione non comporta il venir meno di una tutela costituzionalmente necessaria.

Analoghe considerazioni valgono ad escludere qualsiasi possibilità di contrasto con i principi posti dalla Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997, sui diritti dell'uomo e sulla biomedicina, e dal Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, n. 168, sul divieto di clonazione di esseri umani, cui si è data esecuzione con legge 28 marzo 2001, n. 145.

4.2.- Il quesito, pur a contenuto plurimo, presenta d'altro canto il necessario carattere di omogeneità.

Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione, infatti, sono tra loro intimamente connesse, anche in conseguenza della sostanziale omogeneità dell'intero testo normativo, recante la completa ed esclusiva disciplina della procreazione medicalmente assistita, ed è inoltre individuabile la matrice razionalmente unitaria del quesito stesso, oggettivamente riconducibile - al di là della articolata titolazione e delle stesse intenzioni dei proponenti - alla rimozione di una serie di limiti all'accesso e allo svolgimento delle procedure di procreazione medicalmente assistita.

4.3.- La normativa di risulta non presenta, infine, elementi di contraddittorietà che non siano risolvibili alla stregua dei normali canoni ermeneutici.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita):

- articolo 1, comma 1: «Al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana è consentito il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla presente legge, che assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito»;

- articolo 1, comma 2: «Il ricorso alla procreazione medicalmente assistita è consentito qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità»;

- articolo 4, comma 1: «Il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico»;

- articolo 4, comma 2, lettera *a*), limitatamente alle parole: «gradualità, al fine di evitare il ricorso ad interventi aventi un grado di invasività tecnico e psicologico più gravoso per i destinatari, ispirandosi al principio della»;

- articolo 5, comma 1, limitatamente alle parole: «Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 4, comma 1, »;

- articolo 6, comma 3, limitatamente alle parole: «Fino al momento della fecondazione dell'ovulo»;

- articolo 13, comma 3, lettera *b*), limitatamente alle parole: «e terapeutiche, di cui al comma 2 del presente articolo»;

- articolo 14, comma 2, limitatamente alle parole: «ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre»;

- articolo 14, comma 3, limitatamente alle parole: «per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione», nonché alle parole: «fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile»; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 10 dicembre 2004 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, presso la sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.

SENTENZA N. 49/2005

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori e dal Governo - Ordinanza di ammissione.

Referendum abrogativo - Procedimento - Camera di consiglio - Scritti presentati da altri soggetti interessati alla decisione - Ordinanza di ammissione - Conferma - Contenuto e limiti.

Referendum abrogativo - Giudizio sull'ammissibilità del quesito - Oggetto del giudizio e criteri di valutazione.

Salute - Ricerca scientifica - Procreazione medicalmente assistita - Divieto di fecondazione eterologa - Relative sanzioni - Richiesta di abrogazione parziale delle norme interessate - Ammissibilità del quesito.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 19 febbraio 2004, n. 40, recante "Norme in materia di procreazione medicalmente assistita" limitatamente alle seguenti parti: articolo 4, comma 3: "È vietato il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo"; articolo 9, comma 1, limitatamente alle parole: "in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3"; articolo 12, comma 1: "Chiunque a qualsiasi titolo utilizza a fini procreativi gameti di soggetti estranei alla coppia richiedente, in violazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 3, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 300.000 a 600.000 euro"; articolo 12, comma 8, limitatamente alla parola "1". Giudizio iscritto al n. 145 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 10 dicembre 2004 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge richiesta;

udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

uditi gli avvocati Tommaso Edoardo Frosini e Duccio Traina per i presentatori Lanfranco Turci, Antonio A. M. Del Pennino, Rita Bernardini e Barbara M. S. Pollastrini, Giovanni Pitruzzella per il Comitato per la difesa dell'art. 75 della Costituzione, Isabella Loiodice e Giuseppe Abbamonte per il Comitato per la tutela della salute della donna, Federico Sorrentino per il Comitato per la difesa della Costituzione, Tommaso di Gioia e Raffaele Izzo per la Consulta nazionale antiusura - ONLUS, Aldo Loiodice per il Forum delle associazioni familiari, Luigi Manzi e Andrea Manzi per Umanesimo integrale - Comitato per la difesa dei diritti fondamentali della persona e l'Avv. dello Stato Francesco Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.- Va preliminarmente dichiarata, a scioglimento della riserva formulata nella camera di consiglio del 10 gennaio 2005, la ricevibilità degli scritti depositati dai soggetti diversi dai presentatori della richiesta di *referendum*, per le ragioni esposte nella [sentenza n. 45 del 2005](#), fermi restando i limiti alla possibilità di intervenire di tali soggetti nel procedimento e di integrazione orale degli scritti stessi individuati nella suddetta pronuncia.

2.- Il presente giudizio di ammissibilità riguarda una richiesta di referendum per l'abrogazione di norme della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) concernenti il divieto di ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo (art. 4, comma 3), la relativa sanzione (art. 12, comma 1) nonché tre incisi, contenuti nell'articolo 9, commi 1 e 3 e nell'articolo 12, comma 8, in cui si fa riferimento ai predetti divieto e sanzione.

3.- La richiesta è ammissibile.

3.1.- Essa non riguarda le leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente esclude il *referendum*, né quelle altre da ritenersi ugualmente escluse secondo l'interpretazione logico-sistematica che di tale norma ha dato questa Corte.

La richiesta referendaria, in particolare, non si pone in alcun modo in contrasto con i principi posti dalla Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997 e con il Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, n. 168, sul divieto di clonazione di esseri umani, e recepiti nel nostro ordinamento con la legge 28 marzo 2001, n. 145 (Ratifica della Convenzione di Oviedo).

3.2. - Trattasi inoltre di richiesta abrogativa riguardante disposizioni fra loro intimamente connesse, le quali formano un autonomo e definito sistema.

Il quesito è omogeneo e non contraddittorio, perché tende ad abrogare tutte (e solo quelle) disposizioni normative che attengono allo stesso punto, la procreazione di tipo eterologo (il divieto, la sanzione, la causa di non punibilità).

Né può darsi rilievo, come vorrebbe l'Avvocatura dello Stato, alla diversità delle ipotesi e delle modalità attraverso cui può realizzarsi la fecondazione eterologa, mentre il caso della maternità surrogata è oggetto di apposita norma (articolo 12, comma 6) non investita dal quesito referendario.

Né vi sono altre norme o parti di norme nella legge che facciano riferimento alla fecondazione eterologa.

3.3. - Sotto altro profilo, non può dirsi che la eventuale abrogazione delle disposizioni oggetto del quesito sia suscettibile di far venir meno un livello minimo di tutela costituzionalmente necessario, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria.

3.4. - Infine non può sostenersi il carattere sostanzialmente propositivo e non puramente demolitorio del *referendum*, perché verrebbe semplicemente abolito un divieto e, conseguentemente, una condotta fino ad allora vietata diverrebbe consentita.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione degli articoli, 4, comma 3; 9, comma 1, limitatamente alle parole: "in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3"; 9, comma 3, limitatamente alle parole: "in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3"; 12, comma 1; 12, comma 8, limitatamente alla parola "1,", della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita); richiesta dichiarata legittima con ordinanza pronunciata il 10 dicembre 2003, dall'Ufficio contrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.

SENTENZA N. 15/2008

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal Governo - Potere della Corte non implicante il diritto di tali soggetti ad illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.

Referendum abrogativo - Referendum su leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale - Condizioni di ammissibilità - Matrice razionalmente unitaria del quesito ed autoapplicatività della normativa di risulta - Conseguente carattere non meramente caducatorio, ma necessariamente «manipolativo» della richiesta referendaria.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum, sia della normativa di risulta - Esclusione - Impossibilità di anticipare il giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta.

Referendum abrogativo - Elezioni della Camera dei deputati - Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste - Assenza nella normativa di risulta di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza - Carezza riscontrabile già nella normativa vigente - Segnalazione al Parlamento dell'esigenza di considerare con attenzione gli inerenti aspetti problematici.

Referendum abrogativo - Elezioni della Camera dei deputati - Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste - Compatibilità con il principio di eguaglianza del voto e con la libertà di associarsi in partiti.

Referendum abrogativo - Elezioni della Camera dei deputati - Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste - Quesito chiaro, univoco ed omogeneo in relazione al fine perseguito dai promotori - Autoapplicatività della normativa di risulta - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Elezioni della Camera dei deputati - Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste - Remota possibilità, in base alla normativa di risulta, che non venga assegnato il premio di maggioranza - Sussistenza anche in base alla legislazione vigente - Segnalazione di tale inconveniente all'attenzione del Parlamento e delle forze politiche.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del

decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle seguenti parti:

«art. 14-*bis*, comma 1: “I partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate. Le dichiarazioni di collegamento debbono essere reciproche.”;

art. 14-*bis*, comma 2: “La dichiarazione di collegamento è effettuata contestualmente al deposito del contrassegno di cui all’articolo 14. Le dichiarazioni di collegamento hanno effetto per tutte le liste aventi lo stesso contrassegno.”;

art. 14-*bis*, comma 3, limitatamente alle parole: “I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione.”;

art. 14-*bis*, comma 4, limitatamente alle parole: “1, 2 e”;

art. 14-*bis*, comma 5, limitatamente alle parole: “dei collegamenti ammessi”;

art. 18-*bis*, comma 2, limitatamente alle parole: “Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell’articolo 14-*bis*, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell’articolo 14.»;

art. 24, numero 2), limitatamente alle parole: “alle coalizioni e”;

art. 24, numero 2), limitatamente alle parole: “non collegate”;

art. 24, numero 2), limitatamente alle parole: “, nonché, per ciascuna coalizione, l’ordine dei contrassegni delle liste della coalizione”;

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: “delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione”;

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: “di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all’altro, su un’unica riga”;

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: “delle coalizioni e”;

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: “non collegate”;

art. 31, comma 2, limitatamente alle parole: “di ciascuna coalizione”;

art. 83, comma 1, numero 2): “2) determina poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna coalizione di liste collegate, data dalla somma delle cifre elettorali nazionali di tutte le liste che compongono la coalizione stessa, nonché la cifra elettorale nazionale delle liste non collegate ed individua quindi la coalizione di liste o la lista non collegata che ha ottenuto il maggior numero di voti validi espressi;”;

art. 83, comma 1, numero 3), lettera *a*): “*a*) le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 10 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi ovvero una lista collegata rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute, presentata esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbia conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione;”;

art. 83, comma 1, numero 3), lettera *b*), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “non collegate”;

art. 83, comma 1, numero 3), lettera *b*), limitatamente alle parole: “, nonché le liste delle coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui alla lettera *a*) ma che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 4 per cento dei voti validi espressi ovvero che siano rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione”;

art. 83, comma 1, numero 4), limitatamente alle parole: “le coalizioni di liste di cui al numero 3), lettera a), e”;

art. 83, comma 1, numero 4), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “coalizione di liste o”;

art. 83, comma 1, numero 4), limitatamente alle parole: “coalizioni di liste o”;

art. 83, comma 1, numero 5), limitatamente alle parole: “la coalizione di liste o”;

art. 83, comma 1, numero 6): “6) individua quindi, nell’ambito di ciascuna coalizione di liste collegate di cui al numero 3), lettera a), le liste che abbiano conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi e le liste rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una delle circoscrizioni comprese in regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella circoscrizione, nonché la lista che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale tra quelle che non hanno conseguito sul piano nazionale almeno il 2 per cento dei voti validi espressi.”;

art. 83, comma 1, numero 7): “7) qualora la verifica di cui al numero 5) abbia dato esito positivo, procede, per ciascuna coalizione di liste, al riparto dei seggi in base alla cifra elettorale nazionale di ciascuna lista di cui al numero 6). A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide la somma delle cifre elettorali nazionali delle liste ammesse al riparto di cui al numero 6) per il numero di seggi già individuato ai sensi del numero 4). Nell’effettuare tale divisione non tiene conto dell’eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale nazionale di ciascuna lista ammessa al riparto per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale nazionale; a parità di quest’ultima si procede a sorteggio. A ciascuna lista di cui al numero 3), lettera b), sono attribuiti i seggi già determinati ai sensi del numero 4).”;

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole: “varie coalizioni di liste o”;

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole: “per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono per il quoziente elettorale nazionale di cui al numero 4), ottenendo così l’indice relativo ai seggi da attribuire nella circoscrizione alle liste della coalizione medesima. Analogamente,”;

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “coalizione di liste o”;

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “coalizioni di liste o”;

art. 83, comma 1, numero 8), limitatamente alle parole: “coalizioni o”;

art. 83, comma 1, numero 9): “9) salvo quanto disposto dal comma 2, l’Ufficio procede quindi all’attribuzione nelle singole circoscrizioni dei seggi spettanti alle liste di ciascuna coalizione. A tale fine, determina il quoziente circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste dividendo il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste di cui al numero 6) per il numero di seggi assegnati alla coalizione nella circoscrizione ai sensi del numero 8). Nell’effettuare tale divisione non tiene conto dell’eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide quindi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista della coalizione per tale quoziente circoscrizionale. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono assegnati alle liste seguendo la graduatoria decrescente delle parti decimali dei quozienti così ottenuti; in caso di parità, sono attribuiti alle liste con la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a parità di quest’ultima, si procede a sorteggio. Successivamente l’Ufficio accerta se il numero dei seggi assegnati in tutte le circoscrizioni a ciascuna lista corrisponda al numero dei seggi ad essa attribuito ai sensi del numero 7). In caso negativo, procede alle seguenti operazioni, iniziando dalla lista che abbia il maggior numero di seggi eccedenti, e, in caso di parità di seggi eccedenti da parte di più liste, da quella che abbia ottenuto la maggiore cifra elettorale nazionale,

proseguendo poi con le altre liste, in ordine decrescente di seggi eccedenti: sottrae i seggi eccedenti alla lista in quelle circoscrizioni nelle quali essa li ha ottenuti con le parti decimali dei quozienti, secondo il loro ordine crescente e nelle quali inoltre le liste, che non abbiano ottenuto il numero di seggi spettanti, abbiano parti decimali dei quozienti non utilizzate. Conseguentemente, assegna i seggi a tali liste. Qualora nella medesima circoscrizione due o più liste abbiano le parti decimali dei quozienti non utilizzate, il seggio è attribuito alla lista con la più alta parte decimale del quoziente non utilizzata. Nel caso in cui non sia possibile fare riferimento alla medesima circoscrizione ai fini del completamento delle operazioni precedenti, fino a concorrenza dei seggi ancora da cedere, alla lista eccedentaria vengono sottratti i seggi in quelle circoscrizioni nelle quali li ha ottenuti con le minori parti decimali del quoziente di attribuzione e alle liste deficitarie sono conseguentemente attribuiti seggi in quelle altre circoscrizioni nelle quali abbiano le maggiori parti decimali del quoziente di attribuzione non utilizzate.”;

art. 83, comma 2, limitatamente alle parole: “la coalizione di liste o”;

art. 83, comma 2, limitatamente alle parole: “coalizione di liste o”;

art. 83, comma 2, limitatamente alle parole: “di tutte le liste della coalizione o”;

art. 83, comma 3, limitatamente alle parole: “coalizioni di liste e”;

art. 83, comma 3, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “coalizione di liste o”;

art. 83, comma 3, limitatamente alle parole: “coalizioni di liste o”;

art. 83, comma 4: “L’Ufficio procede poi, per ciascuna coalizione di liste, al riparto dei seggi ad essa spettanti tra le relative liste ammesse al riparto. A tale fine procede ai sensi del comma 1, numero 7), periodi secondo, terzo, quarto, quinto, sesto e settimo.”;

art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: “numero 6),”;

art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: “e 9)”;

art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: “coalizione di liste o”;

art. 83, comma 5, limitatamente alle parole: “coalizioni di liste o”;

art. 84, comma 3: “Qualora al termine delle operazioni di cui al comma 2, residuino ancora seggi da assegnare alla lista in una circoscrizione, questi sono attribuiti, nell’ambito della circoscrizione originaria, alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora al termine di detta operazione residuino ancora seggi da assegnare alla lista, questi sono attribuiti, nelle altre circoscrizioni, alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente già utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente.”;

art. 84, comma 4, limitatamente alle parole: “e 3”;

art. 86, comma 2, limitatamente alle parole: “, 3”», giudizio iscritto al n. [146](#) del registro *referendum*.

Vista l’ordinanza del 28 novembre 2007 con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo, sostituito per la redazione della sentenza dal Giudice Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Graziella Colaiacomo per il Partito dei Comunisti Italiani, Felice Carlo Besostri per il Senatore Tommaso Barbato, in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, per l’On. Dott. Mauro Fabris, in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, e per i gruppi politici organizzati “Uniti a sinistra”, “Ars Associazione Rinnovamento della Sinistra”, “Associazione RossoVerde-Sinistra Europea” e “Gruppo del Cantiere”, Felice Carlo Besostri e Vittorio Angiolini per il partito/gruppo politico organizzato denominato “per la sinistra” e per l’On. Avv. Felice Carlo Besostri, Felice Carlo Besostri e Costantino Murgia per i Socialisti Democratici Italiani (SDI) e per il Comitato promotore nazionale per il costituendo Partito Socialista, Massimo Luciani per il gruppo parlamentare del Senato della Repubblica “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo” e

per l'associazione denominata "Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo", Federico Sorrentino, Beniamino Caravita di Toritto e Nicolò Zanon per i presentatori Giovanni Guzzetta, Mariotto Giovanni Battista Segni e Natale Maria Alfonso D'Amico.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di *referendum* abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 28 novembre 2007, ha ad oggetto alcune disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati).

2. - Conformemente alla più recente giurisprudenza (sentenze numeri 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005), questa Corte ha disposto, oltre che di dar corso - come già avvenuto più volte in passato - all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum*, ai sensi del terzo comma dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità del *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, come più volte ricordato da questa Corte, non si traduce però in un potere di questi soggetti di partecipare al procedimento - che comunque deve «tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» ([sentenza n. 31 del 2000](#)) - con conseguente diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, cioè per i promotori del *referendum* e per il Governo. In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno - come è avvenuto nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 - di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti, prima che i soggetti di cui all'art. 33 citato illustrino le rispettive posizioni.

3. - Il quesito n. 1 - recante il titolo «Elezione della Camera dei Deputati - Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste» - è ammissibile.

4. - Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che le leggi elettorali possono essere oggetto di *referendum* abrogativi, poiché le stesse non sono comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare ([sentenza n. 47 del 1991](#), confermata da tutta la successiva giurisprudenza costituzionale sul tema).

Le leggi elettorali appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica. In coerenza a tale principio generale, questa Corte ha posto in rilievo le «caratteristiche proprie della materia elettorale, con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante» ([sentenza n. 13 del 1999](#)). L'ammissibilità di un *referendum* su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è pertanto assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» ([sentenza n. 32 del 1993](#)).

I requisiti fondamentali di ammissibilità dei *referendum* abrogativi concernenti leggi elettorali, così come delineati dalla citata giurisprudenza di questa Corte, implicano, come conseguenza logica e giuridica, che i quesiti referendari, oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate sin dalla [sentenza n. 16 del 1978](#) - chiarezza, univocità ed omogeneità - non

possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. L'indefettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza per le due Camere del Parlamento, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.

Da quanto detto deriva che, ai fini dell'ammissibilità, un *referendum* in materia elettorale deve essere necessariamente parziale, deve cioè investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica. L'abrogazione referendaria richiesta deve perciò mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema.

Il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione risponde ad un'esigenza di ordine generale, giacché «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza “una matrice razionalmente unitaria”» ([sentenza n. 47 del 1991](#), conforme alle [sentenze n. 16 del 1978](#), [n. 25 del 1981](#) e [n. 29 del 1987](#)).

La perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei *referendum* elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente “manipolativi”, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente.

Per i motivi sopra evidenziati, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo» ([sentenza n. 32 del 1993](#)). L'uso di questa tecnica può essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative.

Peraltro l'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 prevede che possa essere presentata richiesta di *referendum* «per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge», con ciò ponendo in primo piano l'organicità concettuale e normativa richiesta al quesito, che deve essere tale da mettere gli elettori nella condizione di esprimere una scelta consapevole ed in sé coerente, quali che siano le disposizioni o i frammenti di disposizioni coinvolti nella richiesta abrogativa.

5. - Il quesito referendario n. 1 mira all'abrogazione di tutte le proposizioni normative, e di tutte le frasi o parole collegate, che prevedono la possibilità per le liste concorrenti alle elezioni politiche della Camera dei deputati di collegarsi tra loro e di essere, di conseguenza, attributarie del premio di maggioranza previsto dal d.P.R. n. 361 del 1957, nel testo risultante dalle successive modificazioni.

5.1. - In particolare, il risultato voluto viene perseguito dai proponenti mediante la richiesta di abrogazione, principalmente, del primo e del secondo comma dell'art. 14-*bis* del d.P.R. n. 361 del 1957, e conseguentemente di tutte le altre disposizioni o parti di disposizioni, contenute nello stesso testo unico, che fanno riferimento al collegamento tra liste. L'effetto più rilevante di tale operazione - evidenziato nello stesso titolo del quesito referendario - è quello di restringere alle sole liste singole la possibilità di ottenere il “premio di maggioranza”. Quest'ultimo consiste, secondo il testo vigente dell'art. 83, commi 2 e 3, del citato d.P.R. n. 361 del 1957, nell'attribuzione alla coalizione di liste o alla singola lista di maggioranza relativa, che non abbia conseguito almeno 340 seggi, del numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza.

Il fine incorporato nel quesito emerge con chiarezza dal nesso interno esistente tra le disposizioni, o parti di esse, oggetto della richiesta di abrogazione referendaria. L'esame della disciplina attualmente in vigore consente infatti di rilevare due aspetti distinti: *a)* l'esistenza necessaria di liste di candidati; *b)* l'esistenza solo eventuale di coalizioni di liste. Mentre l'art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957 prevede che il voto degli elettori è «attribuito a liste di candidati concorrenti», l'art. 14-*bis* dello stesso decreto dispone: «I partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate».

Senza le liste non sarebbero possibili le elezioni, mentre senza le coalizioni verrebbe meno esclusivamente una facoltà di cui i partiti o i gruppi politici organizzati possono avvalersi per esprimere in anticipo una convergenza politica e programmatica, che si riflette nell'unicità del programma elettorale e nella dichiarazione del nome e cognome della persona da essi indicata come unico capo della coalizione. Il quesito referendario propone agli elettori di eliminare tale possibilità, con il risultato di lasciare in vita il nucleo essenziale della normativa, costituito dalle liste di candidati, cui si dovrebbero riferire gli effetti previsti dalla legge, primo fra tutti il premio di maggioranza, che già nel sistema vigente può teoricamente spettare ad una lista e non ad una coalizione.

5.2. - L'intenzione dei promotori del *referendum* in oggetto emerge con sufficiente chiarezza e può essere identificata nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale. Rimane intatto il meccanismo mediante il quale il legislatore ha ritenuto di favorire la stabilità delle maggioranze parlamentari, vale a dire la previsione del premio di maggioranza. L'attribuzione di quest'ultimo alla lista più votata, anziché alla coalizione maggioritaria, dovrebbe avere l'effetto di rafforzare, secondo i propositi dei presentatori della richiesta (resi espliciti nell'intervento spiegato nel presente giudizio), il processo di integrazione politica e di ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare, fonte di instabilità dei governi e di inefficienza legislativa.

Il fine intrinseco incorporato, nel senso voluto dalla giurisprudenza costituzionale, è quello che si manifesta nel quesito in sé e viene reso più comprensibile dal titolo attribuito allo stesso quesito dall'Ufficio centrale per il *referendum*. Tale fine ha quindi un carattere oggettivo ed attuale, in modo da poter essere sottoposto a controllo da parte di questa Corte. Non rilevano invece in questa sede le possibili conseguenze ulteriori, che dipendono dai comportamenti dei soggetti politici e del corpo elettorale, oltre che da altri fattori di natura economica, sociale e culturale, estranei al campo delle valutazioni concesse al giudice costituzionale.

5.3. - Se si rimane sul piano dell'oggettività e dell'attualità del fine, il quesito deve essere considerato - per i motivi sopra esposti - chiaro, univoco e omogeneo. La manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale. Essa non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva ([sentenza n. 36 del 1997](#)), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici.

Accanto alle disposizioni principali oggetto della proposta di abrogazione, vi è pure una serie di frammenti lessicali indispensabili per rendere il quesito completo e coerente. La loro eliminazione corrisponde a quell'opera di «cosmesi normativa», ritenuta da questa Corte necessaria alla ripulitura del testo residuo ([sentenza n. 26 del 1997](#)). In altre parole, ciascuno dei «ritagli» previsti non è fine a se stesso, né tende a rovesciare il significato degli enunciati su cui incide o ad introdurre statuizioni eterogenee, non ricavabili dal ricorso a forme di autointegrazione normativa, ma è semplicemente la conseguenza della proposta referendaria riferita alle norme principali investite dal quesito.

5.4. - L'espansione delle potenzialità intrinseche nella normativa vigente può essere più o meno intensa, a seconda del ruolo e della collocazione delle disposizioni, o frammenti di disposizioni, di cui si chiede l'abrogazione. Questa Corte nel 1993 ha ritenuto ammissibile l'espansione di una eventualità interna alla legge elettorale, di rara verifica - perché legata

all'elevata maggioranza del 65 per cento nei singoli collegi senatoriali -, in una regola di normale applicazione, in quanto sganciata, a seguito dell'ablazione di un piccolo inciso, da quella maggioranza ([sentenza n. 32 del 1993](#)).

La *ratio* della citata decisione, confermata dalla successiva giurisprudenza, è quella di lasciare al corpo elettorale la valutazione delle conseguenze politiche della dilatazione di una regola già presente nel sistema normativo vigente. Diversamente opinando, la Corte diventerebbe giudice non della ammissibilità di un *referendum* abrogativo, ma della sua opportunità e della misura in cui può estendersi la sovranità popolare chiamata in causa dalla proposta in esso contenuta.

6. - Questa Corte ha escluso - ancora in tempi recenti ed in conformità ad una costante giurisprudenza - che in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum* possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di *referendum* sia della normativa di risulta ([sentenze numeri 45, 46, 47 e 48 del 2005](#)); «ciò che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una valutazione liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale» ([sentenza n. 45 del 2005](#)).

6.1. - In particolare, un giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta non potrebbe essere anticipato in tale sede per varie ragioni.

Innanzitutto, la ricomposizione del tessuto normativo inciso dall'ablazione referendaria è frutto dell'opera interpretativa dei soggetti istituzionali competenti. Il giudizio di ragionevolezza è sempre espresso da questa Corte in esito ad una considerazione dei principi costituzionali in gioco, con riferimento ad una norma attuale, frutto dell'originario bilanciamento effettuato dal legislatore, e già eventuale oggetto di interpretazione, in prima battuta, da parte dei giudici comuni. Un giudizio anticipato sulla situazione normativa risultante dall'avvenuta, in ipotesi, abrogazione referendaria, verterebbe su norme future e incerte, in palese violazione delle regole del processo costituzionale italiano, che vietano al giudice delle leggi di procedere allo scrutinio di costituzionalità senza che la questione sia sorta in occasione di una concreta vicenda applicativa della norma censurata.

Del resto, l'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza - che renderebbe, secondo talune prospettazioni, inammissibile il quesito, in quanto potenzialmente foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa - è carenza riscontrabile già nella normativa vigente che, giova ricordare, non impone le coalizioni, ma le rende solo possibili. L'abrogazione richiesta dal quesito referendario avrebbe, per esplicita ammissione dei sostenitori dell'inammissibilità, solo l'effetto di rendere più probabile l'attribuzione dei 340 seggi ad una lista con un numero di voti relativamente esiguo. Anche una coalizione di piccoli partiti potrebbe, ad esempio, superare con minimo scarto liste singole corrispondenti a partiti più consistenti non coalizzati ed accedere in tal modo, con una bassa percentuale di voti, al premio di maggioranza.

Altre ipotesi potrebbero farsi, ma è sufficiente, ai fini della valutazione del quesito in sé e per sé, rilevare che la sua ammissibilità non può dipendere da possibili esiti futuri, molteplici e imprevedibili, tali da aggravare, o non, carenze già esistenti nella legge vigente.

Questa Corte può spingersi soltanto sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi. Ogni ulteriore considerazione deve seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi.

L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina

l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi.

6.2. - Si deve escludere altresì che il quesito sia in contrasto con il principio costituzionale dell'eguaglianza del voto. Senza entrare nel merito della normativa di risulta, che, come detto sopra, non può essere sindacata in questa sede, bisogna dire che un *referendum* abrogativo che tenda ad influire sulla tecnica di attribuzione dei seggi, in modo da favorire la formazione di maggioranze coese e di diminuire, allo stesso tempo, la frammentazione del sistema politico non è, in sé e per sé, in contrasto né con l'art. 48 né con l'art. 49 Cost.

In ordine al primo dubbio prospettato, si deve ricordare che questa Corte ha precisato che il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso, con conseguente esclusione del voto multiplo e del voto plurimo ([sentenza n. 429 del 1995](#)). Qualsiasi sistema elettorale implica un grado più o meno consistente di distorsione nella fase conclusiva della distribuzione dei seggi. Nella sede presente è sufficiente tale osservazione per ritenere che il fine intrinseco del *referendum*, oggi all'esame di questa Corte, non può essere causa di inammissibilità dello stesso. Altro problema è quello, cui si è accennato nel paragrafo precedente, del grado di distorsione in concreto prodotto. Ciò richiederebbe tuttavia una analisi della normativa di risulta ed, ancor prima, della legge vigente, estranea alla natura del giudizio di ammissibilità.

A proposito della presunta lesione, da parte del quesito referendario, dell'art. 49 Cost., in quanto lo stesso tenderebbe a costringere i partiti politici a confluire in liste uniche - perdendo così la propria identità tutelata dalla Costituzione, che garantisce agli stessi uguale diritto di partecipare alla determinazione della politica nazionale -, si deve rammentare come questa Corte, nella [sentenza n. 429 del 1995](#), abbia affermato che «la libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti».

Le scelte che i partiti ritengono di dover fare, allo scopo di sfruttare al massimo in proprio favore le potenzialità del sistema elettorale vigente, non influiscono sulla loro libertà e sulla loro possibilità di partecipare alla competizione. Il fine del *referendum* oggetto del presente giudizio non è quello di impedire o porre ostacoli alla presentazione di liste di partito, ma di predisporre meccanismi premiali per favorire un più stringente processo di integrazione. Tale finalità può essere valutata in modo positivo o negativo da diversi punti di vista, ma non lede alcun principio costituzionale.

7. - Si è già ricordato che questa Corte ha posto una precisa condizione perché un *referendum* elettorale sia ammissibile: la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi momento il rinnovo delle assemblee rappresentative ([sentenza n. 13 del 1999](#)).

7.1. - La condizione di cui sopra deve ritenersi soddisfatta quando, in esito all'abrogazione referendaria richiesta, si disponga di una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi. L'eliminazione della possibilità di collegamento tra liste non incide sulla operatività di un sistema elettorale, che resta uguale a se stesso nei suoi meccanismi di funzionamento e pienamente applicabile alle liste singole. Del resto, come si è già osservato, la formazione di coalizioni non è obbligatoria secondo la legge vigente. Tutti gli inconvenienti che possono essere individuati, dal punto di vista tecnico, per il sistema che scaturirà dall'eventuale abrogazione referendaria sono già insiti nella legge vigente. Difatti, se gli inconvenienti, paventati da alcuni, sono legati al modo di funzionamento del sistema in presenza di sole liste, senza coalizioni, gli stessi potrebbero presentarsi ugualmente nell'ipotesi che ciò avvenga a legge invariata.

7.2. - È stato segnalato che l'eventuale presentazione di liste formate complessivamente da un numero di candidati pari anche soltanto ad un terzo dei seggi assegnati alla circoscrizione (in base a quanto previsto dall'art. 18-*bis*, comma 3, d.P.R. n. 361 del 1957) potrebbe condurre, in ipotesi estreme, alla mancata assegnazione di seggi ed alla possibilità che il premio di maggioranza non venga assegnato. Come s'è detto prima, una tale evenienza è ipotizzabile anche a legislazione invariata, salva l'applicabilità di norme di chiusura, che non spetta a questa Corte individuare ed il cui reperimento è proprio dei soggetti istituzionali cui è affidato il compito di applicare la legge elettorale. Del resto, qualunque sistema elettorale manifesta gradi diversi di inefficienza nei casi estremi. Questi ultimi sono evitabili se si pongono in risalto le condizioni in cui possono verificarsi, allo scopo di sollecitare comportamenti non manifestamente irrazionali delle forze politiche.

In definitiva su questo punto: se ci si mantiene sul piano delle ipotesi astratte, il paventato inconveniente è possibile sia a legge invariata sia dopo l'eventuale abrogazione referendaria; se invece ci si pone sul piano delle probabilità concrete, allora si deve riconoscere che si tratta di eventualità remote nell'una e nell'altra situazione normativa.

7.3. - Come ha già fatto in passato in altri casi ([sentenza n. 32 del 1993](#)), questa Corte richiama l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche sull'inconveniente di cui sopra e ripete anche in questa occasione quanto ebbe a ricordare in una precedente pronuncia (sentenza n. 26 del 1981), e cioè che l'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 consente di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione del decreto che la dichiara.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 14-*bis*, commi 1, 2, 3, 4 e 5, 18-*bis*, comma 2, 24, numero 2), 31, comma 2, 83, commi 1, 2, 3, 4 e 5, 84, commi 3 e 4, 86, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 28 novembre 2007 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2008.

SENTENZA N. 16/2008

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal Governo - Potere della Corte non implicante il diritto di tali soggetti ad illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.

Referendum abrogativo - Referendum su leggi elettorali relative ad organi costituzionali o di rilevanza costituzionale - Condizioni di ammissibilità - Matrice razionalmente unitaria del quesito ed autoapplicatività della normativa di risulta - Conseguente carattere non meramente caducatorio, ma necessariamente «manipolativo» della richiesta referendaria.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum, sia della normativa di risulta - Esclusione - Impossibilità di anticipare il giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta.

Referendum abrogativo - Elezioni del Senato della Repubblica - Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste - Assenza nella normativa di risulta di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza - Carezza riscontrabile già nella normativa vigente - Segnalazione al Parlamento dell'esigenza di considerare con attenzione gli inerenti aspetti problematici.

Referendum abrogativo - Elezioni del Senato della Repubblica - Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste - Compatibilità con il principio di eguaglianza del voto e con la libertà di associarsi in partiti.

Referendum abrogativo - Elezioni del Senato della Repubblica - Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste - Quesito chiaro, univoco ed omogeneo in relazione al fine perseguito dai promotori - Autoapplicatività della normativa di risulta - Ammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Elezioni del Senato della Repubblica - Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste - Remota possibilità, in base alla normativa di risulta, che non venga assegnato il premio di maggioranza - Sussistenza anche in base alla legislazione vigente - Segnalazione di tale inconveniente all'attenzione del Parlamento e delle forze politiche.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del

decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle seguenti parti:

«art. 1, comma 2, limitatamente alle parole: “di coalizione”;

art. 9, comma 3, limitatamente alle parole: “Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo del presente comma e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'articolo 14 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957.”;

art. 11, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: “alle coalizioni e”;

art. 11, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: “non collegate”;

art. 11, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: “, nonché, per ciascuna coalizione, l'ordine dei contrassegni delle liste della coalizione”;

art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: “delle liste collegate appartenenti alla stessa coalizione”;

art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: “di seguito, in linea orizzontale, uno accanto all'altro, su un'unica riga”;

art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: “delle coalizioni e”;

art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: “non collegate”;

art. 11, comma 3, limitatamente alle parole: “di ciascuna coalizione”;

art. 16, comma 1, lettera a), limitatamente alle parole: “. Determina inoltre la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna coalizione di liste, data dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste che la compongono”;

art. 16, comma 1, lettera b), numero 1): “1) le coalizioni di liste che abbiano conseguito sul piano regionale almeno il 20 per cento dei voti validi espressi e che contengano almeno una lista collegata che abbia conseguito sul piano regionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi;”;

art. 16, comma 1, lettera b), numero 2), limitatamente alle parole: “non collegate”;

art. 16, comma 1, lettera b), numero 2), limitatamente alle parole: “nonché le liste che, pur appartenendo a coalizioni che non hanno superato la percentuale di cui al numero 1), abbiano conseguito sul piano regionale almeno l'8 per cento dei voti validi espressi”;

art. 17, comma 1, limitatamente alle parole: “le coalizioni di liste e”;

art. 17, comma 1, limitatamente alle parole: “coalizioni di liste o”;

art. 17, comma 1, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “coalizione di liste o”;

art. 17, comma 2, limitatamente alle parole: “la coalizione di liste o”;

art. 17, comma 3: “Nel caso in cui la verifica di cui al comma 2 abbia dato esito positivo, l'ufficio elettorale regionale individua, nell'ambito di ciascuna coalizione di liste collegate di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), le liste che abbiano conseguito sul piano circoscrizionale almeno il 3 per cento dei voti validi espressi. Procedo quindi, per ciascuna coalizione di liste, al riparto, tra le liste ammesse, dei seggi determinati ai sensi del comma 1. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide la somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto per il numero di seggi già individuato ai sensi del comma 1, ottenendo così il relativo quoziente elettorale di coalizione. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista ammessa al riparto per il quoziente elettorale di coalizione. La parte intera del quoziente così ottenuta rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni hanno dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, alle liste che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale; a

parità di quest'ultima si procede a sorteggio. A ciascuna lista di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 2), sono attribuiti i seggi già determinati ai sensi del comma 1.”;

art. 17, comma 4, limitatamente alle parole: “alla coalizione di liste o”;

art. 17, comma 5, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “coalizioni di liste o”;

art. 17, comma 5, limitatamente alle parole, ovunque ricorrono: “coalizione di liste o”;

art. 17, comma 5, limitatamente alle parole: “alle coalizioni di liste e”;

art. 17, comma 6: “Per ciascuna coalizione l'ufficio procede al riparto dei seggi ad essa spettanti ai sensi dei commi 4 e 5. A tale fine, per ciascuna coalizione di liste, divide il totale delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera b), numero 1), per il numero dei seggi ad essa spettanti. Nell'effettuare tale divisione non tiene conto dell'eventuale parte frazionaria del quoziente così ottenuto. Divide poi la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista per quest'ultimo quoziente. La parte intera del risultato così ottenuto rappresenta il numero dei seggi da attribuire a ciascuna lista. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alla lista per la quale queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano conseguito la maggiore cifra elettorale circoscrizionale.”;

art. 17, comma 8: “Qualora una lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati nella circoscrizione regionale e non sia quindi possibile attribuire tutti i seggi ad essa spettanti, l'ufficio elettorale regionale assegna i seggi alla lista facente parte della medesima coalizione della lista deficitaria che abbia la maggiore parte decimale del quoziente non utilizzata, procedendo secondo un ordine decrescente. Qualora due o più liste abbiano una uguale parte decimale del quoziente, si procede mediante sorteggio.”;

art. 17-bis, limitatamente alle parole: “e 6”;

art. 19, comma 2: “Qualora la lista abbia esaurito il numero dei candidati presentati in una circoscrizione e non sia quindi possibile attribuirle il seggio rimasto vacante, questo è attribuito, nell'ambito della stessa circoscrizione, ai sensi dell'articolo 17, comma 8.”», giudizio iscritto al n. [147](#) del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 28 novembre 2007 - integrata da quella del 13 dicembre 2007 - con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Graziella Colaiacomo per il Partito dei Comunisti Italiani, Felice Carlo Besostri per il Senatore Tommaso Barbato, in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, per l'On. Dott. Mauro Fabris, in proprio e nella qualità di capogruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, e per i gruppi politici organizzati “Uniti a sinistra”, “Ars Associazione Rinnovamento della Sinistra”, “Associazione RossoVerde-Sinistra Europea” e “Gruppo del Cantiere”, Felice Carlo Besostri e Vittorio Angiolini per il partito/gruppo politico organizzato denominato “per la sinistra” e per l'On. Avv. Felice Carlo Besostri, Felice Carlo Besostri e Costantino Murgia per i Socialisti Democratici Italiani (SDI) e per il Comitato promotore nazionale per il costituendo Partito Socialista, Massimo Luciani per il gruppo parlamentare del Senato della Repubblica “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo” e per l'associazione denominata “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo”, Federico Sorrentino, Beniamino Caravita di Toritto e Nicolò Zanon per i presentatori Giovanni Guzzetta, Mariotto Giovanni Battista Segni e Natale Maria Alfonso D'Amico.

[...]

Considerato in diritto

1. - La richiesta di *referendum* abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 28 novembre 2007, ha ad oggetto alcune disposizioni del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica).

2. - Conformemente alla più recente giurisprudenza (sentenze [numeri 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005](#)), questa Corte ha disposto, oltre che di dar corso - come già avvenuto più volte in passato - all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum*, ai sensi del terzo comma dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità del *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, come più volte ricordato da questa Corte, non si traduce però in un potere di questi soggetti di partecipare al procedimento - che comunque deve «tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» ([sentenza n. 31 del 2000](#)) - con conseguente diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, cioè per i promotori del *referendum* e per il Governo. In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno - come è avvenuto nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 - di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti, prima che i soggetti di cui all'art. 33 citato illustrino le rispettive posizioni.

3. - Il quesito n. 2 - recante il titolo «Elezione del Senato della Repubblica - Abrogazione della possibilità di collegamento tra liste e di attribuzione del premio di maggioranza ad una coalizione di liste» - è ammissibile.

4. - Questa Corte ha affermato, con giurisprudenza costante, che le leggi elettorali possono essere oggetto di *referendum* abrogativi, poiché le stesse non sono comprese, in quanto tali, tra gli atti legislativi per i quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione, esclude l'ammissibilità dell'abrogazione popolare ([sentenza n. 47 del 1991](#), confermata da tutta la successiva giurisprudenza costituzionale sul tema).

Le leggi elettorali appartengono alla categoria delle leggi costituzionalmente necessarie, la cui esistenza e vigenza è indispensabile per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali della Repubblica. In coerenza a tale principio generale, questa Corte ha posto in rilievo le «caratteristiche proprie della materia elettorale, con riferimento in particolare all'esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante» ([sentenza n. 13 del 1999](#)). L'ammissibilità di un *referendum* su norme contenute in una legge elettorale relativa ad organi costituzionali o a rilevanza costituzionale è pertanto assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria, e ne risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993).

I requisiti fondamentali di ammissibilità dei *referendum* abrogativi concernenti leggi elettorali, così come delineati dalla citata giurisprudenza di questa Corte, implicano, come conseguenza logica e giuridica, che i quesiti referendari, oltre a possedere le caratteristiche indispensabili fissate sin dalla [sentenza n. 16 del 1978](#) - chiarezza, univocità ed omogeneità - non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo. L'indefettibilità delle leggi elettorali è di massima evidenza e rilevanza per le due Camere del Parlamento, anche allo scopo di non paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica previsto dall'art. 88 Cost.

Da quanto detto deriva che, ai fini dell'ammissibilità, un *referendum* in materia elettorale deve essere necessariamente parziale, deve cioè investire solo specifiche norme contenute negli atti legislativi che disciplinano le elezioni della Camera dei deputati o del Senato

della Repubblica. L'abrogazione referendaria richiesta deve perciò mirare ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema.

Il collegamento tra le disposizioni oggetto della richiesta di abrogazione risponde ad un'esigenza di ordine generale, giacché «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, cioè la puntuale *ratio* che lo ispira, nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza “una matrice razionalmente unitaria”» ([sentenza n. 47 del 1991](#), conforme alle [sentenze n. 16 del 1978](#), [n. 25 del 1981](#) e [n. 29 del 1987](#)).

La perdurante operatività dell'intero sistema, pur in assenza delle disposizioni oggetto dell'abrogazione referendaria, costituisce, invece, una specifica caratteristica dei *referendum* elettorali, i quali risultano essere intrinsecamente e inevitabilmente “manipolativi”, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente. Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente.

Per i motivi sopra evidenziati, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo» ([sentenza n. 32 del 1993](#)). L'uso di questa tecnica può essere imposto dalla duplice necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative.

Peraltro l'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 prevede che possa essere presentata richiesta di *referendum* «per la abrogazione di parte di uno o più articoli di legge», con ciò ponendo in primo piano l'organicità concettuale e normativa richiesta al quesito, che deve essere tale da mettere gli elettori nella condizione di esprimere una scelta consapevole ed in sé coerente, quali che siano le disposizioni o i frammenti di disposizioni coinvolti nella richiesta abrogativa.

5. - Il quesito referendario n. 2 mira all'abrogazione di tutte le proposizioni normative, e di tutte le frasi o parole collegate, che prevedono la possibilità per le liste concorrenti alle elezioni politiche del Senato della Repubblica di collegarsi tra loro e di essere, di conseguenza, attributarie del «premio di coalizione regionale» previsto dal d.lgs. n. 533 del 1993, nel testo risultante dalle successive modificazioni.

5.1. - In particolare, il risultato voluto viene perseguito dai proponenti mediante la richiesta di abrogazione, principalmente, di una parte del terzo comma dell'art. 9 del d.lgs. n. 533 del 1993, e conseguentemente di tutte le altre disposizioni o parti di disposizioni, contenute nello stesso testo unico, che fanno riferimento al collegamento tra liste. L'art. 9 citato, nella parte in cui esclude dall'obbligo di sottoscrizione della dichiarazione di presentazione delle liste «i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 14-*bis*, comma 1, del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361», “incorpora” nel quadro normativo concernente l'elezione del Senato della Repubblica, il meccanismo di collegamento tra le liste, previsto dall'art. 14-*bis*, comma 1, del d.P.R. n. 361 del 1957.

L'effetto più rilevante di tale operazione - evidenziato nello stesso titolo del quesito referendario - è quello di restringere alle sole liste singole la possibilità di ottenere il “premio di maggioranza”. Quest'ultimo consiste, secondo il testo vigente dell'art. 17, comma 4, del d.lgs. n. 533 del 1993, nell'attribuzione alla coalizione di liste o alla singola lista di maggioranza relativa, che non abbia conseguito almeno il 55 per cento dei seggi assegnati alla Regione, del numero di seggi necessario per raggiungere tale consistenza.

Il fine incorporato nel quesito emerge con chiarezza dal nesso interno esistente tra le disposizioni, o parti di esse, oggetto della richiesta di abrogazione referendaria. L'esame della disciplina attualmente in vigore consente infatti di rilevare due aspetti distinti: a) l'esistenza

necessaria di liste di candidati; b) l'esistenza solo eventuale di coalizioni di liste. Mentre l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 533 del 1993 prevede che l'assegnazione dei seggi avviene «tra le liste concorrenti», l'art. 14-*bis* del d.P.R. n. 361 del 1957, richiamato dall'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 533 del 1993, dispone: «I partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate».

Senza le liste non sarebbero possibili le elezioni, mentre senza le coalizioni verrebbe meno esclusivamente una facoltà di cui i partiti o i gruppi politici organizzati possono avvalersi per esprimere in anticipo una convergenza politica e programmatica, che si riflette nell'unicità del programma elettorale e nella dichiarazione del nome e cognome della persona da essi indicata come unico capo della coalizione. Il quesito referendario propone agli elettori di eliminare tale possibilità, con il risultato di lasciare in vita il nucleo essenziale della normativa, costituito dalle liste di candidati, cui si dovrebbero riferire gli effetti previsti dalla legge, primo fra tutti il premio di maggioranza, che già nel sistema vigente può teoricamente spettare ad una lista e non ad una coalizione.

5.2. - L'intenzione dei promotori del *referendum* in oggetto emerge con sufficiente chiarezza e può essere identificata nella finalità di una più stringente integrazione delle forze politiche partecipanti ad una competizione elettorale. Rimane intatto il meccanismo mediante il quale il legislatore ha ritenuto di favorire la stabilità delle maggioranze parlamentari, vale a dire la previsione del premio di maggioranza regionale. L'attribuzione di quest'ultimo alla lista più votata a livello regionale, anziché alla coalizione maggioritaria, dovrebbe avere l'effetto di rafforzare, secondo i propositi dei presentatori della richiesta (resi espliciti nell'intervento spiegato nel presente giudizio), il processo di integrazione politica e di ridurre la frammentazione della rappresentanza parlamentare, fonte di instabilità dei governi e di inefficienza legislativa.

Il fine intrinseco incorporato, nel senso voluto dalla giurisprudenza costituzionale, è quello che si manifesta nel quesito in sé e viene reso più comprensibile dal titolo attribuito allo stesso quesito dall'Ufficio centrale per il *referendum*. Tale fine ha quindi un carattere oggettivo ed attuale, in modo da poter essere sottoposto a controllo da parte di questa Corte. Non rilevano invece in questa sede le possibili conseguenze ulteriori, che dipendono dai comportamenti dei soggetti politici e del corpo elettorale, oltre che da altri fattori di natura economica, sociale e culturale, estranei al campo delle valutazioni concesse al giudice costituzionale.

5.3. - Se si rimane sul piano dell'oggettività e dell'attualità del fine, il quesito deve essere considerato - per i motivi sopra esposti - chiaro, univoco e omogeneo. La manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale. Essa non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva ([sentenza n. 36 del 1997](#)), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici.

Accanto alle disposizioni principali oggetto della proposta di abrogazione, vi è pure una serie di frammenti lessicali indispensabili per rendere il quesito completo e coerente. La loro eliminazione corrisponde a quell'opera di «cosmesi normativa», ritenuta da questa Corte necessaria alla ripulitura del testo residuo ([sentenza n. 26 del 1997](#)). In altre parole, ciascuno dei «ritagli» previsti non è fine a se stesso, né tende a rovesciare il significato degli enunciati su cui incide o ad introdurre statuizioni eterogenee, non ricavabili dal ricorso a forme di autointegrazione normativa, ma è semplicemente la conseguenza della proposta referendaria riferita alle norme principali investite dal quesito.

5.4. - L'espansione delle potenzialità intrinseche nella normativa vigente può essere più o meno intensa, a seconda del ruolo e della collocazione delle disposizioni, o frammenti di disposizioni, di cui si chiede l'abrogazione. Questa Corte nel 1993 ha ritenuto ammissibile l'espansione di una eventualità interna alla legge elettorale, di rara verifica - perché legata all'elevata maggioranza del 65 per cento nei singoli collegi senatoriali -, in una regola di normale applicazione, in quanto sganciata, a seguito dell'ablazione di un piccolo inciso, da quella maggioranza ([sentenza n. 32 del 1993](#)).

La *ratio* della citata decisione, confermata dalla successiva giurisprudenza, è quella di lasciare al corpo elettorale la valutazione delle conseguenze politiche della dilatazione di una regola già presente nel sistema normativo vigente. Diversamente opinando, la Corte diventerebbe giudice non della ammissibilità di un *referendum* abrogativo, ma della sua opportunità e della misura in cui può estendersi la sovranità popolare chiamata in causa dalla proposta in esso contenuta.

6. - Questa Corte ha escluso - ancora in tempi recenti ed in conformità ad una costante giurisprudenza - che in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum* possano venire in rilievo profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di *referendum* sia della normativa di risulta (sentenze numeri [45](#), [46](#), [47](#) e [48 del 2005](#)); «ciò che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una valutazione liminare e inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se, nei singoli casi di specie, il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale, consistente in una diretta e immediata vulnerazione delle situazioni soggettive o dell'assetto organizzativo risultanti a livello costituzionale» ([sentenza n. 45 del 2005](#)).

6.1. - In particolare, un giudizio di ragionevolezza sulla normativa di risulta non potrebbe essere anticipato in tale sede per varie ragioni.

Innanzitutto, la ricomposizione del tessuto normativo inciso dall'ablazione referendaria è frutto dell'opera interpretativa dei soggetti istituzionali competenti. Il giudizio di ragionevolezza è sempre espresso da questa Corte in esito ad una considerazione dei principi costituzionali in gioco, con riferimento ad una norma attuale, frutto dell'originario bilanciamento effettuato dal legislatore, e già eventuale oggetto di interpretazione, in prima battuta, da parte dei giudici comuni. Un giudizio anticipato sulla situazione normativa risultante dall'avvenuta, in ipotesi, abrogazione referendaria, verterebbe su norme future e incerte, in palese violazione delle regole del processo costituzionale italiano, che vietano al giudice delle leggi di procedere allo scrutinio di costituzionalità senza che la questione sia sorta in occasione di una concreta vicenda applicativa della norma censurata.

Del resto, l'assenza di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza - che renderebbe, secondo talune prospettazioni, inammissibile il quesito, in quanto potenzialmente foriero di una eccessiva sovra-rappresentazione, sia pure solo a livello regionale, della lista di maggioranza relativa - è carenza riscontrabile già nella normativa vigente che, giova ricordare, non impone le coalizioni, ma le rende solo possibili.

Occorre rilevare, peraltro, che la ripartizione dei seggi a livello regionale implica che il detto premio di maggioranza venga assegnato a tante liste quante sono le circoscrizioni regionali; ciò rende meno probabile che l'attribuzione del premio si traduca in un'eccessiva sovra-rappresentazione della lista più votata rispetto alle altre.

L'abrogazione richiesta dal quesito referendario avrebbe, per esplicita ammissione dei sostenitori dell'inammissibilità, solo l'effetto di rendere più probabile l'attribuzione del 55 per cento dei seggi, nell'ambito regionale, ad una lista con un numero di voti relativamente esiguo. Anche una coalizione di piccoli partiti potrebbe, ad esempio, superare con minimo scarto liste singole corrispondenti a partiti più consistenti non coalizzati ed accedere in tal modo, con una bassa percentuale di voti, al premio di maggioranza.

Altre ipotesi potrebbero farsi, ma è sufficiente, ai fini della valutazione del quesito in sé e per sé, rilevare che la sua ammissibilità non può dipendere da possibili esiti futuri, molteplici e imprevedibili, tali da aggravare, o non, carenze già esistenti nella legge vigente.

Questa Corte può spingersi soltanto sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi. Ogni ulteriore considerazione deve seguire le vie normali di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi.

L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza

di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento, sia pure a livello regionale, di una soglia minima di voti e/o di seggi.

6.2. - Si deve escludere altresì che il quesito sia in contrasto con il principio costituzionale dell'eguaglianza del voto. Senza entrare nel merito della normativa di risulta, che, come detto sopra, non può essere sindacata in questa sede, bisogna dire che un *referendum* abrogativo che tenda ad influire sulla tecnica di attribuzione dei seggi, in modo da favorire la formazione di maggioranze coese e di diminuire, allo stesso tempo, la frammentazione del sistema politico non è, in sé e per sé, in contrasto né con l'art. 48 né con l'art. 49 Cost.

In ordine al primo dubbio prospettato, si deve ricordare che questa Corte ha precisato che il principio di eguaglianza del voto non si estende al risultato delle elezioni, giacché esso opera esclusivamente nella fase in cui viene espresso, con conseguente esclusione del voto multiplo e del voto plurimo ([sentenza n. 429 del 1995](#)). Qualsiasi sistema elettorale implica un grado più o meno consistente di distorsione nella fase conclusiva della distribuzione dei seggi. Nella sede presente è sufficiente tale osservazione per ritenere che il fine intrinseco del *referendum*, oggi all'esame di questa Corte, non può essere causa di inammissibilità dello stesso. Altro problema è quello, cui si è accennato nel paragrafo precedente, del grado di distorsione in concreto prodotto. Ciò richiederebbe tuttavia una analisi della normativa di risulta ed, ancor prima, della legge vigente, estranea alla natura del giudizio di ammissibilità.

A proposito della presunta lesione, da parte del quesito referendario, dell'art. 49 Cost., in quanto lo stesso tenderebbe a costringere i partiti politici a confluire in liste uniche - perdendo così la propria identità tutelata dalla Costituzione, che garantisce agli stessi uguale diritto di partecipare alla determinazione della politica nazionale -, si deve rammentare come questa Corte, nella [sentenza n. 429 del 1995](#), abbia affermato che «la libertà di associarsi in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, trova nel momento elettorale, con il quale si costituiscono gli organi di rappresentanza politica, un efficace strumento di partecipazione al governo della cosa pubblica. Ma ammesso il rapporto, che il legislatore può stabilire, tra partiti e liste elettorali, dando alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, non ne segue l'identificazione tra liste elettorali e partiti».

Le scelte che i partiti ritengono di dover fare, allo scopo di sfruttare al massimo in proprio favore le potenzialità del sistema elettorale vigente, non influiscono sulla loro libertà e sulla loro possibilità di partecipare alla competizione. Il fine del *referendum* oggetto del presente giudizio non è quello di impedire o porre ostacoli alla presentazione di liste di partito, ma di predisporre meccanismi premiali per favorire un più stringente processo di integrazione. Tale finalità può essere valutata in modo positivo o negativo da diversi punti di vista, ma non lede alcun principio costituzionale.

7. - Si è già ricordato che questa Corte ha posto una precisa condizione perché un *referendum* elettorale sia ammissibile: la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi momento il rinnovo delle assemblee rappresentative ([sentenza n. 13 del 1999](#)).

7.1. - La condizione di cui sopra deve ritenersi soddisfatta quando, in esito all'abrogazione referendaria richiesta, si disponga di una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi. L'eliminazione della possibilità di collegamento tra liste non incide sulla operatività di un sistema elettorale, che resta uguale a se stesso nei suoi meccanismi di funzionamento e pienamente applicabile alle liste singole. Del resto, come si è già osservato, la formazione di coalizioni non è obbligatoria secondo la legge vigente. Tutti gli inconvenienti che possono essere individuati, dal punto di vista tecnico, per il sistema che scaturirà dall'eventuale abrogazione referendaria sono già insiti nella legge vigente. Difatti, se gli inconvenienti, paventati da alcuni, sono legati al modo di funzionamento del sistema in presenza di sole liste, senza coalizioni, gli stessi potrebbero presentarsi ugualmente nell'ipotesi che ciò avvenga a legge invariata.

7.2. - È stato segnalato che l'eventuale presentazione di liste formate complessivamente da un numero di candidati pari anche soltanto ad un terzo dei seggi assegnati alla circoscrizione (in base a quanto previsto dall'art. 9, comma 4, d.lgs. n. 533 del 1993) potrebbe condurre, in ipotesi estreme, alla mancata assegnazione di seggi ed alla possibilità che il premio di maggioranza non venga assegnato. Come s'è detto prima, una tale evenienza è ipotizzabile anche a legislazione invariata, salva l'applicabilità di norme di chiusura, che non spetta a questa Corte individuare ed il cui reperimento è proprio dei soggetti istituzionali cui è affidato il compito di applicare la legge elettorale. Del resto, qualunque sistema elettorale manifesta gradi diversi di inefficienza nei casi estremi. Questi ultimi sono evitabili se si pongono in risalto le condizioni in cui possono verificarsi, allo scopo di sollecitare comportamenti non manifestamente irrazionali delle forze politiche.

In definitiva su questo punto: se ci si mantiene sul piano delle ipotesi astratte, il paventato inconveniente è possibile sia a legge invariata sia dopo l'eventuale abrogazione referendaria; se invece ci si pone sul piano delle probabilità concrete, allora si deve riconoscere che si tratta di eventualità remote nell'una e nell'altra situazione normativa.

7.3. - Come ha già fatto in passato in altri casi ([sentenza n. 32 del 1993](#)), questa Corte richiama l'attenzione del Parlamento e delle forze politiche sull'inconveniente di cui sopra e ripete anche in questa occasione quanto ebbe a ricordare in una precedente pronuncia ([sentenza n. 26 del 1981](#)), e cioè che l'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 consente di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione del decreto che la dichiara.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, degli artt. 1, comma 2, 9, comma 3, 11, commi 1 e 3, 16, comma 1, 17, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8, 17-*bis* e 19, comma 2, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 28 novembre 2007 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2008.

SENTENZA N. 17/2008

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Presentazione di scritti difensivi da parte di soggetti diversi dai presentatori e dal Governo - Ammissione disposta dalla Corte - Assenza in capo a tali soggetti del diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, salva la facoltà della Corte di consentire brevi integrazioni degli scritti pervenuti.

Referendum abrogativo - Elezione della Camera dei deputati - Richiesta di abrogazione referendaria della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione - Contenuto non costituzionalmente vincolato della legge elettorale oggetto della richiesta - Quesito chiaro, univoco ed omogeneo in relazione allo scopo voluto dai presentatori - Autoapplicatività della normativa di risulta - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso Quaranta, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle seguenti parti: «articolo 19, limitatamente alle parole: “nella stessa”; articolo 85», giudizio iscritto al n. 148 del registro *referendum*.

Vista l'ordinanza del 28 novembre 2007 con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 il Giudice relatore Francesco Amirante, sostituito per la redazione della sentenza dal Presidente Franco Bile;

uditi gli avvocati Graziella Colaiacomo per il Partito dei Comunisti Italiani, Felice Carlo Besostri per il Senatore Tommaso Barbato, in proprio e nella qualità di capo gruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR” e per l'On. Dott. Mauro Fabris, in proprio e nella qualità di capo gruppo del partito/gruppo politico organizzato denominato “Popolari U.D.EUR”, Massimo Luciani per il gruppo parlamentare del Senato della Repubblica “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo” e per l'associazione denominata “Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo”, Federico Sorrentino, Beniamino Caravita di Toritto e Nicolò Zanon per i presentatori Giovanni Guzzetta, Mariotto Giovanni Battista Segni e Natale Maria Alfonso D'Amico.

[...]

Considerato in diritto

1. - La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo di due disposizioni del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante da modificazioni ed integrazioni successive, e precisamente dell'art. 19, limitatamente alle parole «nella stessa», e dell'intero art. 85.

2. - Conformemente alla più recente giurisprudenza (sentenze [numeri 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005](#)), questa Corte ha disposto, oltre che di dar corso - come già avvenuto più volte in passato - all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum*, ai sensi del terzo comma dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352, di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità del *referendum*, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, come più volte ricordato da questa Corte, non si traduce però in un potere di questi soggetti di partecipare al procedimento - che comunque deve «tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» ([sentenza n. 31 del 2000](#)) - con conseguente diritto ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, cioè per i promotori del *referendum* e per il Governo. In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno - come è avvenuto nella camera di consiglio del 16 gennaio 2008 - di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti, prima che i soggetti di cui all'art. 33 citato illustrino le rispettive posizioni.

3. - Il quesito n. 3 - recante il titolo «Elezione della Camera dei Deputati - Abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione» - è ammissibile.

4. - A fronte della regola generale posta dal testo unico citato (artt. 18-*bis* e seguenti) - secondo cui l'intenzione di concorrere all'elezione a deputato si esprime con l'inclusione del nome del candidato in una lista presentata da un partito o gruppo politico in una determinata circoscrizione - i ricordati artt. 19 e 85 riguardano la diversa ipotesi della presentazione di più candidature da parte della stessa persona.

In particolare, la possibilità che una medesima candidatura sia presentata in varie circoscrizioni (beninteso in liste con contrassegno identico) costituisce il presupposto dell'art. 85, nel quale si rinviene la disciplina del procedimento, successivo al voto, per l'indicazione, da parte del deputato «pluri-eletto», della circoscrizione prescelta, salvo il sorteggio in caso di mancata opzione. Dal canto suo, l'art. 19 vieta tra l'altro, a pena di nullità dell'elezione, l'inclusione del candidato in liste con diversi contrassegni «nella stessa o in altra circoscrizione».

5. - Il quesito non riguarda le leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, della Costituzione espressamente esclude il *referendum* abrogativo; e al tempo stesso rispetta i limiti ulteriori che questa Corte, a partire dalla [sentenza n. 16 del 1978](#), ha desunto in via interpretativa dal sistema costituzionale.

In particolare, le disposizioni della legge elettorale oggetto della richiesta non possono essere ritenute a contenuto costituzionalmente vincolato, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria ([sentenze n. 5 del 1995, n. 32 del 1993 e n. 47 del 1991](#)).

6. - Il quesito presenta poi il necessario carattere di omogeneità, chiarezza ed univocità. Esso infatti è idoneo al conseguimento dello scopo voluto dai presentatori, che - come risulta dal titolo formulato dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione - è quello di ottenere l'abrogazione della possibilità per uno stesso candidato di presentare la propria candidatura in più di una circoscrizione.

L'eventuale esito favorevole del *referendum* comporterebbe invero la totale abrogazione dell'art. 85, e quindi la caducazione della facoltà del candidato di presentarsi, con il medesimo contrassegno, in più circoscrizioni. Nel contempo, l'ablazione nell'art. 19 delle parole «nella stessa» lascerebbe intatto il divieto di candidature plurime con contrassegni diversi, contenuto nella disposizione, e tenderebbe solo ad esplicitare ulteriormente l'impossibilità di candidature in

più circoscrizioni con lo stesso contrassegno, già derivante dalla contestuale abrogazione dell'art. 85.

Ne conseguirebbe pertanto - in adesione alla ricordata finalità dei promotori - l'espansione senza limiti del ricordato principio generale per cui la candidatura si manifesta mediante l'inclusione del nome del candidato in una (sola) lista di una determinata circoscrizione.

7. - Infine la normativa di risulta non presenta elementi di indeterminazione che non siano risolvibili alla stregua dei normali canoni interpretativi, onde la sua autoapplicatività.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare - dichiarata legittima con ordinanza del 28 novembre 2007 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione - per l'abrogazione delle seguenti disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive: «articolo 19, limitatamente alle parole “nella stessa”; articolo 85».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2008.

SENTENZA N. 24/2011

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal governo non implicante il diritto di tali soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Obbligo per la corte di valutare separatamente la coerenza di ciascun quesito referendario dichiarato legittimo e non nel loro complesso, anche nella ipotesi in cui l'ufficio centrale per il referendum abbia dichiarato legittima una pluralità di quesiti "concentrati" per uniformità o analogia di materia.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità sia della legge oggetto di referendum, sia della normativa di risulta - Esclusione - Mera valutazione liminare e limitata della normativa di risulta finalizzata alla verifica dell'esclusione di rilevanti inadempimenti di obblighi internazionali, comunitari o direttamente imposti dalla costituzione.

Referendum abrogativo - Servizi pubblici locali di rilevanza economica - Richiesta di abrogazione referendaria della disciplina generale delle modalità di affidamento e di gestione - Insussistenza di impedimenti di natura comunitaria - Omogeneità e coerenza della richiesta referendaria nonché congruità tra intento referendario e formulazione del quesito - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a séguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale, giudizio iscritto al n. 149 del registro referendum.

Vista l'ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta referendaria;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Ugo Mattei per il Comitato Referendario Siacquapubblica; Pietro Adami per l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici; Federico Sorrentino per

l'Associazione Nazionale Fra gli Industriali Degli Acquedotti – ANFIDA; Tommaso Edoardo Frosini e Giovanni Pitruzzella per l'Associazione Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti; Tommaso Edoardo Frosini per l'Associazione «Fare Ambiente»; Massimo Luciani per i presentatori Vincenzo Miliucci, Rosario Lembo e Alberto De Monaco; Antonio Tallarida, avvocato dello Stato, per il Governo.

[...]

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo popolare dell'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30, comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009 (quesito n. 1; referendum n. 149).

2. – In via preliminare, va dichiarata la ricevibilità delle memorie depositate da soggetti diversi – e tuttavia interessati alla decisione – rispetto ai presentatori della richiesta referendaria e al Governo. Secondo le più recenti pronunce di questa Corte, infatti, i suddetti scritti difensivi debbono intendersi come contributi contenenti argomentazioni potenzialmente rilevanti ai fini della decisione (sentenze n. 15, n. 16 e n. 17 del 2008; n. 45, n. 46, n. 47, n. 48 e n. 49 del 2005). Tale ricevibilità, però, non si traduce nel diritto dei medesimi soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare in camera di consiglio le proprie deduzioni, ma comporta solo la facoltà per la Corte (ove questa lo ritenga opportuno) di consentire brevi integrazioni orali degli scritti – come è avvenuto nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 – prima che i soggetti di cui all'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (presentatori della richiesta e Governo) illustrino oralmente le proprie posizioni e, comunque, nel rispetto dei tempi richiesti dalla speditezza del procedimento.

3. – Il quesito referendario n. 1 riguarda la disciplina generale delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tra i quali rientra il servizio idrico integrato. La disciplina delle modalità di affidamento della gestione del servizio idrico costituisce, invece, lo specifico oggetto dei quesiti n. 2, n. 3 (proposti dagli stessi promotori del quesito n. 1) e n. 4.

In proposito, deve essere tuttavia precisato che questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum, anche nel caso in cui (come nella specie) sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia (servizi pubblici locali di rilevanza economica). Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di «concentrare» le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di «concentrazione»), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi (anche opposti) evidenziano che la Corte costituzionale deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che l'esito degli altri referendum potrebbe avere sulla cosiddetta normativa di risulta. In altri termini, esula dall'esame della Corte ogni valutazione circa la complessiva coerenza dei diversi quesiti incidenti sulla stessa materia e, quindi, non ha alcun rilievo neppure l'eventualità che essi siano stati proposti (in tutto o in parte) dai medesimi promotori. Ne consegue che ciascun quesito deve essere esaminato separatamente dagli altri.

Il quesito n. 1 è ammissibile.

4. – In primo luogo, va rilevato che il quesito in esame non ha ad oggetto le leggi che l'art. 75, secondo comma, Cost. sottrae a referendum.

4.1. – In particolare, esso non ha ad oggetto leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto, costituzionali o a forza passiva rinforzata.

Oggetto dell'abrogazione referendaria di cui al suddetto quesito n. 1 è, infatti, l'intero art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, il quale, certamente, non è riconducibile ad alcuna delle suddette tipologie di leggi, perché risponde soltanto alla ratio di favorire la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica da parte di soggetti scelti a séguito di gara ad evidenza pubblica e, a tal fine, limita i casi di affidamento diretto della gestione, consentendo la gestione in house (cioè una peculiare forma di gestione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico, affidata senza gara pubblica) solo ove ricorrano situazioni del tutto eccezionali, che «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». Più in dettaglio, esso: a) si applica, in forza del comma 1, «a tutti i servizi pubblici locali», prevalendo sulle «discipline di settore [...] incompatibili», salvo quelle relative ai quattro cosiddetti “settori esclusi” (distribuzione di gas naturale; distribuzione di energia elettrica; gestione delle farmacie comunali; trasporto ferroviario regionale); b) dispone che l'affidamento della gestione del servizio pubblico locale avvenga, «in via ordinaria», mediante procedure competitive ad evidenza pubblica, a favore non solo delle società di capitali, ma, più in generale, degli «imprenditori o [...] società in qualunque forma costituite»; c) specifica che il già previsto (dalla legislazione anteriore, secondo la consolidata interpretazione giurisprudenziale) affidamento diretto (cioè senza gara ad evidenza pubblica) della gestione del servizio pubblico locale a società a capitale misto pubblico e privato (nel caso di scelta del socio privato mediante procedure competitive ad evidenza pubblica) costituisce anch'esso un caso di conferimento della gestione «in via ordinaria»; d) introduce le seguenti ulteriori condizioni per detto affidamento diretto a società miste: 1) che la procedura di gara sia a doppio oggetto (cioè riguardi la qualità di socio e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio); 2) che al socio privato – da scegliersi mediante procedura ad evidenza pubblica – sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40% (comma 2); e) disciplina nuovamente gli altri casi in cui è possibile l'affidamento diretto (senza gara ad evidenza pubblica), «in deroga» ai conferimenti effettuati in via ordinaria, stabilendo la necessità sia di una previa pubblicità adeguata, sia di una motivazione dell'ente in base ad un'analisi di mercato, con trasmissione di una relazione da parte dell'ente all'AGCM (Autorità garante della concorrenza e del mercato), per un parere obbligatorio (ma non vincolante), da rendere entro 60 giorni dalla ricezione (decorso il termine di 60 giorni dalla ricezione della relazione, «il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole»); f) precisa che tale ultima modalità di affidamento diretto è consentita, secondo la gestione «cosiddetta in house», alle condizioni che già la legittimavano (capitale interamente pubblico; controllo analogo; prevalenza dell'attività in favore dell'ente o degli enti pubblici controllanti), ma solo ove sussista l'ulteriore condizione della ricorrenza di «situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato» (commi 3 e 4); g) prevede (al comma 7) che i bacini di gara per i diversi servizi vengano definiti (nel rispetto delle normative settoriali) dalle Regioni e dagli enti locali (nell'ambito delle rispettive competenze) d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), e successive modificazioni, secondo specifiche finalità (economie di scala e di scopo, efficienza ed efficacia; integrazione dei servizi a domanda debole nel quadro dei servizi più redditizi; dimensione minima efficiente a livello di impianto per più soggetti gestori; copertura degli obblighi di servizio universale); h) modifica, nei limiti dell'incompatibilità con la nuova disciplina, l'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (comma 11); i) attribuisce al Governo il potere di emettere regolamenti di delegificazione

sia nelle materie elencate nel comma 10 dello stesso art. 23-bis, sia per la determinazione delle soglie minime oltre le quali gli affidamenti assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere dell'AGCM, sia «per individuare espressamente le norme abrogate ai sensi» del medesimo art. 23-bis; l) introduce una nuova normativa transitoria per gli affidamenti già in essere al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina.

4.2. – Il quesito non viola i limiti di cui all'art. 75 Cost. nemmeno con riferimento al diritto comunitario, perché: a) non ha ad oggetto una legge a contenuto comunitariamente vincolato (e, quindi, costituzionalmente vincolato, in applicazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.); b) in particolare, l'eventuale abrogazione referendaria non comporterebbe alcun inadempimento degli obblighi comunitari.

4.2.1. – Quanto al profilo sub a), va rilevato che questa Corte, con la sentenza [n. 325 del 2010](#), ha espressamente escluso che l'art. 23-bis costituisca applicazione necessitata del diritto dell'Unione europea ed ha affermato che esso integra solo «una delle diverse discipline possibili della materia che il legislatore avrebbe potuto legittimamente adottare senza violare» il «primo comma dell'art. 117 Cost.». La stessa sentenza ha precisato che l'introduzione, attraverso il suddetto art. 23-bis, di regole concorrenziali (come sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici) più rigorose di quelle minime richieste dal diritto dell'Unione europea non è imposta dall'ordinamento comunitario «e, dunque, non è costituzionalmente obbligata, ai sensi del primo comma dell'art. 117 Cost. [...], ma neppure si pone in contrasto [...] con la [...] normativa comunitaria, che, in quanto diretta a favorire l'assetto concorrenziale del mercato, costituisce solo un minimo inderogabile per gli Stati membri».

4.2.2. – Quanto al profilo sub b), va osservato che dall'abrogazione referendaria non deriva, in tema di regole concorrenziali relative ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, né una lacuna normativa incompatibile con gli obblighi comunitari né l'applicazione di una normativa contrastante con il suddetto assetto concorrenziale minimo inderogabilmente richiesto dall'ordinamento comunitario.

Al riguardo, va premesso che al giudizio di ammissibilità dei referendum popolari abrogativi è estranea qualunque valutazione di merito (in particolare di legittimità costituzionale) in ordine sia alla normativa oggetto di referendum sia alla normativa risultante dall'eventuale abrogazione referendaria. In particolare, quanto a detta abrogazione, «non rileva che [...] darebbe luogo ad effetti incostituzionali: sia nel senso di determinare vuoti, suscettibili di ripercuotersi sull'operatività di qualche parte della Costituzione; sia nel senso di privare della necessaria garanzia situazioni costituzionalmente protette» (ex plurimis, [sentenza n. 26 del 1981](#); nello stesso senso, sostanzialmente, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008; n. 48, n. 47, n. 46 e [n. 45 del 2005](#)). Ciò non significa, però, che alla Corte sia inibita l'individuazione della cosiddetta normativa di risulta conseguente all'abrogazione referendaria. Al contrario, l'individuazione di tale normativa è necessaria per valutare se essa comporti un significativo inadempimento di specifici ed inderogabili obblighi internazionali, comunitari o, comunque, direttamente imposti dalla Costituzione (sentenze n. 35, n. 20 e n. 19 del 1997, n. 35 e n. 17 del 1993, n. 27 del 1987). In tali ipotesi, sempre nell'ambito del giudizio di ammissibilità del referendum, la normativa di risulta va sottoposta da questa Corte non già ad un pieno ed approfondito scrutinio di legittimità costituzionale, ma ad una mera «valutazione liminare ed inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se [...] il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex se un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale» (sentenza n. 45 del 2005, confermata dalla sentenza n. 15 del 2008) o di una norma comunitaria direttamente applicabile.

Nel caso in esame, all'abrogazione dell'art. 23-bis, da un lato, non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte – sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997 –, sia da quella della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato); dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto,

meno restrittiva rispetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica. Ne deriva l'ammissibilità del quesito per l'insussistenza di impedimenti di natura comunitaria.

5. – In secondo luogo, il quesito n. 1 è ammissibile anche sotto il profilo della sua formulazione, in quanto esso rispetta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte (omogeneità; chiarezza e semplicità; univocità; completezza; coerenza; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria).

5.1. – In particolare, il quesito rispetta il requisito dell'omogeneità.

Come si è già osservato, l'abrogazione richiesta riguarda una normativa generale, prevalente su quelle di settore (salvo che per i sopra ricordati quattro settori esclusi), che è diretta sostanzialmente a restringere, rispetto alle regole concorrenziali minime comunitarie, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, di gestione in house dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. L'evidente unitarietà della disciplina di cui si richiede l'abrogazione comporta l'omogeneità del quesito. Esso, infatti, proprio perché diretto ad escludere l'applicazione di tale regolamentazione generale, è sorretto da una matrice razionalmente unitaria.

L'astratta riconducibilità alla previsione dell'art. 23-bis di un' indefinita pluralità di servizi pubblici locali di rilevanza economica non è di ostacolo a tale conclusione, perché non esclude la sottolineata unitarietà di disciplina e, quindi, la complessiva coerenza della richiesta referendaria. Del resto, non sarebbe stato possibile formulare un quesito diretto ad abrogare la normativa dell'art. 23-bis solo per alcuni settori di servizi pubblici e non per altri. Infatti, avendo l'istituto referendario di cui all'art. 75 Cost. un'efficacia meramente ablativa (e non propositiva o additiva), il quesito non avrebbe mai potuto avere l'obiettivo di abrogare il suddetto articolo solo "nella parte in cui" si applica ad uno o ad alcuni determinati settori di servizi pubblici locali.

5.2. – Il quesito rispetta altresì il requisito della congruità tra intento referendario e formulazione.

In proposito, occorre preliminarmente ricordare che la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo dei sottoscrittori del referendum va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori (ex plurimis, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997).

Ciò premesso, appare evidente che l'obiettiva ratio del quesito n. 1 va ravvisata, come sopra rilevato, nell'intento di escludere l'applicazione delle norme, contenute nell'art. 23-bis, che limitano, rispetto al diritto comunitario, le ipotesi di affidamento diretto e, in particolare, quelle di gestione in house di pressoché tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico). Non sussiste, pertanto, alcuna contraddizione o incongruità tra tale intento intrinseco e la formulazione – del tutto chiara, semplice ed univoca – della richiesta referendaria di abrogare l'intero art. 23-bis.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare – dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione e rubricata con il n. 1 – per l'abrogazione dell'art. 23-bis (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 30,

comma 26, della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), e dall'art. 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della corte di giustizia della Comunità europea), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante a séguito della sentenza n. 325 del 2010 della Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

SENTENZA N. 25/2011

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal governo, non implicante il diritto di tali soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Specificità ed autonomia del tipo di giudizio - Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria - Esclusione.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Obbligo per la Corte di valutare separatamente la coerenza di ciascun quesito referendario dichiarato legittimo e non nel loro complesso, anche nella ipotesi in cui l'ufficio centrale per il referendum abbia dichiarato legittima una pluralità di quesiti "concentrati" per uniformità o analogia di materia.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Carattere oggettivo del giudizio - Estraneità di valutazione del merito, salvo i casi delle leggi a contenuto vincolato e di quelle costituzionalmente necessarie, in cui la corte individua la normativa di risulta e ne valuta la conformità a costituzione.

Referendum abrogativo - Servizio idrico integrato - Richiesta di abrogazione referendaria della disciplina avente ad oggetto la forma di gestione e le procedure di affidamento in materia di risorse idriche - Quesito inidoneo e non coerente rispetto al fine perseguito dai promotori - Inammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'articolo 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'art. 2, comma 13 del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, nel testo risultante dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168, giudizio iscritto al n. 150 registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7 dicembre 2010 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Ugo Mattei per il Comitato referendario Siacquapubblica, Pietro Adami per l'Associazione nazionale giuristi democratici, Federico Sorrentino per l'ANFIDA, Associazione nazionale fra gli industriali degli acquedotti, Tommaso Edoardo Frosini e Giovanni Pitruzzella per il Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti –, Tommaso Frosini per Fare Ambiente Movimento ecologista europeo onlus,

Massimo Luciani per i presentatori D'Antonio Luciano, Lutrario Severo e Maggi Andrea e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1. — La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 6 dicembre 2010, ha per oggetto l'articolo 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Al relativo quesito sono stati assegnati il n. 2 e il seguente titolo: «Servizio idrico integrato. Forme di gestione e procedure di affidamento in materia di risorse idriche. Abrogazione». Successivamente, a seguito di rilievo del detto Ufficio e su conforme richiesta del Comitato promotore, il quesito è stato così modificato: «Volete voi che sia abrogato l'art. 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del Decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 "Norme in materia ambientale", come modificato dall'art. 2, comma 13 del decreto legislativo n. 4 del 16 gennaio 2008, nel testo risultante dall'art. 12 del d. P. R. 7 settembre 2010 n. 168?».

2. — In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011, la Corte costituzionale ha disposto, come già avvenuto più volte in passato (ex multis: sentenze nn. 16 e 15 del 2008; n. 45 del 2005), sia di dar corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum e dal Governo, ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità della richiesta referendaria, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi e concludersi secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 35 del 2000) – con conseguente facoltà ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, ossia per i promotori del referendum e per il Governo.

In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, qualora lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti in camera di consiglio, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

3. — Sempre in premessa, si deve ribadire che, nell'ambito del presente giudizio, la Corte costituzionale è chiamata a giudicare della sola ammissibilità della richiesta referendaria e che tale competenza si atteggia, per giurisprudenza costante, «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008 e n. 45 del 2005). Non è quindi in discussione, in questa sede, la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria.

4. — L'art. 150 del d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modificazioni, si compone di quattro commi.

Il primo demanda all'Autorità d'ambito, nel rispetto del piano e del principio di unitarietà della gestione per ciascun ambito, di deliberare la forma di gestione. Nel testo originale tale forma andava individuata «fra quelle di cui all'art. 113, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». L'art. 12, comma 1, lettere a) e b), del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008,

n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) ha abrogato, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso, il detto art. 113, commi 5, 5-bis, 6, 7, 8, 9 (escluso il primo periodo), 14, 15-bis, 15-ter e 15-quater del detto decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), e successive modificazioni, nonché l'art. 150, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modificazioni, «ad eccezione della parte in cui individua la competenza dell'Autorità d'ambito per l'affidamento e l'aggiudicazione». Inoltre, il comma 2 del citato art. 12 del d.P.R. n. 168 del 2010 ha stabilito che «Le leggi, i regolamenti, i decreti, o altri provvedimenti, che fanno riferimento al comma 7 dell'art. 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, abrogato dal comma 1, lettera a), si intendono riferiti al comma 1 dell'art. 3 del presente regolamento». Quest'ultima norma dispone che «Le procedure competitive ad evidenza pubblica, di cui all'articolo 23-bis, comma 2, sono indette nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla legge, ove esistente, dalla competente autorità di settore o, in mancanza di essa dagli enti affidanti».

L'art. 150, comma 2, del d.lgs., n. 152 del 2006 stabilisce che l'Autorità d'ambito aggiudica la gestione del servizio idrico integrato mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie. Nel testo iniziale si richiamavano i criteri di cui all'art. 113, comma 7, del d.lgs. n. 257 (recte: 267) del 2000, «secondo modalità e termini stabiliti con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia». Stante l'abrogazione della norma da ultimo citata, a seguito del menzionato regolamento di delegificazione, il richiamo deve ora intendersi all'art. 3, comma 1, del regolamento stesso, che contempla le procedure competitive ad evidenza pubblica, di cui all'art. 23-bis, comma 2.

L'art. 150, comma 3, dispone che la gestione può essere altresì affidata a società partecipate esclusivamente e direttamente da comuni o altri enti compresi nell'ambito territoriale ottimale, qualora ricorrano obiettive ragioni tecniche o economiche.

Il testo iniziale rinviava alla previsione dell'art. 113, comma 5, lettere b) e c) del d.lgs. n. 267 del 2000, ma tale disposizione è stata abrogata a seguito dell'emanazione del citato regolamento di delegificazione.

Infine, il comma 4 stabilisce che «I soggetti di cui al presente articolo gestiscono il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale, salvo quanto previsto dall'articolo 148, comma 5».

5. — La richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 150 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è inammissibile.

5.1. — Si deve in primo luogo rilevare che la Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum; ciò anche nel caso in cui sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia. Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di “concentrare” le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di “concentrazione”), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi, dimostrano che la Corte deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che l'esito degli altri referendum potrebbe avere sulla normativa di risulta.

In altri termini, la coerenza di tali quesiti (la «matrice razionalmente unitaria» richiesta dalla giurisprudenza costituzionale) va valutata in relazione a ciascuno di essi, e non nel loro complesso, senza che assuma rilievo l'eventualità che siano stati promossi, in tutto o in parte, dai medesimi promotori.

In questo quadro deve essere valutato, in via preliminare, l'obiettivo perseguito mediante il singolo referendum.

La richiesta referendaria è atto privo di motivazione, sicché l'obiettivo dei sottoscrittori va desunto non da una loro dichiarazione d'intenti, ma soltanto dalla finalità incorporata nel

quesito, cioè dalla finalità oggettivamente ricavabile dal nesso che viene a porsi tra le norme di cui si chiede l'abrogazione e quelle che residuerebbero dopo tale abrogazione. In altri termini, il quesito va interpretato esclusivamente in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento.

Si deve aggiungere che, in base alla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, il giudizio di ammissibilità del referendum è diretto ad accertare: a) l'insussistenza dei limiti (indicati o rilevabili in via sistematica dall'art. 75, secondo comma, Cost.), attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario (leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; leggi tributarie; leggi di bilancio; leggi di amnistia e di indulto; leggi costituzionali; leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie); b) la sussistenza dei requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario (omogeneità; chiarezza e semplicità; univocità; completezza; coerenza; idoneità a conseguire il fine perseguito; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria).

Da quanto sopra esposto deriva che il giudizio di ammissibilità ha carattere oggettivo e ad esso è estranea qualsiasi valutazione di merito, in ordine sia alla normativa oggetto di referendum sia a quella risultante dall'eventuale abrogazione referendaria (ex plurimis: sentenza n. 26 del 1981; nello stesso senso, in sostanza, anche le sentenze n. 45 del 2005 e n. 16 del 2008).

Tuttavia ciò non significa che alla Corte sia inibita l'individuazione della normativa di risulta. Invero, la stessa Corte ha individuato alcuni limiti e requisiti di ammissibilità del referendum, che esigono non soltanto di verificare quale possa essere tale normativa ma anche (in alcuni casi eccezionali) di valutarne la conformità a Costituzione. Tali sono i casi in cui viene in rilievo il limite di ammissibilità costituito da leggi a contenuto vincolato, per effetto o di trattati internazionali o di norme comunitarie o di norme costituzionali, e da leggi costituzionalmente necessarie.

Tanto premesso per valutare l'idoneità, la congruità e la chiarezza del quesito referendario in esame è necessario: a) individuare l'intento con esso perseguito; b) individuare la normativa di risulta; c) porre a confronto i risultati di cui alle predette indagini.

Orbene, stando al tenore del quesito, il referendum si propone l'obiettivo – da realizzare attraverso l'abrogazione dell'art. 150 del codice dell'ambiente – di rendere inapplicabile al servizio idrico integrato la disciplina concernente le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica (SPL); disciplina dettata in generale, per quasi tutti i servizi pubblici locali (ivi compreso il servizio idrico integrato) dall'art. 23-bis del d. l. n. 112 del 2008. Quest'ultima norma è diretta, nel suo complesso, a favorire la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica da parte di soggetti scelti a seguito di gara ad evidenza pubblica, ammettendo soltanto in casi eccezionali la gestione in house del servizio pubblico locale e limitando, quindi, a tali ipotesi eccezionali la gestione diretta del servizio (senza gara pubblica) da parte dell'ente pubblico.

Ciò posto, si deve osservare che la normativa di risulta non può mai comportare l'abrogazione delle norme di cui all'art. 23-bis, limitatamente al settore del servizio idrico integrato.

Infatti, il referendum n. 2 ha per oggetto soltanto l'art. 150 del codice dell'ambiente, il quale è stato già in buona parte abrogato, sia in modo espresso, sia per incompatibilità, dall'art. 23-bis (direttamente e per mezzo del regolamento di delegificazione autorizzato dallo stesso art. 23-bis). Più precisamente, l'art. 150 del codice dell'ambiente rinvia all'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), il quale, come si è detto, è stato abrogato (in parte) dal citato art. 23-bis, anche mediante il suddetto regolamento di delegificazione.

Quest'ultimo, poi, ha disposto che il richiamo al comma 7 dell'art. 113 TUEL (contenuto nell'art. 150) è sostituito dal richiamo all'art. 3, comma 1, del medesimo regolamento, il quale rinvia all'art. 23-bis, comma 2, concernente il conferimento della gestione dei servizi pubblici locali in via ordinaria.

La disposizione da ultimo citata stabilisce in modo espresso (comma 1, secondo periodo) che le sue norme si applicano a tutti i settori di SPL (tranne alcuni esclusi, tra cui non è compreso il servizio idrico), prevalendo sulle normative di settore e, quindi, anche su quella relativa al servizio idrico.

Ne deriva che l'abrogazione referendaria dell'art. 150 del Codice dell'ambiente (attualmente consistente, peraltro, in una mera armonizzazione delle norme sul servizio idrico integrato con quelle, già autoapplicative, dell'art. 23-bis), in difetto dell'abrogazione di quest'ultima norma, non è idonea a far venire meno l'applicazione al solo servizio idrico delle forme di gestione fissate, anche per tale servizio, proprio dal detto art. 23-bis. In altre parole questo articolo è applicabile al settore idrico indipendentemente dalla vigenza dell'art. 150 del codice dell'ambiente.

Per i limiti strutturali suoi propri, lo strumento referendario applicato a detta norma – in quanto di natura ablativa e privo, dunque, di efficacia propositiva o additiva – non è in grado nell'attuale quadro normativo di escludere l'efficacia dell'art. 23-bis per il solo settore idrico.

Né varrebbe addurre che quest'ultima norma è, a sua volta, oggetto di altro (e distinto) referendum. Invero, un giudizio anticipato sulla situazione normativa risultante dall'avvenuta (in ipotesi) abrogazione referendaria della norma da ultimo citata verterebbe su norme future e incerte, perciò inidonee a dare fondamento ad una decisione che, invece, va adottata sulla base del quadro normativo in vigore al momento della decisione medesima.

In conclusione, alla luce dei rilievi fin qui esposti il quesito in esame si rivela inidoneo e non coerente (con conseguente difetto di chiarezza) rispetto al fine, che l'iniziativa referendaria si propone, di rendere inapplicabile al servizio idrico integrato la disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei SPL a rilevanza economica.

Da tanto consegue l'inammissibilità del referendum

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'articolo 150 (Scelta della forma di gestione e procedure di affidamento) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'articolo 2, comma 13, del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), nel testo risultante dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 168 (Regolamento in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, a norma dell'articolo 23-bis, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), richiesta dichiarata legittima con ordinanza emessa in data 6 dicembre 2010, depositata in data 7 dicembre 2010, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

SENTENZA N. 26/2011

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Ammissione di scritti difensivi presentati da soggetti diversi dai promotori e dal governo non implicante il diritto di tali soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare le loro tesi in camera di consiglio - Facoltà della corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Specificità ed autonomia del tipo di giudizio - Valutazione in tale sede di profili di incostituzionalità della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria - Esclusione.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Obbligo per la Corte di valutare separatamente la coerenza di ciascun quesito referendario dichiarato legittimo e non nel loro complesso, anche nella ipotesi in cui l'ufficio centrale per il referendum abbia dichiarato legittima una pluralità di quesiti "concentrati" per uniformità o analogia di materia.

Referendum abrogativo - Servizio idrico integrato - Richiesta di abrogazione referendaria parziale di norma - Determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in base all'adeguata remunerazione del capitale investito - Quesito chiaro, coerente ed omogeneo - Normativa residua immediatamente applicabile, priva di elementi di contraddittorietà - Ammissibilità della richiesta referendaria.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 154, comma 1 (Tariffa del servizio idrico integrato), decreto legislativo del 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), limitatamente alla seguente parte: "dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito", giudizio iscritto al n. 151 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7 dicembre 2010 – integrata da quella del 15 dicembre 2010 – con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi gli avvocati Ugo Mattei per il Comitato referendario Siacquapubblica, Pietro Adami per l'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, Federico Sorrentino per l' ANFIDA (Associazione Nazionale fra gli Industriali degli Acquedotti), Tommaso Edoardo Frosini e Giovanni Pitruzzella per il Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua-AcquaLiberAtutti, Tommaso Edoardo Frosini per Fare Ambiente-Movimento ecologista europeo onlus, Massimo Luciani per i presentatori Carsetti Paolo, Barbera Guido e Valassina Antonio e l'Avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1. — La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 6 dicembre 2010, ha ad oggetto l'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), limitatamente alla seguente parte: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito».

2. — Conformemente alla più recente giurisprudenza (sentenze n. 15 del 2008 e nn. 45, 46, 47, 48 e 49 del 2005), si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011, la Corte costituzionale ha disposto sia di dare corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum e dal Governo, ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e successive modificazioni, sia di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sulla ammissibilità della richiesta referendaria, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte.

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, deve «tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 35 del 2000) – con conseguente facoltà ad illustrare le relative tesi in camera di consiglio, a differenza di quanto vale per i soggetti espressamente indicati dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970, ossia per i promotori del referendum e per il Governo. In ogni caso, è fatta salva la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti pervenuti in camera di consiglio, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

3. — Sempre in premessa, si deve ribadire che, nell'ambito del presente giudizio, la Corte costituzionale è chiamata a giudicare della sola ammissibilità della richiesta referendaria e che tale competenza si atteggia, per giurisprudenza costante, «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008; n. 45 del 2005). Non è quindi in discussione, in questa sede, la valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa oggetto dell'iniziativa referendaria. 4. — L'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, e successive modificazioni, con la rubrica «Tariffa del servizio idrico integrato», si compone di sette commi.

La richiesta referendaria investe il comma 1, che così dispone: «La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'Autorità d'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”. Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo».

In particolare, il quesito è diretto ad ottenere l'abrogazione referendaria della seguente parte della norma: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito»

5. — Il quesito è ammissibile.

In primo luogo, si deve rilevare che la Corte costituzionale, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum; ciò anche nel caso in cui sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia. Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di “concentrare” le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di concentrazione), nonché la possibilità che le varie richieste

presentate perseguano obiettivi diversi, dimostrano che la Corte deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che per l'esito degli altri referendum potrebbero aversi sulla normativa di risulta.

In altri termini, la coerenza di tali quesiti (la «matrice razionalmente unitaria» richiesta dalla giurisprudenza costituzionale) va valutata in relazione a ciascuno di essi, e non nel loro complesso, senza che assuma rilievo l'eventualità che siano stati promossi, in tutto o in parte, dai medesimi promotori.

Si deve aggiungere che, in base alla giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, il giudizio di ammissibilità del referendum è diretto ad accertare: a) l'insussistenza dei limiti (indicati o rilevabili in via sistematica dall'art. 75, secondo comma, Cost.) attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario (leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; leggi tributarie; leggi di bilancio, leggi di amnistia e di indulto; leggi costituzionali; leggi a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente necessarie); b) la sussistenza dei requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario (omogeneità; chiarezza e semplicità; completezza; coerenza; idoneità a conseguire il fine perseguito; rispetto della natura essenzialmente ablativa dell'operazione referendaria).

5.1. — In questo quadro, si osserva che la richiesta referendaria non riguarda leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. espressamente esclude l'iniziativa referendaria (dianzi indicate), né tantomeno leggi "collegate" a quelle espressamente sottratte al referendum ed è, al tempo stesso, rispettosa dei limiti ulteriori che questa Corte ha desunto in via interpretativa dal sistema costituzionale.

In particolare, va escluso che la disposizione oggetto del quesito sia a contenuto costituzionalmente vincolato o norma costituzionalmente necessaria, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria.

Infondato è il rilievo secondo cui il quesito sarebbe inammissibile per contrarietà alla normativa comunitaria. Infatti, l'inciso oggetto della richiesta referendaria non risulta a contenuto imposto dalla normativa indicata, essendo coesistente alla nozione di "rilevanza" economica del servizio idrico integrato l'esercizio dell'attività con metodo economico, «nel senso che essa, considerata nella sua globalità, deve essere svolta in vista quantomeno della copertura, in un determinato periodo di tempo, dei costi mediante i ricavi (di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici)» (sentenza n. 325 del 2010, punto 9.1. del Considerato in diritto). Pertanto il carattere remunerativo della tariffa non può essere definito elemento caratterizzante la nozione di «rilevanza» economica del servizio idrico integrato.

5.2. — Il quesito, benché formulato con la cosiddetta tecnica del ritaglio, presenta, d'altro canto, i necessari caratteri della chiarezza, coerenza ed omogeneità. Infatti, attraverso l'abrogazione parziale del comma 1 dell'art. 154, e, in particolare, mediante l'eliminazione del riferimento al criterio della «adeguatezza della remunerazione del capitale investito», si persegue, chiaramente, la finalità di rendere estraneo alle logiche del profitto il governo e la gestione dell'acqua. Dunque il quesito incorpora l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), in quanto dall'inciso proposto per l'abrogazione è dato trarre con evidenza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978).

Non si può condividere, al riguardo, l'ulteriore rilievo circa la presunta inidoneità del quesito a perseguire il fine di eliminare la remunerazione del capitale investito, non potendosi non tenere conto anche di quest'ultimo nella determinazione della tariffa di un servizio qualificato di rilevanza economica. Invero, il quesito in questione risulta idoneo al fine perseguito, perché, come sopra si è notato, coesistente alla nozione di "rilevanza" economica del servizio è la copertura dei costi (sentenza n. 325 del 2010), non già la remunerazione del capitale.

5.3. — È poi da escludere che il referendum in esame abbia carattere surrettiziamente propositivo.

Il quesito referendario è, infatti, diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituirla con una estranea allo stesso contesto normativo: si tratta di una abrogazione parziale, e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo (sentenze n. 34 del 2000 e n. 36 del 1997).

5.4. — Infine, la normativa residua, immediatamente applicabile (sentenza n. 32 del 1993), data proprio dall'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006, non presenta elementi di contraddittorietà, persistendo la nozione di tariffa come corrispettivo, determinata in modo tale da assicurare «la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”».

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 154, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e successive modificazioni, limitatamente alle parole: «dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito»; richiesta dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

SENTENZA N. 27/2011

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Memorie depositate da soggetti diversi dai presentatori e dal governo, interessati alla decisione - Ricevibilità - Assenza in capo a tali soggetti del diritto di partecipare al procedimento e di illustrare le proprie deduzioni in camera di consiglio, salva la facoltà della corte di consentire brevi integrazioni orali degli scritti.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione: a) dell'art. 23-bis, comma 10, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «, nonché in materia di acqua»; b) dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,», nonché alle parole «nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio,»; giudizio iscritto al n. 152 del registro referendum.

Vista l'ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta referendaria;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino per l'Associazione Nazionale Fra gli Industriali Degli Acquedotti – ANFIDA; Tommaso Edoardo Frosini e Giovanni Pitruzzella per l'Associazione Comitato contro i referendum per la statalizzazione dell'acqua – AcquaLiberAtutti; Tommaso Edoardo Frosini per l'Associazione «Fare Ambiente»; Alessandro Pace per i presentatori Antonio Di Pietro, Gianluca De Filio, Vincenzo Maruccio e Benedetta Parenti; Antonio Tallarida, avvocato dello Stato, per il Governo.

[...]

Considerato in diritto

1. – La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo popolare: a) dell'art. 23-bis, comma 10, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con

modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «, nonché in materia di acqua»; b) dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, limitatamente alle parole «di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,», nonché alle parole «nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio.».

2. – In via preliminare, va dichiarata la ricevibilità delle memorie depositate da soggetti diversi – e tuttavia interessati alla decisione – rispetto ai presentatori della richiesta referendaria e dal Governo. Secondo la più recente pronunce di questa Corte, infatti, i suddetti scritti difensivi debbono intendersi come contributi contenenti argomentazioni potenzialmente rilevanti ai fini della decisione (sentenze n. 15, n. 16 e n. 17 del 2008; n. 45, n. 46, n. 47, n. 48 e n. 49 del 2005). Tale ricevibilità, però, non si traduce nel diritto dei medesimi soggetti di partecipare al procedimento e di illustrare in camera di consiglio le proprie deduzioni, ma comporta solo la facoltà per la Corte (ove questa lo ritenga opportuno) di consentire brevi integrazioni orali degli scritti – come è avvenuto nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 – prima che i soggetti di cui all'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (presentatori della richiesta e Governo) illustrino oralmente le proprie posizioni e, comunque, nel rispetto dei tempi richiesti dalla speditezza del procedimento.

3. – Il quesito referendario n. 4 è diretto ad escludere: a) che il Governo adotti regolamenti di delegificazione al fine di armonizzare la normativa generale dettata dall'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, da un lato, e la normativa di settore relativa all'acqua, dall'altro; b) che nell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato si applichino i principi di autonomia gestionale del soggetto gestore; della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche; della riserva esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo di dette risorse. Altri aspetti della disciplina della gestione del servizio idrico integrato costituiscono oggetto dei quesiti n. 2 e n. 3, mentre la disciplina generale delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico integrato) costituisce oggetto del quesito n. 1.

In proposito, deve essere ribadito che questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, deve valutare separatamente ciascun quesito referendario dichiarato legittimo dall'Ufficio centrale per il referendum, anche nel caso in cui (come nella specie) sia stata dichiarata legittima una pluralità di quesiti attinenti alla stessa materia (servizi pubblici locali di rilevanza economica). Il potere attribuito dalla legge all'Ufficio centrale (e non alla Corte costituzionale) di «concentrare» le richieste referendarie «che rivelano uniformità od analogia di materia» e di stabilire la denominazione di ciascuna richiesta (eventualmente già oggetto di «concentrazione»), nonché la possibilità che le varie richieste presentate perseguano obiettivi diversi (anche opposti) evidenziano che la Corte costituzionale deve valutare ciascun quesito indipendentemente dagli altri e, in particolare, dagli effetti che l'esito degli altri referendum potrebbe avere sulla cosiddetta normativa di risulta. In altri termini, esula dall'esame della Corte ogni valutazione circa la complessiva coerenza dei diversi quesiti incidenti sulla stessa materia e, quindi, non ha alcun rilievo neppure l'eventualità che essi siano stati proposti (in tutto o in parte) dai medesimi promotori. Ne consegue che ciascun quesito deve essere esaminato separatamente dagli altri.

Il quesito n. 4 è inammissibile.

4. – Oggetto dell'abrogazione referendaria di cui al suddetto quesito n. 4 sono due diverse disposizioni: a) una parte della lettera d) del comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008; b) una parte del comma 1-ter, dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009.

Piú precisamente, si chiede l'abrogazione, in primo luogo, della lettera d) del comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 («Il Governo [...] adotta uno o piú regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: [...] d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua;»), limitatamente alle parole: «, nonché in materia di acqua». In tal modo, all'esito dell'abrogazione referendaria, residuerebbero i seguenti enunciati dell'alinea del comma 10 dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 e della lettera d) dello stesso comma 10: «Il Governo [...] adotta uno o piú regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di: [...] d) armonizzare la nuova disciplina e quella di settore applicabile ai diversi servizi pubblici locali, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas;».

In secondo luogo (e contestualmente) si chiede l'abrogazione del comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009 («Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio»), limitatamente alle parole «di cui all'articolo 23-bis del citato decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008,» nonché alle parole «nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta esclusivamente alle istituzioni pubbliche, in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio,». In tal modo, all'esito dell'abrogazione referendaria, residuerebbe il seguente enunciato del comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009: «Tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato devono avvenire in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio».

Il quesito referendario è privo degli indispensabili requisiti di chiarezza e di univocità richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte ai fini dell'ammissibilità.

Al riguardo, deve osservarsi che il quadro normativo in cui si inserisce la richiesta referendaria è costituito dalla disciplina generale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuta nell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008 (specie nei commi 1, 2 e 3). Tale disciplina risponde alla ratio di favorire la gestione dei suddetti servizi da parte di soggetti scelti a séguito di gara ad evidenza pubblica e, a tal fine, limita i casi di affidamento diretto della gestione. In particolare, il citato art. 23-bis consente la gestione in house (cioè una peculiare forma di gestione diretta del servizio da parte dell'ente pubblico, affidata senza gara pubblica) solo ove ricorrano situazioni del tutto eccezionali, che «non permettono un efficace ed utile ricorso al mercato». In forza del comma 1 di tale articolo, la suddetta disciplina si applica «a tutti i servizi pubblici locali» – e, quindi, anche al servizio idrico integrato, come precisato anche da questa Corte nelle sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009 –, prevalendo sulle «discipline di settore [...] incompatibili», salvo quelle relative ai quattro cosiddetti “settori esclusi” (distribuzione di gas naturale; distribuzione di energia elettrica; gestione delle farmacie comunali; trasporto ferroviario regionale).

La richiesta di abrogazione referendaria non ha ad oggetto l'indicata complessiva disciplina delle modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (ivi compreso il servizio idrico integrato), ma solo frammenti di disposizioni non idonei ad incidere in modo significativo su di essa.

Ne consegue che l'abrogazione delle parole «, nonché in materia di acqua», contenute nel menzionato comma 10, lettera d), di tale articolo, avrebbe il solo effetto di far venire meno la possibilità per il Governo di armonizzare la disciplina generale dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato (non toccata dal quesito) con la disciplina di settore dello stesso servizio. Tale effetto è intrinsecamente contraddittorio e rende obiettivamente oscuro il quesito, in quanto questo appare contemporaneamente diretto, da un lato, a rispettare l'intervenuta riforma generale dell'affidamento della gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica (anche idrico) e, dall'altro, ad impedire l'armonizzazione della disciplina del settore idrico con quella generale.

Inoltre, mentre la suddetta abrogazione di parte del comma 10, lettera d), dell'art. 23-bis sembra volta ad ostacolare, in qualche misura, l'armonica applicazione al servizio idrico della normativa generale concernente l'affidamento mediante gara pubblica della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'abrogazione del sopra indicato frammento del comma 1-ter dell'art. 15 del decreto-legge n. 135 del 2009, per un verso, sembra diretta a produrre l'opposto effetto di favorire l'ente pubblico locale, in quanto non può tenuto ad applicare il principio di autonomia del soggetto gestore del servizio idrico, e, per altro verso, pare avere l'intento di indebolire la posizione dell'ente locale, sembrando voler escludere, per il servizio idrico integrato, l'operatività dei principi della piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, nonché della riserva esclusiva alle istituzioni pubbliche del governo di tali risorse.

Sul punto, deve essere ricordato che la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'intento dei sottoscrittori del referendum va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità «incorporata nel quesito», cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori (ex plurimis, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997). Ne deriva che l'eterogeneità e la frammentarietà delle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione, in una con la sottolineata intrinseca incertezza e contraddittorietà dell'intento referendario, rendono il quesito n. 4 obiettivamente privo di univocità e di chiarezza e, quindi, inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare – dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 6 dicembre 2010 e depositata il successivo 7 dicembre, dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione e rubricata con il n. 4 – per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, delle seguenti disposizioni: a) dell'art. 23-bis, comma 10, lettera d), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e finanza la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive; b) dell'art. 15, comma 1-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

SENTENZA N. 28/2011

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Scritti presentati da soggetti diversi dai presentatori e dal governo, interessati alla decisione - Ammissibilità.

Referendum abrogativo - Energia nucleare - Richiesta di abrogazione referendaria di disposizioni che disciplinano la costruzione e l'esercizio di nuove centrali nucleari per la produzione di energia elettrica - Insussistenza del contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali o da norme comunitarie - Quesito omogeneo, chiaro ed univoco, in quanto avente ad oggetto norme con matrice razionalmente unitaria ed idoneo al conseguimento del fine perseguito dai presentatori - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", limitatamente alle seguenti parti:

art. 7, comma 1, lettera d: "d) realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare;"

nonché la legge 23 luglio 2009, n. 99, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", limitatamente alle seguenti parti:

art. 25, comma 1, limitatamente alle parole: "della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare;"

art. 25, comma 1, limitatamente alle parole: "Con i medesimi decreti sono altresì stabiliti le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi per lo svolgimento delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui al primo periodo.";

art. 25, comma 2, lettera c), limitatamente alle parole: " , con oneri a carico delle imprese coinvolte nella costruzione o nell'esercizio degli impianti e delle strutture, alle quali è fatto divieto di trasferire tali oneri a carico degli utenti finali";

art. 25, comma 2, lettera d), limitatamente alle parole: "che i titolari di autorizzazioni di attività devono adottare";

art. 25, comma 2, lettera g), limitatamente alle parole: "la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e di impianti per";

art. 25, comma 2, lettera g), limitatamente alla particella "per" che segue le parole "dei rifiuti radioattivi o";

art. 25, comma 2, lettera i): "i) previsione che le approvazioni relative ai requisiti e alle specifiche tecniche degli impianti nucleari, già concesse negli ultimi dieci anni dalle Autorità competenti di Paesi membri dell'Agenzia per l'energia nucleare dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (AENOCSE) o dalle autorità competenti di Paesi con i

quali siano definiti accordi bilaterali di cooperazione tecnologica e industriale nel settore nucleare, siano considerate valide in Italia, previa approvazione dell’Agenzia per la sicurezza nucleare;”;

art. 25, comma 2, lettera l), limitatamente alle parole: “gli oneri relativi ai”;

art. 25, comma 2, lettera l), limitatamente alle parole: “a titolo oneroso a carico degli esercenti le attività nucleari e possano essere”;

art. 25, comma 2, lettera n): “n) previsione delle modalità attraverso le quali i produttori di energia elettrica nucleare dovranno provvedere alla costituzione di un fondo per il «decommissioning»”;

art. 25, comma 2, lettera o), limitatamente alla virgola che segue le parole “per le popolazioni”;

art. 25, comma 2, lettera o), limitatamente alle parole: “, al fine di creare le condizioni idonee per l’esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti”;

art. 25, comma 2, lettera q): “q) previsione, nell’ambito delle risorse di bilancio disponibili allo scopo, di una opportuna campagna di informazione alla popolazione italiana sull’energia nucleare, con particolare riferimento alla sua sicurezza e alla sua economicità.”;

art. 25, comma 3: “Nei giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa che comunque riguardino le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione delle opere, infrastrutture e insediamenti produttivi concernenti il settore dell’energia nucleare e relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento si applicano le disposizioni di cui all’art. 246 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.”;

art. 25, comma 4: “4. Al comma 4 dell’articolo 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, dopo le parole: «fonti energetiche rinnovabili» sono inserite le seguenti: «, energia nucleare prodotta sul territorio nazionale».”;

art. 26;

art. 29, comma 1, limitatamente alle parole: “gli impieghi pacifici dell’energia nucleare,”;

art. 29, comma 1, limitatamente alle parole: “sia da impianti di produzione di elettricità sia”;

art. 29, comma 1, limitatamente alle parole: “costruzione, l’esercizio e la”;

art. 29, comma 4, limitatamente alle parole: “nell’ambito di priorità e indirizzi di politica energetica nazionale e”;

art. 29, comma 5, lettera c), limitatamente alle parole: “sugli impianti nucleari nazionali e loro infrastrutture,”;

art. 29, comma 5, lettera e), limitatamente alle parole: “del progetto, della costruzione e dell’esercizio degli impianti nucleari, nonché delle infrastrutture pertinenti,”;

art. 29, comma 5, lettera g), limitatamente alle parole: “, diffidare i titolari delle autorizzazioni”;

art. 29, comma 5, lettera g), limitatamente alle parole: “da parte dei medesimi soggetti”;

art. 29, comma 5, lettera g), limitatamente alle parole: “di cui alle autorizzazioni”;

art. 29, comma 5, lettera g), limitatamente alla parola: “medesime”;

art. 29, comma 5, lettera h): “h) l’Agenzia informa il pubblico con trasparenza circa gli effetti sulla popolazione e sull’ambiente delle radiazioni ionizzanti dovuti alle operazioni degli impianti nucleari ed all’utilizzo delle tecnologie nucleari, sia in situazioni ordinarie che straordinarie;”;

art. 29, comma 5, lettera i), limitatamente alle parole: “all’esercizio o”;

art. 133, comma 1, lettera o) del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 limitatamente alle parole “ivi comprese quelle inerenti l’energia di fonte nucleare”;

nonché il decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31, nel testo risultante per effetto di modificazioni ed integrazioni successive, recante “Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell’esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e

campagne informative al pubblico, a norma dell'art. 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99", limitatamente alle seguenti parti:

il titolo del decreto legislativo, limitatamente alle parole: "della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare,";

il titolo del decreto legislativo, limitatamente alle parole: "e campagne informative al pubblico";

art. 1, comma 1, limitatamente alle parole: "della disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare,";

art. 1, comma 1, lettera a): "a) le procedure autorizzative e i requisiti soggettivi degli operatori per lo svolgimento nel territorio nazionale delle attività di costruzione, di esercizio e di disattivazione degli impianti di cui all'art. 2, comma 1, lettera e), nonché per l'esercizio delle strutture per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi ubicate nello stesso sito dei suddetti impianti e ad essi direttamente connesse,";

art. 1, comma 1, lettera b): "b) il Fondo per la disattivazione degli impianti nucleari,";

art. 1, comma 1, lettera c): "c) le misure compensative relative alle attività di costruzione e di esercizio degli impianti di cui alla lettera a), da corrispondere in favore delle persone residenti, delle imprese operanti nel territorio circostante il sito e degli enti locali interessati,";

art. 1, comma 1, lettera d), limitatamente alle parole: "e future";

art. 1, comma 1, lettera g): "g) un programma per la definizione e la realizzazione di una "Campagna di informazione nazionale in materia di produzione di energia elettrica da fonte nucleare";";

art. 1, comma 1, lettera h): "h) le sanzioni irrogabili in caso di violazione delle norme prescrittive di cui al presente decreto.";

art. 2, comma 1, lettera b): "b) "area idonea" è la porzione di territorio nazionale rispondente alle caratteristiche ambientali e tecniche ed ai relativi parametri di riferimento che qualificano l'idoneità all'insediamento di impianti nucleari,";

art. 2, comma 1, lettera c): "c) "sito" è la porzione dell'area idonea che viene certificata per l'insediamento di uno o più impianti nucleari,";

art. 2, comma 1, lettera e): "e) "impianti nucleari" sono gli impianti di produzione di energia elettrica di origine nucleare e gli impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, realizzati nei siti, comprensivi delle opere connesse e delle relative pertinenze, ivi comprese le strutture ubicate nello stesso sito per lo stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi direttamente connesse all'impianto nucleare, le infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, le opere di sviluppo e adeguamento della rete elettrica di trasmissione nazionale necessarie all'immissione in rete dell'energia prodotta, le eventuali vie di accesso specifiche,";

art. 2, comma 1, lettera f): "f) "operatore" è la persona fisica o giuridica o il consorzio di persone fisiche o giuridiche che manifesta l'interesse ovvero è titolare di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di un impianto nucleare,";

art. 2, comma 1, lettera i), limitatamente alle parole: "dall'esercizio di impianti nucleari, compresi i rifiuti derivanti";

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: " , con il quale sono delineati gli obiettivi strategici in materia nucleare, tra i quali, in via prioritaria, la protezione dalle radiazioni ionizzanti e la sicurezza nucleare";

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: "la potenza complessiva ed i tempi attesi di costruzione e di messa in esercizio degli impianti nucleari da realizzare,";

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: "valuta il contributo dell'energia nucleare in termini di sicurezza e diversificazione energetica,";

art. 3, comma 1, limitatamente alle parole: " , benefici economici e sociali e delinea le linee guida del processo di realizzazione";

art. 3, comma 2: “2. La Strategia nucleare costituisce parte integrante della strategia energetica nazionale di cui all’art. 7 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.”;

art. 3, comma 1, lettera a): “a) l’affidabilità dell’energia nucleare, in termini di sicurezza nucleare ambientale e degli impianti, di eventuale impatto sulla radioprotezione della popolazione e nei confronti dei rischi di proliferazione;”;

art. 3, comma 3, lettera b): “b) i benefici, in termini di sicurezza degli approvvigionamenti, derivanti dall’introduzione di una quota significativa di energia nucleare nel contesto energetico nazionale;”;

art. 3, comma 3, lettera c): “c) gli obiettivi di capacità di potenza elettrica che si intende installare in rapporto ai fabbisogni energetici nazionali ed i relativi archi temporali;”;

art. 3, comma 3, lettera d): “d) il contributo che si intende apportare, attraverso il ricorso all’energia nucleare, in quanto tecnologia a basso tenore di carbonio, al raggiungimento degli obiettivi ambientali assunti in sede europea nell’ambito del pacchetto clima energia nonché alla riduzione degli inquinanti chimico-fisici;”;

art. 3, comma 3, lettera e): “e) il sistema di alleanze e cooperazioni internazionali e la capacità dell’industria nazionale ed internazionale di soddisfare gli obiettivi del programma;”;

art. 3, comma 3, lettera f): “f) gli orientamenti sulle modalità realizzative tali da conseguire obiettivi di efficienza nei tempi e nei costi e fornire strumenti di garanzia, anche attraverso la formulazione o la previsione di emanazione di specifici indirizzi;”;

art. 3, comma 3, lettera g), limitatamente alle parole: “impianti a fine vita, per i nuovi insediamenti e per gli”;

art. 3, comma 3, lettera h): “h) i benefici attesi per il sistema industriale italiano e i parametri delle compensazioni per popolazione e sistema delle imprese;”;

art. 3, comma 3, lettera i): “i) la capacità di trasmissione della rete elettrica nazionale, con l’eventuale proposta di adeguamenti della stessa al fine di soddisfare l’obiettivo prefissato di potenza da installare;”;

art. 3, comma 3, lettera l): “l) gli obiettivi in materia di approvvigionamento, trattamento e arricchimento del combustibile nucleare.”;

l’intero Titolo II, rubricato “Procedimento unico per la localizzazione, la costruzione e l’esercizio degli impianti nucleari; disposizioni sui benefici economici per le persone residenti, gli enti locali e le imprese; disposizioni sulla disattivazione degli impianti”, contenente gli artt. da 4 a 24;

art. 26, comma 1, limitatamente alle parole: “della disattivazione”;

art. 26, comma 1, lettera d), limitatamente alle parole: “riceve dagli operatori interessati al trattamento ed allo smaltimento dei rifiuti radioattivi il corrispettivo per le attività di cui all’art. 27, con modalità e secondo tariffe stabilite con decreto del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell’economia e finanze, ed”;

art. 26, comma 1, lettera d), limitatamente alle parole: “, calcolate ai sensi dell’art. 29 del presente decreto legislativo”;

art. 26, comma 1, lettera e), limitatamente alle parole: “, al fine di creare le condizioni idonee per l’esecuzione degli interventi e per la gestione degli impianti”;

art. 27, comma 1, limitatamente alle parole: “e sulla base delle valutazioni derivanti dal procedimento di Valutazione Ambientale Strategica di cui all’art. 9”;

art. 27, comma 4, limitatamente alle parole: “, comma 2”;

art. 27, comma 10, limitatamente alle parole: “Si applica quanto previsto dall’art. 12.”;

art. 29;

art. 30, comma 1, limitatamente alle parole: “riferito ai rifiuti radioattivi rinvenuti dalle attività disciplinate dal Titolo II del presente decreto legislativo ed uno riferimento ai rifiuti radioattivi rinvenuti dalle attività disciplinate da norme precedenti”;

art. 30, comma 2: “2. Per quanto concerne i rifiuti radioattivi derivanti dalle attività disciplinate dal Titolo II del presente decreto legislativo, il contributo di cui al comma 1 è posto

a carico della Sogin S.p.A. secondo criteri definiti con decreto del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e la tutela del territorio e del mare e con il Ministro dell'economia e finanze che tiene conto del volume complessivo e del contenuto di radioattività. Tale contributo è ripartito secondo quanto previsto all'art. 23 comma 4.”;

art. 30, comma 3: “3. La disposizione di cui al comma 2 non si applica ai rifiuti radioattivi derivanti da attività già esaurite al momento dell'entrata in vigore del presente decreto, per i quali rimane ferma la disciplina di cui all'art. 4 del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2003, n. 368, così come modificato dall'art. 7-ter del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13.”;

l'intero Titolo IV, rubricato “Campagna di informazione”, contenente gli artt. 31 e 32;

art. 33;

art. 34;

art. 35, comma 1: “1. Sono abrogate le seguenti disposizioni di legge: a) articolo 10 della legge 31 dicembre 1962, n. 1860; b) articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 20, 22 e 23 della legge 2 agosto 1975, n. 393.”, giudizio iscritto al n. 153 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 6-7 dicembre 2010 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi gli avvocati Alessandro Pace per i presentatori Di Pietro Antonio, De Filio Gianluca, Maruccio Vincenzo e Parenti Benedetta, Carlo Malinconico per il Movimento Fare Ambiente MED – ONLUS e per l'Associazione italiana nucleare, AIN, e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1. – La richiesta di referendum abrogativo, così come modificata dall'Ufficio centrale per il referendum ed innanzi trascritta, sulla cui ammissibilità questa Corte è chiamata a pronunciarsi, riguarda una molteplicità di disposizioni, e di frammenti di disposizioni, che disciplinano la costruzione e l'esercizio di nuove centrali nucleari, per la produzione di energia elettrica, contenute: nel decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; nella legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia); nel decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo); nel decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 31 (Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99).

2. – In linea preliminare, dando continuità alla costante giurisprudenza di questa Corte, devono essere ritenuti ammissibili gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dall'articolo 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), interessati alla decisione sull'ammissibilità del referendum (sentenze n. 15 del 2008, n. 49, n. 48, n. 47, n. 46 e n. 45 del 2005).

3. – Il quesito è ammissibile.

3.1. – La richiesta referendaria non viola, anzitutto, i limiti stabiliti dall'art. 75, secondo comma, Cost. e quelli desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione,

poiché le leggi delle quali si chiede l'abrogazione, di cui in epigrafe, non rientrano fra quelle per le quali detta norma esclude il ricorso all'istituto referendario. In particolare, essa non si pone in contrasto con obblighi internazionali e, segnatamente, con il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), firmato a Roma il 25 marzo 1957, ratificato in base alla legge 14 ottobre 1957, n. 1203.

Al riguardo, occorre osservare che questa Corte, in relazione a proposte referendarie concernenti profili della disciplina in materia di energia nucleare, con una prima, risalente, sentenza, ritenne che il Trattato EURATOM mirasse ad agevolare investimenti e ad incoraggiare iniziative in grado di «assicurare la realizzazione degli impianti fondamentali necessari allo sviluppo dell'energia nucleare nella Comunità» (art. 2, lettera c) ed il «progresso nell'utilizzazione pacifica dell'energia nucleare». Da tale premessa la pronuncia desunse che l'eventuale abrogazione della normativa investita dal quesito, in quanto «strettamente collegata al richiamato ambito di operatività del Trattato di Roma, indirizzato alla finalità di progresso nella utilizzazione pacifica dell'energia nucleare, che lo Stato italiano ha fatto propria», avrebbe comportato una «violazione di un fondamentale impegno assunto dallo Stato italiano con l'adesione al Trattato di Roma», vanificando l'obbligo di cooperazione imposto dall'articolo 192 del Trattato medesimo (sentenza n. 31 del 1981).

In seguito, questa premessa non è stata, sostanzialmente, disattesa dalla sentenza n. 25 del 1987, che pure ritenne ammissibili tre richieste di referendum relative ad alcune disposizioni in materia di disciplina delle centrali elettronucleari, avendo tuttavia cura di sottolineare, significativamente, che esse avevano «un oggetto diverso da quella che ha dato luogo alla sentenza n. 31 del 1981», poiché concernevano esclusivamente profili di politica interna relativi ai rapporti economici tra enti che operano nell'ordinamento nazionale, alla distribuzione della competenza tra i vari organi ed enti nazionali al fine di determinare la localizzazione delle centrali elettronucleari, nonché alla facoltà dell'Enel di promuovere la costituzione di società con imprese o enti stranieri ovvero di assumervi partecipazioni, se aventi quale scopo la realizzazione o l'esercizio di impianti elettronucleari.

L'interpretazione delle norme del Trattato EURATOM, da ultimo, ha costituito oggetto della sentenza n. 278 del 2010 che, in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ha, invece, affermato che le norme di detto Trattato, quelle della direttiva 25 giugno 2009, n. 2009/71/EURATOM (Direttiva del consiglio che istituisce un quadro comunitario per la sicurezza nucleare degli impianti nucleari) e quelle contenute nella legge 19 gennaio 1998, n. 10 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla sicurezza nucleare degli impianti nucleari, fatta a Vienna il 20 settembre 1994), non pregiudicano «la discrezionalità dello Stato italiano nello “stabilire il proprio mix energetico in base alle politiche nazionali in materia” (punto 9 del Considerando della direttiva n. 2009/71/EURATOM)», ma impongono «solo, una volta che il legislatore nazionale abbia optato per l'energia atomica, nella misura ritenuta opportuna, misure e standard di garanzia “per la protezione della popolazione e dell'ambiente contro i rischi di contaminazione” (punto 5 dell'appena citato Considerando)».

A questo recente orientamento va data continuità, in considerazione sia dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato la disciplina in esame, sia della precisazione pure operata da questa Corte, secondo la quale, affinché il limite in questione operi, «non è sufficiente che la richiesta referendaria si riferisca a materia la quale abbia formato oggetto di Convenzioni internazionali, ma è necessario che essa si ponga in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali, sicché, in caso di abrogazione, sia pure attraverso il mezzo di democrazia diretta, della norma di attuazione dell'obbligo suddetto, possa sorgere una responsabilità dello Stato» (sentenza n. 63 del 1990).

L'art. 2, lettera c), del citato Trattato, benché indichi che tra le finalità dell'EURATOM vi è quella di assicurare la «realizzazione degli impianti fondamentali necessari allo sviluppo dell'energia nucleare nella Comunità», precisa, infatti, che essa deve essere realizzata «nelle condizioni previste dal presente trattato». Tuttavia, quest'ultimo non contiene prescrizioni specifiche, che vincolino gli Stati ad installare centrali nucleari, o a non vietarle, e ciò neppure a

livello di collaborazione nel quadro degli obiettivi dei Trattati, contenendo, invece, obblighi specifici in tema di ricerca e sicurezza. L'esatta identificazione dell'obbligo di cooperazione menzionato dall'art. 192 del Trattato richiede, inoltre, di tenere conto dell'evoluzione della disciplina in questione, da esaminare altresì nel contesto di quella più generale stabilita dall'Unione europea in materia di energia.

Al riguardo, assume rilievo la Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, avente ad oggetto «Una politica energetica per l'Europa», del 10 gennaio 2007, la quale, al punto 3.8, dedicato al «futuro dell'energia nucleare», indica espressamente che «spetta ad ogni Stato membro decidere se ricorrere all'energia nucleare», pur precisando che, «qualora il livello di energia nucleare diminuisse nell'UE, questa riduzione deve assolutamente essere sincronizzata con l'introduzione di altre fonti energetiche a basse emissioni di carbonio per la produzione di elettricità».

Inoltre, e con riferimento ad un più generale contesto, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha inserito nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Titolo XXI, dedicato alla «Energia», il cui art. 194, paragrafo 2, attribuisce al Parlamento europeo ed al Consiglio l'adozione delle misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1, ma stabilisce che «esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c)» (art. 194, n. 2). L'art. 192, paragrafo 2, lettera c), del TFUE, a sua volta, prevede che «il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni» può adottare «misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo» che, tuttavia, fino ad oggi non sono state adottate, con la conseguenza che la discrezionalità di ciascuno Stato membro dell'Unione europea, in ordine alla scelta di realizzare o meno impianti per la produzione di energia elettrica alimentati con combustibile nucleare, resta piena.

In definitiva, l'inesistenza di un preciso obbligo di realizzare o mantenere in esercizio impianti per la produzione di energia nucleare conduce ad escludere che la richiesta referendaria si ponga in posizione di contrasto con uno specifico obbligo derivante da convenzioni internazionali o da norme comunitarie.

3.2. – Ad un giudizio positivo deve, altresì, pervenirsi in ordine ai requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito.

Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione, benché contenute in molteplici atti legislativi, sono, infatti, tra loro strettamente connesse, in quanto sono tutte accomunate dalla eadem ratio, di essere strumentali a permettere la costruzione o l'esercizio di nuove centrali nucleari, per la produzione di energia elettrica. La matrice razionalmente unitaria di dette norme comporta che il quesito in esame incorpora l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo, consistente nell'intento di impedire la realizzazione e la gestione di tali centrali, mediante l'abrogazione di tutte le norme che rendono possibile questo effetto. Pertanto, l'elettore è messo in condizione di esprimersi, con un'unica risposta, affermativa o negativa, su di una questione ben determinata nel contenuto e nelle finalità ed il quesito è idoneo al conseguimento del succitato scopo, quale risulta anche dal titolo formulato dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione. L'esigenza di garantire al medesimo univocità ed omogeneità giustifica che in esso siano state talora incluse singole parole o singole frasi di alcune delle disposizioni che ne costituiscono oggetto, benché esse, isolatamente considerate, siano prive di autonomo significato normativo (sentenza n. 17 del 2008).

Il quesito, nonostante sia caratterizzato dalla tecnica del ritaglio, mira, inoltre, a realizzare un effetto di ablazione puro e semplice della disciplina concernente la realizzazione e gestione di nuove centrali nucleari e, perciò, non è connotato dal carattere della manipolatività; tale tecnica, nella specie, è anzi giustificata dall'esigenza di non incidere sulla regolamentazione degli

impianti di smaltimento dei rifiuti e degli impianti nucleari non in esercizio, palesemente estranea rispetto allo scopo avuto di mira dai presentatori del referendum.

Non incide, infine, sui requisiti della chiarezza ed univocità la circostanza che una delle disposizioni oggetto del quesito (art. 35 del d.lgs. n. 31 del 2010) ha espressamente abrogato alcune preesistenti norme concernenti la disciplina in esame. Indipendentemente da ogni considerazione in ordine all'idoneità di queste ultime norme a permettere la realizzazione e la gestione di centrali nucleari, l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è, infatti, inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento (sentenza n. 31 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare, come modificata per effetto dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum in data 6-7 dicembre 2010, avente ad oggetto "Nuove centrali per la produzione di energia nucleare. Abrogazione parziale di norme".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

SENTENZA N. 29/2011

Referendum abrogativo - Processo penale - Disposizioni in materia di legittimo impedimento del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri a comparire in udienza come imputati - Richiesta di abrogazione referendaria dell'intera legge - Disposizioni non riconducibili alle categorie escluse dal referendum - Quesito omogeneo, chiaro ed univoco, siccome rispondente ad una matrice razionalmente unitaria - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 7 aprile 2010, n. 51, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 81 dell'8 aprile 2010, recante «Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza», giudizio iscritto al n. 154 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 7 dicembre 2010 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 12 gennaio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato Alessandro Pace per i presentatori Di Pietro Antonio, De Filio Gianluca, Maruccio Vincenzo e Parenti Benedetta e l'avvocato dello Stato Maurizio Borgo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1. – Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sulla ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo della legge 7 aprile 2010, n. 51, recante «Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza».

La legge n. 51 del 2010 disciplina il legittimo impedimento a comparire in udienza, ai sensi dell'art. 420-ter cod. proc. pen., del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 1) e dei ministri (art. 1, comma 2), in qualità di imputati. In particolare, in base all'art. 1, comma 3, di tale legge, il giudice, su richiesta di parte, rinvia il processo ad altra udienza quando ricorrono le ipotesi di impedimento a comparire individuate dal comma 1 (per il Presidente del Consiglio) e dal comma 2 (per i ministri) della medesima legge. In base a tali disposizioni, costituisce legittimo impedimento «il concomitante esercizio di una o più delle attribuzioni previste dalle leggi o dai regolamenti e in particolare dagli articoli 5, 6 e 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, dagli articoli 2, 3 e 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni, e dal regolamento interno del Consiglio dei ministri, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 268 del 15 novembre 1993, e successive modificazioni, delle relative attività preparatorie e consequenziali, nonché di ogni attività comunque coesistente alle funzioni di Governo». Inoltre, l'art. 1, comma 4, della medesima legge, dispone che «ove la Presidenza del Consiglio dei ministri attesti che l'impedimento è continuativo e correlato allo svolgimento delle funzioni di cui alla presente legge, il giudice rinvia il processo a udienza successiva al periodo indicato,

che non può essere superiore a sei mesi». L'art. 1, comma 5, della legge n. 51 del 2010 chiarisce che «il corso della prescrizione rimane sospeso per l'intera durata del rinvio». Tale disciplina si applica «anche ai processi penali in corso, in ogni fase, stato o grado, alla data di entrata in vigore della» medesima legge (art. 1, comma 6), e «fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale recante la disciplina organica delle prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, nonché della disciplina attuativa delle modalità di partecipazione degli stessi ai processi penali e, comunque, non oltre diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, salvi i casi previsti dall'articolo 96 della Costituzione, al fine di consentire al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri il sereno svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione e dalla legge» (art. 2).

2. – La richiesta referendaria – dichiarata conforme a legge dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione – è ammissibile.

2.1. – L'oggetto del quesito referendario è rappresentato da disposizioni legislative che non rientrano nelle categorie per le quali l'art. 75 Cost. preclude il ricorso al referendum (leggi in materia tributaria e di bilancio, di amnistia ed indulto, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali), né possono considerarsi ad esse collegate. La legge n. 51 del 2010, inoltre, non è una legge costituzionale o di revisione costituzionale, né una legge a contenuto costituzionalmente vincolato, né, infine, costituzionalmente necessaria.

2.2. – La formulazione del quesito presenta i requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità individuati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità del referendum.

La domanda referendaria risponde ad una matrice razionalmente unitaria: l'elettore è posto dinanzi all'alternativa di eliminare, ovvero di conservare, una disciplina differenziata del legittimo impedimento a comparire in udienza, applicabile ai soli titolari di cariche governative.

Il quesito è poi chiaro e univoco. Esso investe un'intera legge, che si compone di due soli articoli, e rivela chiaramente l'intento dei promotori di ripristinare l'applicabilità ai titolari di cariche governative della disciplina comune di cui all'art. 420-ter del codice di procedura penale, senza le integrazioni e specificazioni introdotte dalla disciplina che forma oggetto della richiesta referendaria.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza), dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione con ordinanza del 6 dicembre 2010.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2011.

SENTENZA N. 174/2011

Referendum abrogativo - Sopravvenuta modifica della disciplina oggetto del quesito - Trasferimento od estensione della richiesta referendaria alla normativa successiva, qualora l'intenzione del legislatore rimanga fondamentalmente identica - Spettanza all'ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione - Identificazione dell'ambito del giudizio riservato alla corte costituzionale.

Referendum abrogativo - Energia nucleare - Richiesta di abrogazione referendaria di disposizioni in materia di nuove centrali per la produzione di energia elettrica nucleare - Sopravvenute abrogazione e modifica delle suddette disposizioni - Conseguente riformulazione e trasferimento del quesito sulla legislazione successiva - Quesito rispettoso dei limiti espressamente indicati dall'art. 75 Cost. o comunque desumibili dall'ordinamento costituzionale, connotato da una matrice razionalmente unitaria, chiaro, omogeneo ed univoco - Ammissibilità della richiesta come modificata dall'ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dei commi 1 e 8 dell'art. 5 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, giudizio iscritto al n. 155 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 1°-3 giugno 2011 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte Suprema di cassazione ha riformulato il quesito relativo alla richiesta di abrogazione referendaria di alcune norme in materia di nuove centrali per la produzione di energia nucleare, già dichiarata ammissibile con la sentenza n. 28 del 2011.

Udito nella camera di consiglio del 7 giugno 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato Alessandro Pace per Di Pietro Antonio, De Filio Gianluca, Maruccio Vincenzo e Parenti Benedetta, l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Gianluigi Pellegrino per il Partito Democratico, per i Gruppi parlamentari del Partito Democratico presso il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati e per il Movimento Difesa del Cittadino e Stefano Crisci per Fare Ambiente - Movimento ecologista europeo onlus.

[...]

Considerato in diritto

1. – Il presente giudizio ha ad oggetto l'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo, così come modificata dalla Corte Suprema di cassazione, Ufficio centrale per il

referendum, con ordinanza del 1°-3 giugno 2011, la quale ha disposto «il trasferimento della richiesta di abrogazione referendaria circa le disposizioni già individuate come “Norme in materia di nuove centrali per la produzione di energia elettrica nucleare” sulle disposizioni di cui all’articolo 5, commi 1 e 8, d.l. 31/3/2011 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011 n. 75».

Le norme oggetto del quesito referendario dichiarato ammissibile da questa Corte con la sentenza n. 28 del 2011 sono state, infatti, modificate da tale intervento legislativo.

L’art. 5 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75, benché abbia disposto l’abrogazione di tutte le disposizioni oggetto della originaria richiesta referendaria (commi 2-6), ha previsto, tra l’altro, che «al fine di acquisire ulteriori evidenze scientifiche [...] non si proced[a] alla definizione e attuazione del programma di localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare» (comma 1), disponendo che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato all’esito del procedimento stabilito da detta norma, deve essere fissata «la Strategia energetica nazionale, che individua le priorità e le misure necessarie al fine di garantire la sicurezza nella produzione di energia», tenendo «conto delle valutazioni» pure indicate dalla norma (comma 8).

L’Ufficio centrale per il referendum ha trasferito la richiesta referendaria sui commi 1 ed 8 del richiamato art. 5, ritenendoli «non suscettibili di produrre l’impedimento del corso delle operazioni referendarie», poiché recano una disciplina che fa «salva, nell’immediato e contro la volontà referendaria, una scelta attuale nuclearista definendo anche le articolazioni e gli strumenti attraverso i quali essa è, e resta, immediatamente operativa».

2. – In via preliminare, ed al fine di identificare l’ambito del giudizio riservato a questa Corte, va premesso che, secondo la sentenza n. 68 del 1978, qualora nel corso del procedimento referendario la disciplina oggetto del quesito sia modificata, all’Ufficio centrale per il referendum spetta accertare se l’intenzione del legislatore sia diversa rispetto alla regolamentazione precedente della materia. Qualora, infatti, tale intenzione rimanga «fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta a mera apparenza». In siffatta ipotesi, spetta, quindi, all’Ufficio centrale per il referendum verificare se, nonostante gli effetti abrogativi della nuova disciplina, la consultazione popolare debba «svolgersi pur sempre», trasferendo od estendendo la richiesta alla legislazione successiva, al fine di evitare che sia violato l’art. 75 della Costituzione (sentenza n. 68 del 1978).

La giurisprudenza costituzionale ha, altresì, precisato che, in riferimento al quesito riformulato dall’Ufficio centrale per il referendum, compete, invece, a questa Corte verificare che non sussistano eventuali ulteriori ragioni d’inammissibilità rispetto all’art. 75 Cost. ed ai parametri desumibili dall’interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 70 del 1978, n. 48 del 1981, n. 137 del 1993).

3. – Così delimitato l’ambito del presente giudizio, il quesito referendario, nella formulazione risultante dal trasferimento operato dall’Ufficio centrale, rispetta i limiti espressamente indicati dall’art. 75 della Costituzione o comunque desumibili dall’ordinamento costituzionale.

3.1. – In particolare, va anzitutto ribadito il giudizio di ammissibilità espresso con la sentenza n. 28 del 2011, tenuto conto dell’identità della materia oggetto della disciplina originaria e di quella modificata. Anche l’attuale quesito, infatti, «non viola [...] i limiti stabiliti dall’art. 75, secondo comma, Cost. e quelli desumibili dall’interpretazione logico-sistematica della Costituzione», poiché le disposizioni legislative delle quali si chiede l’abrogazione, «non

rientrano fra quelle per le quali detta norma esclude il ricorso all'istituto referendario. In particolare, essa non si pone in contrasto con obblighi internazionali e, segnatamente, con il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), firmato a Roma il 25 marzo 1957, ratificato in base alla legge 14 ottobre 1957, n. 1203».

Inoltre, il quesito è connotato da una matrice razionalmente unitaria e possiede i necessari requisiti di chiarezza, omogeneità ed univocità.

Le disposizioni di cui si propone l'abrogazione (commi 1 ed 8 del citato art. 5) risultano, infatti, a seguito della riformulazione del quesito da parte dell'Ufficio centrale, unite da una medesima finalità: quella di essere strumentali a consentire, sia pure all'esito di «ulteriori evidenze scientifiche» sui profili relativi alla sicurezza nucleare e tenendo conto dello sviluppo tecnologico in tale settore, di adottare una strategia energetica nazionale che non escluda espressamente l'utilizzazione di energia nucleare, ciò in contraddizione con l'intento perseguito dall'originaria richiesta referendaria, in particolare attraverso l'abrogazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 31 del 2010.

Dunque, anche il quesito in esame mira a realizzare un effetto di mera ablazione della nuova disciplina, in vista del chiaro ed univoco risultato normativo di non consentire l'inclusione dell'energia nucleare fra le forme di produzione energetica, fermo restando, ovviamente, che spetta al legislatore e al Governo, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, di fissare le modalità di adozione della strategia energetica nazionale, nel rispetto dell'esito della consultazione referendaria.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare, come modificata per effetto dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 1°-3 giugno 2011, per l'abrogazione dei commi 1 ed 8 dell'art. 5 del decreto-legge 31 marzo 2011, n. 34 (Disposizioni urgenti in favore della cultura, in materia di incroci tra settori della stampa e della televisione, di razionalizzazione dello spettro radioelettrico, di abrogazione di disposizioni relative alla realizzazione di nuovi impianti nucleari, di partecipazioni della Cassa depositi e prestiti, nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale della regione Abruzzo), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2011, n. 75.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2011.

SENTENZA N. 13/2012

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Scritti presentati da soggetti diversi dai presentatori e dal governo interessati alla decisione - Ammissibilità.

Referendum abrogativo - Controllo sull'ammissibilità della richiesta - Referendum in materia elettorale - Valutazione in tale sede di profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta - Esclusione.

Referendum abrogativo - Referendum in materia elettorale - Condizioni di ammissibilità dei referendum su leggi costituzionalmente necessarie - Omogeneità e riconducibilità dei quesiti a una matrice razionalmente unitaria, coerenza ed immediata applicabilità della normativa residua e necessaria parzialità dei quesiti che non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza.

Referendum abrogativo - Elezione della camera dei deputati e del Senato della Repubblica - Richiesta di abrogazione referendaria dell'intera legge che ha introdotto la vigente formula elettorale basata su un criterio proporzionale, corretto da soglie di sbarramento e premi di maggioranza - Omessa previsione della possibilità per il Presidente della Repubblica di reiterare, sino all'intervento delle camere, il differimento dell'entrata in vigore dell'abrogazione di leggi costituzionalmente necessarie - Questione di legittimità costituzionale prospettata dal comitato promotore - Manifesta infondatezza - Impossibilità di accogliere la relativa istanza di autorimessione.

Referendum abrogativo - Elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica - Richiesta di abrogazione referendaria dell'intera legge che ha introdotto la vigente formula elettorale basata su un criterio proporzionale, corretto da soglie di sbarramento e premi di maggioranza - Quesito rivolto all'eliminazione di una disciplina costituzionalmente necessaria - Difetto di autoapplicatività della normativa di risulta - Esclusione della reviviscenza della precedente legislazione elettorale abrogata dalla legge oggetto della richiesta referendaria - Natura deliberativa del quesito incidente sulla sua chiarezza - Inammissibilità della richiesta.

Referendum abrogativo - Elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica - Richiesta di abrogazione referendaria di disposizioni specificamente indicate della legge che ha introdotto la vigente formula elettorale basata su un criterio proporzionale, corretto da soglie di sbarramento e premi di maggioranza - Quesito avente ad oggetto solo gli enunciati che ordinano la sostituzione della precedente legislazione elettorale e non le disposizioni poste in luogo delle norme abrogate, con conseguente contraddittorietà, assenza di chiarezza e inidoneità a realizzare l'effetto perseguito dai promotori - Sussistenza delle medesime ragioni di inammissibilità del quesito relativo alla vigente disciplina elettorale nella sua interezza - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di ammissibilità, ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, delle richieste di referendum popolare per l'abrogazione totale della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica) – giudizio iscritto al n. 156 del registro referendum – e per l'abrogazione della medesima legge limitatamente alle seguenti parti:

art. 1, comma 1, limitatamente alle parole: “1. L'articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e successive modificazioni, di seguito denominato «decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957», è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 2, limitatamente alle parole: “2. L'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 3, limitatamente alle parole: “3. All'articolo 7, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «In caso di scioglimento anticipato della Camera dei deputati» sono sostituite dalle seguenti:”;

art. 1, comma 4, limitatamente alle parole: “4. All'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni:”;

art. 1, comma 5, limitatamente alle parole: “5. Dopo l'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, è inserito il seguente:”;

art. 1, comma 6, limitatamente alle parole: “6. L'articolo 18-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All'articolo 19, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 8, limitatamente alle parole: “8. L'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 9, limitatamente alle parole: “9. Al decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, dopo la tabella A, sono inserite le tabelle A-bis e A-ter di cui all'allegato 1 alla presente legge.”;

art. 1, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni:”;

art. 1, comma 11, limitatamente alle parole: “11. L'articolo 77 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 12, limitatamente alle parole: “12. L'articolo 83 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 13, limitatamente alle parole: “13. L'articolo 84 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 1, comma 14, limitatamente alle parole: “14. L'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è sostituito dal seguente:”;

art. 2;

art. 4, comma 1, limitatamente alle parole: “1. L'articolo 1 del testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, e successive modificazioni, di seguito denominato «decreto legislativo n. 533 del 1993», è sostituito dal seguente:”;

art. 4, comma 2, limitatamente alle parole: “2. L'articolo 8 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;

art. 4, comma 3, limitatamente alle parole: “3. L'articolo 9 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente:”;

art. 4, comma 4, limitatamente alle parole: “4. All'articolo 11 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;

art. 4, comma 5: “5. Le tabelle A e B allegate al decreto legislativo n. 533 del 1993 sono sostituite dalle tabelle A e B di cui all'allegato 2 alla presente legge.”;

art. 4, comma 6, limitatamente alle parole: “6. L’articolo 14 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente.”;

art. 4, comma 7, limitatamente alle parole: “7. L’articolo 16 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente.”;

art. 4, comma 8, limitatamente alle parole: “8. L’articolo 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente.”;

art. 4, comma 9, limitatamente alle parole: “9. Dopo l’articolo 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è inserito il seguente.”;

art. 4, comma 10, limitatamente alle parole: “10. L’articolo 19 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituito dal seguente.”;

art. 5, comma 1, limitatamente alle parole: “1. Il Titolo VII del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, è sostituito dal seguente.”;

art. 6, comma 1, limitatamente alle parole: “1. All’articolo 15, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «di cui all’articolo precedente» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 2: “2. All’articolo 16, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature e», ovunque ricorrono, sono soppresse.”;

art. 6, comma 3: “3. All’articolo 17, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 4: “4. L’articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 è abrogato.”;

art. 6, comma 5, limitatamente alle parole: “5. All’articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 6: “6. All’articolo 21, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «delle candidature nei collegi uninominali e» e: «a ciascuna candidatura nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 8: “8. All’articolo 23, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 9, limitatamente alle parole: “9. All’articolo 24, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 11: “11. All’articolo 26, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 le parole: «di ogni candidato nel collegio uninominale e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 12, limitatamente alle parole: “12. All’articolo 30, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 13: “13. All’articolo 40, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 14: “14. All’articolo 41, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 15, limitatamente alle parole: “15. All’articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 16, limitatamente alle parole: “16. All’articolo 45 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, l’ottavo comma è abrogato.”;

art. 6, comma 17, limitatamente alle parole: “17. All’articolo 48, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «e dei candidati nei collegi uninominali» e: «del collegio uninominale o» sono soppresse; le parole: «del collegio» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 18: “18. All’articolo 53, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «e dei candidati» sono soppresse.”;

art. 6, comma 19: “19. All’articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, il secondo periodo è soppresso.”;

art. 6, comma 20, limitatamente alle parole: “20. All’articolo 62 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «le schede» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 21, limitatamente alle parole: “21. All’articolo 63, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «una scheda» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 22, limitatamente alle parole: “22. All’articolo 64, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «le urne e le scatole» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 23, limitatamente alle parole: “23. All’articolo 64-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole «delle urne» sono sostituite dalle seguenti.”;

art. 6, comma 24, limitatamente alle parole: “24. All’articolo 67, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 25, limitatamente alle parole: “25. All’articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 26, limitatamente alle parole: “26. All’articolo 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 27, limitatamente alle parole: “27. All’articolo 72 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 28, limitatamente alle parole: “28. All’articolo 73, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «del Collegio» sono sostituite dalle seguenti.”, e alle parole “e le parole: «dei candidati nel collegio uninominale e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 29, limitatamente alle parole: “29. All’articolo 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 30, limitatamente alle parole: “30. All’articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 31, limitatamente alle parole: “31. All’articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 6, comma 32, limitatamente alle parole: “32. All’articolo 81, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 33, limitatamente alle parole: “33. All’articolo 104, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 34, limitatamente alle parole: “34. All’articolo 112, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, le parole: «dei candidati nei collegi uninominali e» sono soppresse.”;

art. 6, comma 35, limitatamente alle parole: “35. Il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536, recante «Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati» è abrogato.”;

art. 8, comma 1, limitatamente alle parole: “1. All’articolo 2 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni.”;

art. 8, comma 2: “2. Alla rubrica del Titolo II del decreto legislativo n. 533 del 1993 le parole: «circoscrizionali e» sono soppresse.”;

art. 8, comma 3: “3. L’articolo 6 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è abrogato.”;
art. 8, comma 4, limitatamente alle parole: “4. La rubrica del Titolo III del decreto legislativo n. 533 del 1993 è sostituita dalla seguente:”;
art. 8, comma 5, limitatamente alle parole: “5. All’articolo 10 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
art. 8, comma 6, limitatamente alle parole: “6. All’articolo 12 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
art. 8, comma 7, limitatamente alle parole: “7. All’articolo 13 del decreto legislativo n. 533 del 1993 sono apportate le seguenti modificazioni:”;
art. 8, comma 8: “8. L’articolo 15 del decreto legislativo n. 533 del 1993 è abrogato”;
art. 8, comma 9: “9. L’articolo 16 del decreto legislativo n. 533 del 1993, come sostituito dall’articolo 4, comma 7, della presente legge, è incluso nel Titolo VI e il Titolo V è conseguentemente abrogato”;
art. 8, comma 10, limitatamente alle parole: “10. All’articolo 18 del decreto legislativo n. 533 del 1993, al comma 1 è premesso il seguente:”;
art. 8, comma 11: “11. Il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante «Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica» è abrogato.” (giudizio iscritto al n. 157 del registro referendum).

Vista l’ordinanza del 2 dicembre 2011 con la quale l’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conformi a legge le richieste;

udito nella camera di consiglio dell’11 gennaio 2012 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Pietro Adami per l’Associazione Nazionale Giuristi Democratici, Nicolò Lipari, Federico Sorrentino, Alessandro Pace e Vincenzo Palumbo per il Comitato Referendario per i collegi uninominali – Co.Re.C.u.

[...]

Considerato in diritto

1. – Le due richieste di referendum abrogativo, dichiarate conformi alle disposizioni di legge dall’Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 2 dicembre 2011, riguardano la disciplina elettorale dettata dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica). Poiché le due richieste concernono la stessa legge, perseguono identico fine e presentano identità di oggetto, è opportuno riunire i relativi giudizi di ammissibilità e deciderli con un’unica sentenza.

2. – In via preliminare e in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, debbono essere ritenuti ammissibili gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dall’art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), interessati alla decisione sull’ammissibilità del referendum (sentenze nn. 28 e 24 del 2011, nn. 16 e 15 del 2008 e nn. 49, 48, 47, 46 e 45 del 2005).

3. – Entrambi i quesiti hanno ad oggetto la legge n. 270 del 2005, che ha modificato il sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Tale legge, in particolare, è intervenuta su quattro distinti atti legislativi. Per quanto riguarda la Camera dei deputati, essa ha modificato il decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati) e ha abrogato il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 536 (Determinazione dei collegi uninominali della Camera dei deputati). Per il Senato della Repubblica, la predetta legge n. 270 del 2005 ha modificato il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica) e ha abrogato il decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535 (Determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica). Le modifiche sono state effettuate mediante interventi

di diversa natura: sostituzione di interi articoli, commi, singole frasi e/o parole; inserimento di nuovi articoli o commi e di nuove frasi e/o parole; abrogazione espressa di disposizioni e di interi atti legislativi (i citati decreti legislativi nn. 535 e 536 del 1993); soppressione di singole frasi e/o parole.

La legge n. 270 del 2005 ha così introdotto una nuova formula elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, basata su un criterio proporzionale di riparto dei seggi tra liste bloccate, corretto da diverse soglie di sbarramento, con premio di maggioranza nazionale (per la Camera) e regionale (per il Senato) a favore della coalizione di liste o della lista più votata, indipendentemente dalla percentuale dei voti riportati. Tale formula ha sostituito quella prima in vigore, prevista nel 1993, fondata invece su un meccanismo di attribuzione dei seggi di tipo misto: per tre quarti, con criterio di tipo maggioritario, sulla base di collegi uninominali a turno unico; per il restante quarto, con criterio di tipo proporzionale.

La difesa del Comitato ha evidenziato quelli che ritiene siano i punti problematici e le «irrazionalità» che caratterizzerebbero la legge n. 270 del 2005: l'attribuzione dei premi di maggioranza senza la previsione di alcuna soglia minima di voti e/o di seggi; l'esclusione dei voti degli elettori della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e degli elettori della «circoscrizione Estero» nel computo della maggioranza ai fini del conseguimento del premio; il meccanismo delle cosiddette liste bloccate; la difformità dei criteri di assegnazione dei premi di maggioranza tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica; la possibilità di presentarsi come candidato in più di una circoscrizione.

Come rilevato anche dalla difesa dei soggetti presentatori, non spetta a questa Corte – fuori di un giudizio di costituzionalità – esprimere valutazioni su tali aspetti (sentenze nn. 16 e 15 del 2008 e nn. 48, 47, 46 e 45 del 2005). Già nel 2008, nel decidere sull'ammissibilità di due richieste referendarie riguardanti disposizioni modificate e/o introdotte dalla legge n. 270 del 2005, è stato escluso – in conformità a una costante giurisprudenza – che in sede di controllo di ammissibilità dei referendum possano venire in rilievo profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (e ciò vale anche in caso di quesito riguardante una intera legge elettorale). D'altronde, già in quell'occasione, nell'«impossibilità di dare [...] un giudizio anticipato di legittimità costituzionale», fu segnalata al Parlamento «l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici» della legislazione prevista nel 2005, con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza, sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi (sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

Eventuali questioni di legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005, a prescindere dalla valutazione sulla loro non manifesta infondatezza, non sono pregiudiziali alla definizione dei presenti giudizi, che hanno ad oggetto il controllo dell'ammissibilità delle due richieste referendarie. In questa sede, la Corte, nel rigoroso esercizio della propria funzione, deve accertare la conformità della richiesta ai requisiti fissati in materia dall'art. 75 Cost. e dalla propria giurisprudenza, potendosi spingere solo «sino a valutare un dato di assoluta oggettività, quale la permanenza di una legislazione elettorale applicabile, a garanzia della stessa sovranità popolare, che esige il rinnovo periodico degli organi rappresentativi», e le è quindi preclusa «ogni ulteriore considerazione» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008; si veda anche la sentenza n. 25 del 2004).

4. – Le due richieste referendarie hanno lo stesso fine: l'abrogazione della legge n. 270 del 2005, allo scopo di restituire efficacia alla legislazione elettorale in precedenza vigente, introdotta nel 1993. Tale obiettivo – non espressamente indicato nei quesiti, in cui non vi è alcuna menzione della normativa che essi mirano a ripristinare – è perseguito con tecniche diverse: il primo quesito propone l'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005; il secondo quesito propone, invece, l'abrogazione delle più significative disposizioni della medesima legge, così da configurare, sostanzialmente, un effetto abrogativo totale.

Le due richieste non soddisfano i requisiti costantemente individuati da questa Corte per i referendum in materia elettorale e sono, pertanto, inammissibili.

In primo luogo, le leggi elettorali, che possono essere oggetto di referendum abrogativi, rientrano nella categoria delle leggi ritenute dalla giurisprudenza della Corte come costituzionalmente necessarie, l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica (da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008). L'ammissibilità di un referendum su norme contenute in una legge elettorale è pertanto assoggettata «alla duplice condizione che i quesiti» che dovrebbero essere sottoposti agli elettori «siano omogenei e riconducibili a una matrice razionalmente unitaria», e che «risulti una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993, nonché, da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

In secondo luogo, i quesiti referendari in materia elettorale «non possono avere ad oggetto una legge elettorale nella sua interezza, ma devono necessariamente riguardare parti di essa, la cui ablazione lasci in vigore una normativa complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo», e debbono perciò essere «necessariamente parzial[i]» e mirati «ad espungere dal corpo della legislazione elettorale solo alcune disposizioni, tra loro collegate e non indispensabili per la perdurante operatività dell'intero sistema» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

5. – Il quesito n. 1, dal titolo «Elezioni Politiche – Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, contenente modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», è inammissibile perché riguarda una legge elettorale nella sua interezza e, ove il referendum avesse un esito positivo, determinerebbe la mancanza di una disciplina «operante» costituzionalmente necessaria.

5.1. – La richiesta mira all'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005. Tale legge, come già evidenziato, ha introdotto, mediante una copiosa serie di modifiche normative, una nuova formula elettorale per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica. L'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005 riguarderebbe l'attuale metodo di scelta dei componenti dei detti organi costituzionali nel suo complesso.

Di conseguenza, il referendum, ove avesse un esito favorevole all'abrogazione, produrrebbe l'assenza di una legge costituzionalmente necessaria, che deve essere operante e auto-applicabile, in ogni momento, nella sua interezza (sentenze nn. 16 e 15 del 2008). Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti neppure temporaneamente alla eventualità di paralisi di funzionamento, «anche soltanto teorica» (sentenza n. 29 del 1987). Tale principio «postula necessariamente, per la sua effettiva attuazione, la costante operatività delle leggi elettorali relative a tali organi» (sentenza n. 5 del 1995). Ne discende che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, prospettata dalla difesa del Comitato, nella parte in cui prevede che il Presidente della Repubblica possa ritardare una sola volta l'entrata in vigore dell'abrogazione, non può superare l'esame preliminare di non manifesta infondatezza: l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale che consenta la reiterazione del differimento – oltre a rimettere alla mera volontà dei parlamentari in carica la determinazione del momento in cui si produrrebbe l'efficacia stessa del referendum, ove questo avesse un esito positivo – potrebbe comportare, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, una grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea, ipotesi esclusa dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008). Viene perciò meno «uno dei presupposti perché la Corte possa accogliere la proposta istanza di autorimissione della relativa questione di costituzionalità» (sentenza n. 304 del 2007).

Una condizione perché un referendum elettorale sia ammissibile è «la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta, onde consentire in qualsiasi momento il rinnovo delle assemblee rappresentative» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008 e n. 13 del 1999). Il quesito n. 1, proponendo l'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005, non soddisfa questa condizione.

5.2. – Non può quindi affermarsi, come sostengono i soggetti presentatori, che, laddove l'esito del referendum fosse favorevole all'abrogazione, sarebbe automaticamente restituita in

vigore la precedente legislazione elettorale. L'abrogazione referendaria, in tal modo, produrrebbe la reviviscenza degli atti legislativi modificati e abrogati dalla legge n. 270 del 2005, nella versione precedente all'approvazione di quest'ultima: il decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957, nel testo previgente alla legge n. 270 del 2005, e il decreto legislativo n. 536 del 1993, per la Camera dei deputati; i decreti legislativi n. 533 – nel testo anteriore alla legge n. 270 del 2005 – e n. 535 del 1993, per il Senato della Repubblica.

La tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è «di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico» (sentenza n. 422 del 1995).

È vero che i referendum elettorali sono «intrinsecamente e inevitabilmente “manipolativi”, nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, determinano, come effetto naturale e spontaneo, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente» (sentenze nn. 16 e 15 del 2008). Nel caso in esame, però, ove l'esito del referendum fosse favorevole all'abrogazione, non si avrebbe alcuna «ricomposizione» della normativa di risulta, perché la lacuna legislativa dovrebbe essere colmata mediante il ricorso a una disciplina né compresente né co-vigente con quella oggetto del referendum: l'abrogazione referendaria non avrebbe l'effetto – che il quesito n. 1 presuppone – di ripristinare automaticamente una legislazione non più in vigore, che ha già definitivamente esaurito i propri effetti.

5.3. – Anche recentemente questa Corte ha affermato che «l'abrogazione, a séguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento» (sentenza n. 28 del 2011), precisando che all'abrogazione referendaria «non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate» dalla legge oggetto di referendum, «reviviscenza [...] costantemente esclusa in simili ipotesi» dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 24 del 2011, n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997). Inoltre, l'ipotesi della reviviscenza di norme a séguito di abrogazione referendaria è stata negata da questa Corte con specifico riguardo alla materia elettorale: quando essa ha stabilito che una richiesta di referendum avente per oggetto una legislazione elettorale nel suo complesso non può essere ammessa, perché l'esito favorevole del referendum produrrebbe l'assenza di una legge costituzionalmente necessaria, ha implicitamente escluso che, per effetto dell'abrogazione referendaria, possa «rivivere» la legislazione elettorale precedentemente in vigore (da ultimo, sentenze nn. 16 e 15 del 2008).

Il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate, dunque, non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate, e comunque diverse da quella dell'abrogazione referendaria in esame. Ne è un esempio l'ipotesi di annullamento di norma espressamente abrogatrice da parte del giudice costituzionale, che viene individuata come caso a sé non solo nella giurisprudenza di questa Corte (peraltro, in alcune pronunce, in termini di «dubbia ammissibilità»: sentenze n. 294 del 2011, n. 74 del 1996 e n. 310 del 1993; ordinanza n. 306 del 2000) e in quella ordinaria e amministrativa, ma anche in altri ordinamenti (come quello austriaco e spagnolo). Tale annullamento, del resto, ha «effetti diversi» rispetto alla abrogazione – legislativa o referendaria – il cui «campo [...] è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale» (sentenza n. 1 del 1956).

Né l'ipotesi di reviviscenza presupposta dalla richiesta referendaria in esame è riconducibile a quella del ripristino di norme a séguito di abrogazione disposta dal legislatore

rappresentativo, il quale può assumere per relationem il contenuto normativo della legge precedentemente abrogata. Ciò può verificarsi nel caso di norme dirette a espungere disposizioni meramente abrogatrici, perché l'unica finalità di tali norme consisterebbe nel rimuovere il precedente effetto abrogativo: ipotesi differente da quella in esame, in quanto la legge n. 270 del 2005 non è di sola abrogazione della previgente legislazione elettorale, ma ha introdotto una nuova e diversa normativa in materia. Peraltro, sia la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, sia la scienza giuridica ammettono il ripristino di norme abrogate per via legislativa solo come fatto eccezionale e quando ciò sia disposto in modo espresso. Per questo le «Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi» della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica stabiliscono che «se si intende far rivivere una disposizione abrogata o modificata occorre specificare espressamente tale intento» (punto 15, lettera d, delle circolari del Presidente della Camera dei deputati e del Presidente del Senato della Repubblica, entrambe del 20 aprile 2001; analoga disposizione è prevista dalla «Guida alla redazione dei testi normativi» della Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92). E anche in altri ordinamenti (quali ad esempio quello britannico, francese, spagnolo, statunitense e tedesco) il ripristino di norme a seguito di abrogazione legislativa non è di regola ammesso, salvo che sia dettata una espressa previsione in tal senso: ciò in quanto l'abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia sine die.

Né, infine, nel caso in esame si verificherebbe, ove il referendum avesse un esito favorevole all'abrogazione, la cosiddetta riespansione, che si ha, ad esempio, nel rapporto tra due discipline delle quali una generale, l'altra speciale, per cui la disciplina generale produce i propri effetti sulle fattispecie in precedenza regolate dalla disciplina speciale abrogata. La legge n. 270 del 2005 ha introdotto una nuova legislazione elettorale, alternativa a quella previgente e, rispetto a quest'ultima, né derogatoria né legata da un rapporto di specialità.

5.4. – La volontà di far «rivivere» norme precedentemente abrogate, d'altra parte, non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al referendum, che ha carattere esclusivamente abrogativo, quale «atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa» (sentenza n. 29 del 1987), e non può «direttamente costruire» una (nuova o vecchia) normativa (sentenze nn. 34 e 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale. In tal modo, però, il referendum, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» (sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997).

Il quesito n. 1, per l'effetto che intende produrre, ha natura deliberativa: esso non mira alla mera demolizione di una disciplina, ma alla sostituzione di una legislazione elettorale con un'altra. La richiesta referendaria è diretta a introdurre – senza peraltro indicarlo in modo esplicito – un dato sistema elettorale, tra i tanti possibili, per di più complesso e frutto di ibridazione tra sistemi diversi. Il quesito non consente quindi agli elettori la scelta tra la sopravvivenza di una disciplina e la sua eliminazione e cela diverse intenzionalità, ciò che mette in discussione la chiarezza del quesito. Le norme elettorali di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, del resto, possono «essere abrogate nel loro insieme esclusivamente con una nuova disciplina, compito che solo il legislatore rappresentativo è in grado di assolvere. Il referendum popolare abrogativo si palesa nella specie strumento insufficiente, in quanto idoneo a produrre un mero effetto abrogativo sine ratione» (sentenza n. 29 del 1987).

5.5. – Né infine può essere condivisa la tesi per cui, in materia elettorale, la reviviscenza della legislazione precedente, a seguito di abrogazione referendaria, sarebbe imposta proprio dalla circostanza che la legge elettorale sia costituzionalmente necessaria. Questo ragionamento tramuta un limite dell'ammissibilità della richiesta referendaria in un fondamento della sua stessa

ammissibilità: in caso di abrogazione di una legge elettorale abrogatrice di una legge precedente, non rivive la legge prima in vigore in quanto è costituzionalmente necessaria; è invece costituzionalmente necessaria la legge elettorale più recente che, quindi, non può essere espunta dall'ordinamento tramite referendum.

Né è possibile, al riguardo, postulare la vigenza di un principio di continuità delle leggi elettorali, tale da garantire in ogni momento l'esistenza di un sistema elettorale funzionante mediante l'implicita ultrattività della legge abrogata fino alla piena operatività di quella nuova. Dal principio della continuità funzionale degli organi costituzionali, posto alla base di istituti come la proroga e la supplenza, non può farsi conseguire «l'ultrattività della normativa elettorale degli organi costituzionali, in deroga ai principi che regolano la successione delle leggi nel tempo; [...] “ciò non può non valere anche in ordine ai rapporti tra abrogazione referendaria e normativa sottoposta a referendum”» (sentenze n. 26 del 1997 e n. 5 del 1995).

5.6. – Escluso, dunque, che l'abrogazione proposta possa produrre effetti di ripristino o di riespansione della legislazione elettorale previgente, si può concludere che il quesito n. 1 è inammissibile, perché, ove avesse un esito positivo, determinerebbe l'eliminazione di una disciplina costituzionalmente necessaria, che deve essere operante e auto-applicabile, in ogni momento, nella sua interezza.

6. – Il quesito n. 2, dal titolo «Elezioni Politiche – Abrogazione delle norme specificamente indicate della legge 21 dicembre 2005, n. 270, contenente modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», è inammissibile, oltre che per le medesime ragioni esposte con riferimento al quesito n. 1, per contraddittorietà e per assenza di chiarezza.

Anche questa richiesta concerne l'attuale formula elettorale, pur non riguardando tutta la legge n. 270 del 2005, ma singole disposizioni di essa. Il quesito propone l'abrogazione dell'art. 2 della legge n. 270 del 2005 e di 71 alinea – cioè le frasi iniziali di ognuno dei commi oggetto della richiesta, che dispongono l'abrogazione o la sostituzione delle norme elettorali prima in vigore – contenuti negli artt. 1, 4, 5, 6 e 8 della medesima legge.

Negli alinea sono presenti quattro diverse formule: «è sostituita» o «sono sostituite»; «sono apportate le seguenti modificazioni»; «sono soppresse»; «è abrogata». Tutte queste espressioni hanno efficacia abrogatrice, ma in alcuni casi esse provvedono anche a sostituzioni e modificazioni.

Sono oggetto del quesito solo gli enunciati che ordinano la sostituzione, e non i «sottotesti», vale a dire le disposizioni che sono poste in luogo delle norme abrogate. La richiesta riguarda perciò solo le norme che prevedono o ordinano la sostituzione delle precedenti disposizioni, non quelle che a queste ultime si sostituiscono. Un referendum comporta però, in caso di esito positivo, l'abrogazione di disposizioni, non di norme: esso produce la cessazione non dell'efficacia della norma pro futuro, ma della vigenza della disposizione. In questo caso, l'eventuale abrogazione delle disposizioni che contengono gli «ordini di sostituzione» non implica anche l'abrogazione delle norme che sostituiscono o modificano quelle abrogate, mentre la volontà del legislatore si è espressa non solo con le prime (ossia gli alinea), ma anche – e principalmente – con le seconde (ossia i «sottotesti»); non a caso è su queste ultime che si è svolto il dibattito parlamentare. Il quesito n. 2, quindi, non è idoneo a realizzare l'effetto cui vorrebbe giungere perché, contraddittoriamente, non determinerebbe l'abrogazione proprio delle norme sostitutive della precedente legislazione elettorale.

I «sottotesti», non espunti dall'ordinamento, in molti casi avrebbero essi stessi – per il proprio contenuto oggettivo, incompatibile con le norme precedenti – efficacia abrogativa, mentre, nei rimanenti casi, sarebbero di difficile interpretazione, potendo così produrre effetti inconciliabili con l'intento referendario. Ne discende l'assenza di chiarezza del quesito non solo perché non è evidente quali norme gli elettori siano in concreto chiamati ad abrogare con il referendum, ma anche perché l'effetto abrogativo prodotto dalla eliminazione degli alinea è di difficile interpretazione. Ciò non può ammettersi in una materia come quella delle fonti del diritto, regolata da *leges strictae*, in cui è assente, o comunque minimo, lo spazio per

l'interposizione dell'interprete che trae dalla disposizione la norma. Inoltre, i dubbi interpretativi circa l'applicabilità delle norme contenute nei «sottotesti» esporrebbero gli organi costituzionali della Repubblica alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento. E, quand'anche si ritenesse che sia gli alinea sia i «sottotesti» siano oggetto di abrogazione referendaria, il quesito presupporrebbe la reviviscenza della legislazione elettorale precedente alla legge n. 270 del 2005 e sarebbe perciò inammissibile per le stesse ragioni precisate con riguardo al primo quesito.

In conclusione, la seconda richiesta di referendum popolare è inammissibile per contraddittorietà e per assenza di chiarezza, oltre che per le medesime ragioni di inammissibilità esposte con riferimento al quesito n. 1.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le richieste di referendum popolare per l'abrogazione, nei termini indicati in epigrafe, della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), richieste dichiarate legittime con ordinanza del 2 dicembre 2011 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2012.

SENTENZA N. 12/2014

Referendum abrogativo – Riforma dell’organizzazione giudiziaria – Revisione delle circoscrizioni giudiziarie e nuova organizzazione dei tribunali ordinari – Quesito referendario che ha ad oggetto un insieme di provvedimenti legislativi, la cui abrogazione priverebbe totalmente l’ordinamento dell’assetto organizzativo indispensabile all’esercizio di una funzione fondamentale dello Stato, qual è quella giurisdizionale, con irrimediabile lesione del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio – Violazione del limite delle leggi costituzionalmente necessarie – Quesito referendario che ha ad oggetto interi testi legislativi complessi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee – Violazione del requisito della omogeneità del quesito – Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici: Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-*bis* della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), come modificato dall’art. 1, comma 3, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all’esercizio di deleghe legislative); dell’intero decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e dell’intero decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), giudizio iscritto al n. 158 del registro *referendum*.

Viste le ordinanze del 12 e del 28 novembre 2013, con le quali l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per i delegati del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, Roberto di Pietro e Mario Petrella per i delegati dei Consigli regionali dell’Abruzzo, della Basilicata e della Liguria, Angelo Marzocchella per i delegati del Consiglio regionale della Campania e gli avvocati dello Stato Giustina Noviello e Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– La richiesta di *referendum* abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall’Ufficio centrale per il *referendum* con ordinanza del 28 novembre 2013, riguarda la revisione delle circoscrizioni giudiziarie e la nuova organizzazione dei tribunali ordinari previste dalla delega legislativa contenuta nell’art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-*bis*, della legge 14 settembre

2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), come modificato dall'art. 1, comma 3, della legge 24 febbraio 2012, n. 14 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. Differimento di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative) e nei due decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148).

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità della richiesta di *referendum* proposta dalle Regioni, ritenendo, anzitutto, che la normativa oggetto di *referendum* produca effetti così strettamente collegati alla legge di bilancio da rientrare tra le esclusioni esplicite indicate dall'art. 75, secondo comma, Cost., secondo l'interpretazione datane dalla giurisprudenza costituzionale sin dalla sentenza n. 16 del 1978. In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la riforma dell'organizzazione giudiziaria persegue esplicitamente obiettivi di risparmio di spesa pubblica e incremento di efficienza, attraverso un intervento di tipo strutturale, come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con sentenza n. 237 del 2013. Essa, pertanto, si inserirebbe nel quadro dei provvedimenti adottati per la razionalizzazione della spesa e sarebbe dotata di rilevanza strategica ai fini della stabilizzazione della finanza pubblica, così da non essere suscettibile di valutazioni frazionate ed avulse dal quadro delle compatibilità finanziarie generali (sentenza n. 2 del 1994).

Questa prospettazione non può essere condivisa.

È vero che questa Corte ha affermato in passato che debbono essere sottratte a *referendum* le leggi che producono effetti strettamente collegati alla legge di bilancio e che «[q]uesto stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario» (sentenza n. 2 del 1994). Ma è altresì vero che, così come allora la Corte ebbe cura di precisare che tale criterio non consente di sottrarre a *referendum* qualunque legge di spesa, analogamente non è sufficiente che una legge, come quella in esame, persegua obiettivi o produca effetti di contenimento della spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio statale, perché essa sia attratta nell'ambito delle leggi di bilancio, espressamente escluse dal *referendum*, ai sensi dell'art. 75, secondo comma, Cost.

Dopo tutto, già in Assemblea costituente fu scartata l'originaria proposta volta ad annoverare tra le categorie di leggi escluse da *referendum* le leggi finanziarie; e tale dizione fu sostituita invece con il riferimento alle leggi di bilancio, oltre che alle leggi tributarie, proprio per evitare che attraverso tale limite si finisse per impedire il *referendum* su qualunque legge capace di produrre effetti sulle finanze pubbliche, e cioè in definitiva sulla quasi totalità degli atti legislativi.

Pertanto, in riferimento al limite delle leggi di bilancio, il quesito non presenta profili di inammissibilità.

3.– In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la proposta di *referendum* presenti un ulteriore motivo di inammissibilità, in quanto avrebbe ad oggetto l'eliminazione integrale di una legge «costituzionalmente necessaria».

Sotto questo profilo il quesito deve essere dichiarato inammissibile, in quanto il *referendum* promosso dalle Regioni ha ad oggetto un insieme di provvedimenti legislativi, la cui abrogazione priverebbe totalmente l'ordinamento dell'assetto organizzativo indispensabile all'esercizio di una funzione fondamentale dello Stato, qual è quella giurisdizionale, in violazione degli artt. 101 e seguenti Cost., con irrimediabile lesione del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio, *ex art. 24 Cost.*

Il quesito in esame, dunque, incontra il limite delle leggi costituzionalmente necessarie (*ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2005, n. 35 del 1997, n. 29 del 1987, n. 25 del 1981), «l'esistenza e la vigenza delle quali sono indispensabili per assicurare il funzionamento e la continuità degli organi costituzionali e a rilevanza costituzionale della Repubblica» (sentenza n. 13 del 2012, e in precedenza sentenze n. 16 e n. 15 del 2008) e che, pertanto, possono essere «modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate» (sentenza n. 49 del 2000).

Si tratta, dunque, di leggi ordinarie – o atti aventi forza di legge, come in questo caso – il cui contenuto è frutto della discrezionalità del legislatore, mentre non lo è la loro esistenza.

Invero, in caso di abrogazione per via referendaria della norma di delega e dei due decreti legislativi, i quali prevedono, rispettivamente, la riorganizzazione degli uffici della magistratura ordinaria e degli uffici dei giudici di pace, si determinerebbe un vuoto normativo, non colmabile in via interpretativa, che provocherebbe la paralisi dell'inflessibile funzione giurisdizionale.

Infatti, i due decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012 hanno soppresso le tabelle relative alla cosiddetta geografia giudiziaria precedentemente in vigore e le hanno sostituite con le nuove, cosicché l'abrogazione di queste ultime lascerebbe l'ordinamento del tutto sguarnito dei necessari strumenti organizzativi per l'amministrazione della giustizia.

D'altra parte, il vuoto normativo che si verrebbe a creare non sarebbe colmabile, come assume invece la difesa delle Regioni proponenti, attraverso la reviviscenza della legislazione precedente. Infatti, in base alla giurisprudenza di questa Corte, ribadita, da ultimo, dalla sentenza n. 13 del 2012, «l'abrogazione, a séguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono state già espunte dall'ordinamento (sentenza n. 28 del 2011)».

Né a conclusioni diverse si può giungere in considerazione del fatto, anch'esso evidenziato dalla difesa delle proponenti, che la richiesta referendaria esibirebbe un chiaro intento oppositivo alla riforma approvata dal legislatore nel 2012. Nella medesima sentenza n. 13 del 2012, la Corte ha infatti già precisato che «[l]a volontà di far “rivivere” norme precedentemente abrogate, d'altra parte, non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al *referendum*, che ha carattere esclusivamente abrogativo, quale “atto libero e sovrano di legiferazione popolare negativa” (sentenza n. 29 del 1987), e non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa (sentenze n. 34 e n. 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, le disposizioni precedentemente abrogate dalla legge oggetto di abrogazione referendaria riviverebbero per effetto di una volontà manifestata presuntivamente dal corpo elettorale».

In definitiva, il corpo normativo oggetto della richiesta referendaria, in quanto costituzionalmente necessario per lo svolgimento della funzione giurisdizionale ordinaria di cui agli artt. 101 e seguenti Cost. e per l'esercizio del diritto fondamentale di agire e di difendersi in giudizio, di cui all'art. 24 Cost., è nel suo insieme inflessibile e quindi non può essere meramente e integralmente abrogato, senza essere sostituito contestualmente da una diversa normativa.

4.– Peraltro, la richiesta è altresì inammissibile, perché il quesito proposto difetta della necessaria omogeneità.

La giurisprudenza costituzionale ha sempre manifestato un chiaro sfavore per i *referendum* aventi ad oggetto interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee.

Infatti, sin dalla sentenza n. 16 del 1978 la Corte ha affermato la necessità che il quesito referendario osservi il requisito dell'omogeneità, perché la libertà di voto dell'elettore sia effettivamente rispettata: «occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48

Cost.)». Il criterio dell'omogeneità del quesito è dunque presidio della libertà di convincimento dell'elettore a garanzia dell'autenticità dell'espressione della volontà popolare (*ex plurimis*, sentenze n. 47 del 1991, n. 64 e n. 65 del 1990, n. 27 del 1981).

Nel caso in esame, il requisito dell'omogeneità non risulta soddisfatto. L'oggetto del *referendum* proposto dalle Regioni comprende tre testi legislativi: la norma di delega, contenuta nell'art. 1, commi 2 e seguenti, della legge n. 148 del 2011, nonché l'intero testo dei decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012.

È vero che un nesso lega i tre testi legislativi sopramenzionati, essendo tutti volti a comporre il nuovo disegno dell'organizzazione giudiziaria, nelle sue varie articolazioni, al fine di semplificarlo e di alleggerirne i costi. E, tuttavia, tale disegno è frutto di diversi tasselli, con cui si provvede alla redistribuzione sul territorio di vari tipi di uffici giudiziari, distinguendo da un lato la magistratura ordinaria – tribunali ordinari, sezioni distaccate di questi ultimi, corti di assise, uffici di sorveglianza, corti di appello, corti di assise di appello, procure della Repubblica, procure generali della Repubblica (d.lgs. n. 155 del 2012 e relative tabelle) – e, dall'altro, gli uffici del giudice di pace (d.lgs. n. 156 del 2012 e relative tabelle). Di fronte ad un'architettura composita, com'è quella dell'ordine giudiziario, può accadere che il cittadino valuti in modo diverso l'accorpamento dei vari tipi di uffici giudiziari e intenda esprimersi a favore della soppressione di alcuni e del mantenimento di altri, per i quali più viva avverta l'esigenza di una prossimità territoriale. Parimenti, potrebbe darsi che, esaminando caso per caso la ristrutturazione disposta dal legislatore, il cittadino maturi un convincimento negativo verso l'abolizione di una determinata sede giudiziaria, mentre vorrebbe esprimere una opinione favorevole alla eliminazione di altre, magari nell'ambito di un apprezzamento complessivo dell'operazione voluta dal legislatore, considerata nel suo insieme.

Il *referendum*, per sua natura, non consente di operare tali distinzioni, non consente di scindere il quesito e quindi non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa, con il rischio che l'elettore sia determinato nella sua decisione dalla presenza di qualche disposizione, magari anche secondaria rispetto al quadro legislativo generale. In definitiva, poiché la riforma è sottoposta all'abrogazione popolare come un aggregato indivisibile, l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta.

Assai più flessibili e modulabili, invece, sono gli interventi del legislatore, anche delegato, che resta libero di apportare le necessarie modifiche e correzioni ai decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012, eventualmente anche in attuazione della delega per l'approvazione dei decreti integrativi e correttivi, prevista dall'art. 1, comma 5, della legge n. 148 del 2011 e tuttora esercitabile da parte del Governo.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 1, commi 2, 3, 4, 5 e 5-bis della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari); del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148); del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156 (Revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Uffici dei giudici di pace, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), richiesta dichiarata legittima, con ordinanza del 28 novembre 2013, dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2014.

SENTENZA N. 5/2015

Referendum abrogativo – Riforma dell’organizzazione giudiziaria – Soppressione di alcuni uffici giudiziari ordinari – Quesiti referendari finalizzati alla reviviscenza, in tutto o in parte, delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché di quelle che stabilivano i circondari dei tribunali soppressi – Scopo che non può essere conseguito mediante lo strumento referendario – Quesito referendario che non indica la parte di disposizione di cui si propone l’abrogazione, ma soltanto i significati normativi da questa espressi – Difetto di chiarezza del quesito che non garantisce il libero esercizio del diritto di voto – Inammissibilità delle richieste – Assorbimento delle censure prospettate dall’Avvocatura generale dello Stato.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), delle richieste di *referendum* popolare per l’abrogazione: dell’art. 1, comma 1, rubricato “Riduzione degli uffici giudiziari ordinari”, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall’art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari); della Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, giudizio iscritto al n. 159 del registro ammissibilità *referendum*; dell’art. 1, comma 1, rubricato “Riduzione degli uffici giudiziari ordinari”, del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall’art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al decreto e, quindi, limitatamente alle seguenti parole: «i tribunali ordinari,» e «e le procure della Repubblica»; della Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle seguenti righe e, per ciascuna di esse, alle seguenti parole tra virgolette, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all’ufficio ed alla località:

Riga 7 «ANCONA CAMERINO T. CAMERINO»

Riga 8 «ANCONA CAMERINO P.R. CAMERINO»

Riga 23 «BARI LUCERA T. LUCERA»

Riga 26 «BARI LUCERA P.R. LUCERA»

Riga 52 «BRESCIA CREMA T. CREMA»

Riga 53 «BRESCIA CREMA. P.R. CREMA»

Riga 60 «CALTANISSETTA NICOSIA. T. NICOSIA»

Riga 61 «CALTANISSETTA NICOSIA. P.R. NICOSIA»

Riga 71 «CATANIA MODICA T. MODICA»
 Riga 72 «CATANIA MODICA P.R. MODICA»
 Riga 82 «CATANZARO ROSSANO T. ROSSANO»
 Riga 83 «CATANZARO ROSSANO P.R. ROSSANO»
 Riga 95 «FIRENZE MONTEPULCIANO T. MONTEPULCIANO»
 Riga 96 «FIRENZE MONTEPULCIANO P.R. MONTEPULCIANO»
 Riga 101 «GENOVA CHIAVARI T. CHIAVARI»
 Riga 102 «GENOVA CHIAVARI P.R. CHIAVARI»
 Riga 106 «GENOVA SANREMO T. SANREMO»
 Riga 108 «GENOVA SANREMO P.R. SANREMO»
 Riga 110 «L'AQUILA AVEZZANO T. AVEZZANO»
 Riga 111 «L'AQUILA AVEZZANO P.R. AVEZZANO»
 Riga 113 «L'AQUILA LANCIANO T. LANCIANO»
 Riga 115 «L'AQUILA LANCIANO P.R. LANCIANO»
 Riga 118 «L'AQUILA SULMONA T. SULMONA»
 Riga 119 «L'AQUILA SULMONA P.R. SULMONA»
 Riga 122 «L'AQUILA VASTO T. VASTO»
 Riga 123 «L'AQUILA VASTO P.R. VASTO»
 Riga 139 «MESSINA MISTRETTA T. MISTRETTA»
 Riga 140 «MESSINA MISTRETTA P.R. MISTRETTA»
 Riga 153 «MILANO VIGEVANO T. VIGEVANO»
 Riga 155 «MILANO VIGEVANO P.R. VIGEVANO»
 Riga 156 «MILANO VOGHERA T. VOGHERA»
 Riga 157 «MILANO VOGHERA P.R. VOGHERA»
 Riga 158 «NAPOLI ARIANO IRPINO T. ARIANO IRPINO»
 Riga 159 «NAPOLI ARIANO IRPINO P.R. ARIANO IRPINO»
 Riga 177 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI T. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»
 Riga 178 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI P.R. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»
 Riga 195 «PERUGIA ORVIETO T. ORVIETO»
 Riga 196 «PERUGIA ORVIETO P.R. ORVIETO»
 Riga 203 «POTENZA MELFI T. MELFI»
 Riga 204 «POTENZA MELFI P.R. MELFI»
 Riga 224 «SALERNO SALA CONSILINA T. SALA CONSILINA»
 Riga 226 «SALERNO SALA CONSILINA P.R. SALA CONSILINA»
 Riga 239 «TORINO ACQUI TERME T. ACQUI TERME»
 Riga 240 «TORINO ACQUI TERME P.R. ACQUI TERME»
 Riga 241 «TORINO ALBA T. ALBA»
 Riga 243 «TORINO ALBA P.R. ALBA»
 Riga 245 «TORINO CASALE MONFERRATO T. CASALE MONFERRATO»
 Riga 246 «TORINO CASALE MONFERRATO P.R. CASALE MONFERRATO»
 Riga 247 «TORINO MONDOVI' T. MONDOVI'»
 Riga 248 «TORINO MONDOVI' P.R. MONDOVI'»
 Riga 250 «TORINO PINEROLO T. PINEROLO»
 Riga 251 «TORINO PINEROLO P.R. PINEROLO»
 Riga 252 «TORINO SALUZZO T. SALUZZO»
 Riga 253 «TORINO SALUZZO P.R. SALUZZO»
 Riga 258 «TORINO TORTONA T. TORTONA»
 Riga 259 «TORINO TORTONA P.R. TORTONA»
 Riga 268 «TRIESTE TOLMEZZO T. TOLMEZZO»
 Riga 269 «TRIESTE TOLMEZZO P.R. TOLMEZZO»

Riga 272 «VENEZIA BASSANO DEL GRAPPA T. BASSANO DEL GRAPPA»

Riga 273 «VENEZIA BASSANO DEL GRAPPA P.R. BASSANO DEL GRAPPA», giudizio iscritto al n. 160 del registro ammissibilità *referendum*; dell'art. 1, comma 1, rubricato "Riduzione degli uffici giudiziari ordinari", del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al decreto e, quindi, limitatamente alle seguenti parole: «i tribunali ordinari,» e «e le procure della Repubblica»; della Tabella A (art. 1, comma 1) allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle seguenti righe e, per ciascuna di esse, alle seguenti parole tra virgolette, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località:

Riga 7 «ANCONA CAMERINO T. CAMERINO»

Riga 8 «ANCONA CAMERINO P.R. CAMERINO»

Riga 23 «BARI LUCERA T. LUCERA»

Riga 26 «BARI LUCERA P.R. LUCERA»

Riga 52 «BRESCIA CREMA T. CREMA»

Riga 53 «BRESCIA CREMA. P.R. CREMA»

Riga 60 «CALTANISSETTA NICOSIA. T. NICOSIA»

Riga 61 «CALTANISSETTA NICOSIA. P.R. NICOSIA»

Riga 71 «CATANIA MODICA T. MODICA»

Riga 72 «CATANIA MODICA P.R. MODICA»

Riga 82 «CATANZARO ROSSANO T. ROSSANO»

Riga 83 «CATANZARO ROSSANO P.R. ROSSANO»

Riga 95 «FIRENZE MONTEPULCIANO T. MONTEPULCIANO»

Riga 96 «FIRENZE MONTEPULCIANO P.R. MONTEPULCIANO»

Riga 101 «GENOVA CHIAVARI T. CHIAVARI»

Riga 102 «GENOVA CHIAVARI P.R. CHIAVARI»

Riga 106 «GENOVA SANREMO T. SANREMO»

Riga 108 «GENOVA SANREMO P.R. SANREMO»

Riga 110 «L'AQUILA AVEZZANO T. AVEZZANO»

Riga 111 «L'AQUILA AVEZZANO P.R. AVEZZANO»

Riga 113 «L'AQUILA LANCIANO T. LANCIANO»

Riga 115 «L'AQUILA LANCIANO P.R. LANCIANO»

Riga 118 «L'AQUILA SULMONA T. SULMONA»

Riga 119 «L'AQUILA SULMONA P.R. SULMONA»

Riga 122 «L'AQUILA VASTO T. VASTO»

Riga 123 «L'AQUILA VASTO P.R. VASTO»

Riga 139 «MESSINA MISTRETTA T. MISTRETTA»

Riga 140 «MESSINA MISTRETTA P.R. MISTRETTA»

Riga 153 «MILANO VIGEVANO T. VIGEVANO»

Riga 155 «MILANO VIGEVANO P.R. VIGEVANO»

Riga 156 «MILANO VOGHERA T. VOGHERA»

Riga 157 «MILANO VOGHERA P.R. VOGHERA»

Riga 158 «NAPOLI ARIANO IRPINO T. ARIANO IRPINO»

Riga 159 «NAPOLI ARIANO IRPINO P.R. ARIANO IRPINO»

Riga 177 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI T. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»

Riga 178 «NAPOLI SANT'ANGELO DEI LOMBARDI P.R. SANT'ANGELO DEI LOMBARDI»

Riga 195 «PERUGIA ORVIETO T. ORVIETO»

Riga 196 «PERUGIA ORVIETO P.R. ORVIETO»

Riga 203 «POTENZA MELFI T. MELFI»

Riga 204 «POTENZA MELFI P.R. MELFI»

Riga 224 «SALERNO SALA CONSILINA T. SALA CONSILINA»

Riga 226 «SALERNO SALA CONSILINA P.R. SALA CONSILINA»

Riga 239 «TORINO ACQUI TERME T. ACQUI TERME»

Riga 240 «TORINO ACQUI TERME P.R. ACQUI TERME»

Riga 241 «TORINO ALBA T. ALBA»

Riga 243 «TORINO ALBA P.R. ALBA»

Riga 245 «TORINO CASALE MONFERRATO T. CASALE MONFERRATO»

Riga 246 «TORINO CASALE MONFERRATO P.R. CASALE MONFERRATO»

Riga 247 «TORINO MONDOVI' T. MONDOVI'»

Riga 248 «TORINO MONDOVI' P.R. MONDOVI'»

Riga 250 «TORINO PINEROLO T. PINEROLO»

Riga 251 «TORINO PINEROLO P.R. PINEROLO»

Riga 252 «TORINO SALUZZO T. SALUZZO»

Riga 253 «TORINO SALUZZO P.R. SALUZZO»

Riga 258 «TORINO TORTONA T. TORTONA»

Riga 259 «TORINO TORTONA P.R. TORTONA»

Riga 268 «TRIESTE TOLMEZZO T. TOLMEZZO»

Riga 269 «TRIESTE TOLMEZZO P.R. TOLMEZZO»

Riga 272 «VENEZIA BASSANO DEL GRAPPA T. BASSANO DEL GRAPPA»

Riga 273 «VENEZIA BASSANO DEL GRAPPA P.R. BASSANO DEL GRAPPA»; dell'art. 1, comma 3, rubricato "Modifiche al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e al decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155", del d.lgs. n. 14 del 2014, nonché dell'Allegato II (Tabella A del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12) del medesimo decreto legislativo, nella parte in cui, hanno sostituito la Tabella A del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei Tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lanciano, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant'Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera, giudizio iscritto al n. 161 del registro ammissibilità *referendum*.

Viste le ordinanze del 4 dicembre 2014, con le quali l'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato conformi a legge le richieste;

udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Enrico Follieri per l'Ordine circondariale degli avvocati di Lucera e per il Comitato per la difesa della Legalità in Capitanata, Marco Lombardi per l'Associazione "Comitato Ostia", Mario Petrella per l'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Avezzano e della Marsica, per l'Ordine degli avvocati di Avezzano e per il Comitato pro *referendum* sulla geografia giudiziaria, Mario Petrella e Angelo Errico Romiti per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Puglia, Rosanna Panariello per il delegato del Consiglio regionale della Regione Campania, Salvatore Cordaro in proprio e nella qualità di delegato del Consiglio regionale della Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità di tre richieste di *referendum* abrogativo popolare aventi ad oggetto alcune disposizioni, o frammenti di disposizioni, dei decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148) e 19 febbraio 2014, n. 14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), entrambi adottati in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, «per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari» (così il titolo della legge).

Per quanto qui interessa – e salvo quanto si preciserà con specifico riguardo all'oggetto di ciascuno dei tre quesiti referendari – vengono in particolare in rilievo, anzitutto, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012 (articolo rubricato “Riduzione degli uffici giudiziari ordinari”), come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, e la Tabella A allegata allo stesso d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014. L'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012 ha previsto, in particolare, la soppressione di alcuni uffici giudiziari ordinari, specificamente, dei tribunali ordinari, delle sezioni distaccate e delle procure della Repubblica indicati nella tabella A allegata allo stesso d.lgs. n. 155 («1. Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al presente decreto»). Come risulta dalla lettura dell'elenco contenuto in detta tabella A, la soppressione ha riguardato trenta tribunali, le corrispondenti procure della Repubblica, nonché duecentoventi sezioni distaccate di tribunali ordinari, cioè, con riguardo a queste ultime, la totalità delle sedi distaccate di tribunale.

Oltre all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012 ed alla Tabella A ad esso allegata, vengono poi in rilievo – limitatamente al 3° quesito referendario – l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 14 del 2014 e l'Allegato II al medesimo decreto, i quali hanno sostituito la Tabella A allegata al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario). Si tratta, in questo caso, non della tabella che elenca gli uffici giudiziari soppressi, ma di quella contenente l'elenco degli uffici giudiziari italiani – in particolare, dei tribunali, suddivisi per Corte d'appello, con la definizione, tramite l'indicazione dei comuni che ne fanno parte, del relativo circondario – cioè la cosiddetta geografia giudiziaria. La sostituzione di tale tabella, già operata dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 155 del 2012 e dall'Allegato 1 allo stesso decreto, è derivata dall'evidente necessità di adeguare la geografia giudiziaria al sopra menzionato intervento di soppressione di uffici giudiziari.

2.– Poiché le tre richieste di *referendum* concernono i medesimi atti aventi valore di legge e perseguono un fine, almeno in parte, coincidente, i giudizi di ammissibilità delle stesse devono essere riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

3.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, sia di dare corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* e dal Governo ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (*ex plurimis*: sentenze n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di

consiglio del 14 gennaio 2015, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

4.– Le tre richieste di abrogazione referendaria hanno, rispettivamente, i seguenti oggetti.

4.1.– Oggetto del 1° quesito referendario sono: a) il comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014; b) la Tabella A, allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014.

Con tale quesito i presentatori chiedono l'abrogazione integrale delle disposizioni menzionate e, perciò, considerato il contenuto delle stesse, l'abrogazione della soppressione di tutti gli uffici giudiziari da esse aboliti, cioè dei trenta tribunali ordinari, delle corrispondenti procure della Repubblica e delle duecentoventi sezioni distaccate di tribunali ordinari indicati nella citata Tabella A.

4.2.– Oggetto del 2° quesito referendario sono: a) lo stesso comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al medesimo decreto e, quindi, limitatamente alle parole: «i tribunali ordinari,» e «e le procure della Repubblica»; b) la stessa Tabella A, allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle righe – e, per ciascuna di esse, alle parole, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località – che menzionano tribunali e procure della Repubblica.

Il 2° quesito concerne quindi le stesse disposizioni oggetto del 1° quesito, con la differenza, però, che i presentatori non ne chiedono l'abrogazione integrale ma delle sole parole (per l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 155 del 2012) e righe (per la Tabella A allegata al medesimo decreto) relative ai tribunali ordinari ed alle (corrispondenti) procure della Repubblica. Con tale quesito, perciò, diversamente dal 1°, non viene richiesta l'abrogazione della soppressione delle duecentoventi sezioni distaccate di tribunale.

4.3.– Oggetto del 3° quesito referendario sono: a) lo stesso comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nella parte in cui sopprime i tribunali ordinari e le procure della Repubblica di cui alla Tabella A allegata al medesimo decreto e, quindi, limitatamente alle parole: «i tribunali ordinari,» e «e le procure della Repubblica»; b) la stessa Tabella A, allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, limitatamente alle righe – e, per ciascuna di esse, alle parole, relative per ogni riga, rispettivamente, al distretto, al circondario, all'ufficio ed alla località – che menzionano tribunali e procure della Repubblica; c) il comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 («3. Al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, la tabella A è sostituita dalla tabella di cui all'allegato II»), nonché l'Allegato II (Tabella A del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12) del medesimo d.lgs. n. 14 del 2014, «nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lanciano, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant'Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera».

Il 3° quesito riguarda, quindi, gli stessi frammenti di disposizioni oggetto del 2° quesito, dal quale si differenzia, tuttavia, per il fatto che esso concerne anche le disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2014 con le quali è stata disposta la sostituzione della Tabella A allegata al regio decreto n. 12 del 1941, cioè della tabella contenente la cosiddetta geografia giudiziaria. Di tali ultime disposizioni, i presentatori non chiedono, peraltro, l'abrogazione integrale, ma solo «nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali» soppressi con le prime due disposizioni oggetto del *referendum*. Tale richiesta, nella denominazione attribuita dall'Ufficio centrale per il *referendum* al fine di rendere più agevole l'identificazione dell'oggetto del quesito, è stata indicata come relativa alla «eliminazione della mancata previsione nell'ordinamento giudiziario dei circondari dei tribunali soppressi».

5.– Le tre richieste di *referendum* sono inammissibili perché sono dirette allo scopo della reviviscenza, in tutto (1° quesito) o in parte (2° e 3° quesito), delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché di quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali soppressi – e, quindi, al ripristino dei detti uffici e circondari – scopo che non può essere conseguito mediante lo strumento referendario.

5.1.– A tale riguardo, occorre preliminarmente ricordare che «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo [...] del *referendum* va desunto [...] esclusivamente dalla finalità “incorporata nel quesito”, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento. Sono dunque irrilevanti, o comunque non decisive, le eventuali dichiarazioni rese dai promotori» (sentenza n. 24 del 2011).

5.2.– Tanto premesso, risulta palese come le tre richieste di abrogazione per via referendaria, totale (1° quesito) o parziale (2° e 3° quesito), delle disposizioni che hanno soppresso gli uffici giudiziari elencati nella Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014 (comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012, come modificato dal d.lgs. n. 14 del 2014 e, appunto, la menzionata Tabella A) mirino intrinsecamente – ancorché tale scopo non sia in esse espressamente indicato – a restituire efficacia alle disposizioni, ormai abrogate, che quegli uffici prevedevano, ripristinando, così, gli stessi.

In proposito, va osservato che il comma 1 dell'art. 1 del d.lgs. n. 155 del 2012 e la connessa Tabella A costituiscono delle disposizioni meramente abrogative: prevedere, nel citato comma 1, che gli uffici giudiziari di cui alla detta tabella «Sono soppressi» equivale infatti, in tutta evidenza, a disporre l'abrogazione delle disposizioni che quegli uffici prevedevano. Ciò premesso, deve ulteriormente rimarcarsi, sul piano generale, come l'unico significato attribuibile all'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa, che si limiti, pertanto, a prevedere che un'altra disposizione è abrogata, sia quello di rimuovere tale ultima abrogazione, di stabilire, cioè, che ciò che era stato abrogato non è più abrogato e che, quindi, viene ripristinato, tornando ad essere efficace. Ne consegue, dunque, che, come si è anticipato, alle tre richieste referendarie di abrogazione, integrale o parziale, delle disposizioni che hanno soppresso gli uffici giudiziari di cui alla Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012 non può attribuirsi altro significato e, quindi, altro scopo, che quello di restituire efficacia alle disposizioni, abrogate con la detta soppressione, che quegli uffici prevedevano.

L'intento della reviviscenza della normativa precedente è ulteriormente ravvisabile, nel 3° quesito, nella parte in cui esso ha ad oggetto l'abrogazione parziale del comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e dell'Allegato II al medesimo decreto. Risulta, infatti, manifesto, come l'intrinseca finalità di tale richiesta di abrogazione delle disposizioni del d.lgs. n. 14 del 2014, che hanno sostituito la Tabella A del regio decreto n. 12 del 1941, «limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali» soppressi (dalle altre due disposizioni oggetto del 3° quesito), vada ravvisata nell'intento di fare “rivivere” le disposizioni dell'ordinamento giudiziario, sostituite dal comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e dall'Allegato II allo stesso decreto, che quei circondari prevedevano.

Deve, del resto, osservarsi – fermo restando quanto si è sopra rammentato in ordine al carattere non decisivo delle dichiarazioni dei promotori ai fini dell'individuazione della *ratio* del *referendum* – come l'indicato scopo delle tre richieste referendarie di restituire efficacia alle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi e stabilivano i circondari dei tribunali aboliti trovi conferma in quanto dichiarato dai delegati dei Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Puglia nelle memorie da essi depositate, là dove si afferma che «In buona sostanza, [...] le Regioni proponenti vogliono che il popolo sia chiamato a rimuovere l'incompatibilità creata dalla nuova normativa in modo che sia eliminato il blocco all'efficacia della precedente normativa».

5.3.– L'individuato scopo, insito nelle tre richieste di *referendum*, della reviviscenza delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi e che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti non è, tuttavia, come si è detto, conseguibile mediante lo strumento referendario.

In tale senso, è sufficiente fare riferimento all'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte, la quale ha ripetutamente affermato, da ultimo con la sentenza n. 12 del 2014 – pronunciata nel giudizio di ammissibilità di una richiesta di *referendum* avente ad oggetto l'abrogazione, tra l'altro, proprio del d.lgs. n. 155 del 2012 (nel suo intero testo) – che «l'abrogazione, a seguito dell'eventuale accoglimento della proposta referendaria, di una disposizione abrogativa è [...] inidonea a rendere nuovamente operanti norme che, in virtù di quest'ultima, sono già state espunte dall'ordinamento (sentenza n. 28 del 2011)». Nello stesso senso si erano già espresse, oltre alla richiamata sentenza n. 28 del 2011, anche le sentenze n. 13 del 2012 e n. 24 del 2011, nonché, sia pure implicitamente, le sentenze n. 31 del 2000 e n. 40 del 1997.

A una diversa conclusione non si potrebbe pervenire in ragione del fatto che le richieste referendarie esprimono proprio un chiaro intento (in tutto o in parte) oppositivo alla soppressione degli uffici giudiziari di cui alla Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012. Nella citata sentenza n. 13 del 2012, questa Corte ha infatti chiarito che «La volontà di far “rivivere” norme precedentemente abrogate [...] non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al *referendum*, che ha carattere esclusivamente abrogativo [...] e non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa (sentenze nn. 34 e 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell'atto. Se così non fosse, [...] il *referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e “surrettiziamente propositivo” (sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può “introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento” (sentenza n. 36 del 1997)»; argomenti che portarono la Corte a ritenere che il quesito sottoposto, «per l'effetto [di reviviscenza] che intende produrre, ha natura deliberativa». Tale carattere connota, in effetti, anche le tre richieste referendarie in esame in quanto esse mirano non alla mera demolizione di una normativa ma ad introdurre una determinata disciplina della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, tra le tante possibili, segnatamente quella anteriore alle soppressioni di uffici previste dalle disposizioni delle quali è richiesta l'abrogazione.

5.4.– L'impossibilità di conseguire lo scopo, incorporato nei quesiti, della reviviscenza delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi nonché (3° quesito) di quelle che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti comporta, inoltre, che verrebbe sottoposta ai cittadini una scelta inidonea a raggiungere realmente gli effetti annunciati e, quindi, un'erronea prospettiva ed una falsa alternativa, ciò che determinerebbe l'impossibilità di una corretta espressione del voto popolare (sentenze n. 36 e n. 43 del 2000).

5.5.– In conclusione, deve ribadirsi l'inammissibilità delle tre richieste di *referendum* popolare attesa l'inidoneità dello strumento referendario a raggiungere il fine, insito nei relativi quesiti, di fare “rivivere”, in tutto o in parte, le disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi, nonché quelle (3° quesito) che stabilivano i circondari dei tribunali aboliti.

6.– La terza richiesta referendaria è inammissibile anche perché, là dove ha ad oggetto il comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014 e l'Allegato II allo stesso decreto «nella parte in cui hanno sostituito la tabella A del Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, limitatamente alla parte in cui quest'ultimo prevedeva i circondari dei tribunali di Acqui Terme, Alba, Ariano Irpino, Avezzano, Bassano del Grappa, Camerino, Casale Monferrato, Chiavari, Crema, Lanciano, Lucera, Melfi, Mistretta, Modica, Mondovì, Montepulciano, Nicosia, Orvieto, Pinerolo, Rossano, Sala Consilina, Saluzzo, Sanremo, Sant'Angelo dei Lombardi, Sulmona, Tolmezzo, Tortona, Vasto, Vigevano, Voghera» non indica il testo letterale delle parti delle dette disposizioni delle quali è proposta l'abrogazione – come è invece richiesto dall'art. 27, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 – ma soltanto significati normativi, da queste espressi, oggetto della richiesta abrogativa.

Tale circostanza, la quale comporta che, pure nel caso di accoglimento della proposta referendaria, resterebbero interamente vigenti le disposizioni oggetto della richiesta di

abrogazione, è tale da pregiudicare la stessa chiarezza del quesito, necessaria al fine di garantire il libero esercizio del diritto di voto.

7.– Le censure di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le richieste di *referendum* popolare – dichiarate legittime, con ordinanze del 4 dicembre 2014, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione – per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del comma 1 dell'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 (Nuova organizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2014, n.14 (Disposizioni integrative, correttive e di coordinamento delle disposizioni di cui ai decreti legislativi 7 settembre 2012, n. 155, e 7 settembre 2012, n. 156, tese ad assicurare la funzionalità degli uffici giudiziari), della connessa Tabella A allegata al d.lgs. n. 155 del 2012, come sostituita dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 14 del 2014, e del comma 3 dell'art. 1 del d.lgs. n. 14 del 2014, nonché dell'Allegato II al medesimo d.lgs. n. 14 del 2014.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2015.

SENTENZA N. 6/2015

Referendum abrogativo – Trattamenti pensionistici – Quesito riguardante una disposizione avente un complessivo contenuto di legge di bilancio – Tipologia di legge espressamente sottratta all’istituto del referendum abrogativo – Quesito riguardante una disposizione che investe una pluralità di fattispecie differenziate – Palese carenza di omogeneità – Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 24 (Disposizioni in materia di trattamenti pensionistici) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, giudizio iscritto al n. 162 del registro *referendum*.

Vista l’ordinanza dell’11 dicembre 2014, con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 20 gennaio 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Andrea Manzi e Luca Antonini per Calderoli Roberto, Candiani Stefano, Centinaio Gian Marco e Munerato Emanuela nella qualità di rappresentanti del Comitato promotore Lega Nord e l’avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull’ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (da ora, più semplicemente d.l. n. 201 del 2011): richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell’11 dicembre 2014, dall’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, che ha modificato il correlativo quesito, con attribuzione del seguente titolo: «Abrogazione delle disposizioni in materia di trattamenti pensionistici di cui all’art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011 (convertito dalla legge n. 214 del 2011)».

2.– Il citato art. 24 aggrega, nei commi da 1 a 31-*bis*, di cui si compone, una variegata serie di «disposizioni in materia di trattamenti pensionistici» relativa ai settori del lavoro sia pubblico che privato, sia subordinato che autonomo e dei liberi professionisti; e che attengono sia alla “nuova” pensione di vecchiaia che a quella “anticipata” (sostitutiva della precedente pensione di anzianità); contengono misure concernenti la contribuzione di solidarietà e il blocco della perequazione automatica delle pensioni; prevedono anche l’istituzione di un «Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell’incremento in termini quantitativi e qualitativi

dell'occupazione giovanile e delle donne» (comma 27) e disciplinano la tassazione delle indennità di fine rapporto e di quelle in favore di amministratori di società di capitali (comma 31).

3.– La richiesta in esame è inammissibile per motivi che attengono sia alla natura della normativa che si intende abrogare, sia alla struttura del quesito.

3.1.– In relazione al primo profilo – anche a prescindere dalla natura tributaria, ostatica alla sottoponibilità a *referendum ex art. 75 Cost.*, della su citata disposizione, di cui al comma 31, inserita all'interno dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, considerato come aggregato unitario e indiviso dalla richiesta abrogativa – rileva il divieto di ammissibilità del referendum abrogativo di leggi di bilancio, di cui al medesimo precetto costituzionale, riferibile al complessivo contenuto disciplinatorio del predetto art. 24.

3.1.1.– Al riguardo, questa Corte – sulla premessa che la interpretazione letterale delle cause di inammissibilità testualmente descritte nell'art. 75 Cost. deve essere integrata «da una interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al *referendum* disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (sentenza n. 16 del 1978) – ha già avuto modo di precisare, con riguardo alla categoria, in particolare, delle «leggi di bilancio», che – se non possono, agli effetti del divieto *sub art. 75 Cost.*, a questa equipararsi «le innumerevoli leggi di spesa» (sentenza n. 16 del 1978), ancorché (e per il solo fatto che) perseguano obiettivi di «contenimento della spesa pubblica» (sentenza n. 12 del 2014) – sono, viceversa, a detta categoria riconducibili quelle leggi che «presentino “effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività” delle leggi di bilancio, da essere sottratte a *referendum*, diversamente dalle altre innumerevoli leggi di spesa». Con l'ulteriore puntualizzazione che un tale «stretto collegamento si può ritenere sussista se il legame genetico, strutturale e funzionale con le leggi di bilancio sia tale che le norme sostanziali collegate incidano direttamente sul quadro delle coerenze macroeconomiche e siano essenziali per realizzare l'indispensabile equilibrio finanziario» (sentenza n. 2 del 1994), in modo da rientrare nella «manovra di bilancio» (sentenza n. 35 del 1985).

3.1.2.– In applicazione di tali principi, sono già state ritenute inammissibili due richieste di *referendum* relative al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, recante «Norme per il riordino del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della L. 23 ottobre 1992, n. 421», in ragione, appunto, del ravvisato stretto collegamento, «nel tempo», degli effetti del suddetto atto legislativo «all'ambito di operatività delle leggi di bilancio», anche in correlazione alla sua specifica finalità di «stabilizzazione del sistema per dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso» (sentenza n. 2 del 1994).

La difesa dei promotori ha, a tal riguardo, sostenuto che lo «stretto collegamento» con l'ambito di operatività della legge di bilancio – ravvisato dalla ricordata sentenza n. 2 del 1994 rispetto alla disciplina pensionistica di cui al decreto legislativo n. 503 del 1992 – non possa essere, però, analogamente individuato nella norma oggetto dell'attuale richiesta referendaria. E ciò perché si tratterebbe, in questo caso, di «un intervento straordinario, annunciato ed adottato quasi in contemporanea», con un decreto-legge, «e non di un intervento strutturato nell'ambito di una legge di delega e preannunciato nei documenti di programmazione finanziaria», «come invece era accaduto per il d.lgs. n. 503 del 1992».

La stessa difesa – dopo aver sottolineato «come la legge di stabilità per il 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183) sia stata promulgata oltre venti giorni prima dell'adozione (6 dicembre) del decreto-legge n. 201 del 2011» – ha poi ancora sostenuto che ciò sia «dirimente» al fine di «escludere che il suddetto decreto-legge possa ritenersi collegato in modo genetico e funzionale con quelle leggi di bilancio per le quali l'art. 75 della Costituzione esclude il *referendum*».

3.1.3. – L'argomento non è fondato.

Il «collegamento» alla legge di bilancio, agli effetti della inammissibilità del *referendum*, ben può, infatti, riferirsi anche a provvedimenti a detta legge successivi, ove formalmente e

sostanzialmente correttivi o integrativi della stessa, che si rendano necessari per l'equilibrio della manovra finanziaria.

Questa evenienza è espressamente prevista e disciplinata dalla disposizione di cui al comma 6 dell'art. 10-bis della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), come introdotta dall'art. 2, comma 3, della legge 7 aprile 2011, n. 39 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri), in vigore dal 13 aprile successivo, la quale prevede che, in tal caso, «il Governo [...] trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica [...] gli interventi correttivi che si prevede di adottare».

Come noto, la riferita procedura è stata applicata, per la prima volta, proprio con riguardo al d.l. n. 201 del 2011.

Nella Relazione al Parlamento, presentata il 4 dicembre 2011, il Governo evidenziava come – in ragione delle recenti tensioni sui mercati finanziari – «per mantenere gli impegni assunti in sede europea» si rendesse, appunto, necessaria una manovra correttiva [della precedente legge n. 183 del 12 novembre 2011] equivalente a circa l'1,3 per cento del Prodotto interno lordo – incidente, per una parte rilevante sul settore previdenziale – ed espressamente qualificava tale intervento come “collegato” alla manovra di finanza pubblica per il triennio 2012-2014.

Ed è in ragione di ciò che, in sede di esame (per la conversione in legge) del d.l. n. 201 del 2011, è stata applicata la disposizione di cui all'art. 123-bis, comma 3-bis, del Regolamento della Camera, relativa al regime di ammissibilità delle proposte emendative di provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica (Intervento del Presidente Giorgetti, in Commissioni Riunite V e VI, seduta dell'8 dicembre 2011 – Atti Camera n. 4829, XVI Legislatura). E, anche in sede di discussione e approvazione in Senato (651^a Seduta, 22 dicembre 2011), il disegno di legge n. 3066, di conversione del d.l. n. 201 del 2011, è stato espressamente qualificato come «Collegato alla manovra finanziaria».

Il collegamento della norma che si intende sottoporre a *referendum* con la legge di bilancio è ulteriormente, ed inequivocabilmente, del resto, dimostrato dal fatto che la disposizione di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 2011 (in materia di trattamenti pensionistici e, segnatamente, sull'elevazione del requisito anagrafico ad anni 67 per chi matura il diritto al pensionamento dall'anno 2026), è stata abrogata proprio dal comma 9 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, che, pertanto, è venuto ad incidere su un aggregato, importante, della manovra di bilancio, con evidenti prospettive di ampliare l'orizzonte della sostenibilità finanziaria stessa (anticipando la progressione in avanti del requisito anagrafico).

In definitiva, proprio gli evidenziati profili di contenuto e procedurali, che sostanziano la portata dell'art. 24 e ne hanno caratterizzato l'origine, rendono immediatamente percepibile la differenza di piani sui quali si collocano l'anzidetta disposizione oggetto del quesito referendario ed una «qualunque legge» che «persegua obiettivi o produca effetti di contenimento della spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio statale» (sentenza n. 12 del 2014); una distanza, dunque, che, anche nel caso in esame, mantiene intatta l'esigenza di non ampliare eccessivamente l'orbita del divieto di cui all'art. 75, secondo comma, Cost.

3.2.– Ulteriore, a sua volta decisivo, motivo di inammissibilità della odierna richiesta di *referendum* è costituito dalla palese carenza di omogeneità del quesito. Ciò che, nella loro memoria, i promotori neppure hanno contestato, insistendo, invece, sui molteplici aspetti di criticità che paleserebbe la disciplina recata dall'art. 24 e, tra questi, in particolare quello della sua incidenza pregiudizievole su una estesa platea di destinatari; censure, queste, che, come tali, non possono però radicare alcun scrutinio in questa sede, giacché estranee all'ambito oggettivo del presente giudizio di ammissibilità ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 1953.

La richiesta in esame – proponendosi di sottoporre ad abrogazione in modo indistinto l'intero art. 24 del d.l. n. 201 del 2011 – investe, infatti, all'interno della stessa (di per sé) ampia e variegata materia dei «trattamenti pensionistici», una pluralità di fattispecie differenziate, sia in relazione alle forme di pensione (stante l'autonomia disciplinatoria della «pensione di anzianità» rispetto a quella, cosiddetta ora, «anticipata»), sia con riguardo alla pluralità delle categorie di

soggetti interessati (lavoratori pubblici, privati, subordinati, autonomi, liberi professionisti), cui corrispondono non uniformi regimi previdenziali; e coinvolge, altresì, disposizioni normative che attengono alle aliquote contributive dei soli lavoratori autonomi, alla perequazione automatica, alla contribuzione di solidarietà ed alla istituzione di un Fondo per favorire l'occupazione giovanile e delle donne, oltre ad una disposizione eccentrica ed estranea alla materia previdenziale come quella di natura tributaria sulla tassazione anche dei compensi degli amministratori di società di capitali.

Si tratta, dunque, nella specie di un "aggregato indivisibile di norme", tale che «l'elettore si troverebbe a dover esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e disposizioni diverse» (sentenza n. 12 del 2014), con conseguente compressione della propria libertà di convincimento e di scelta, a presidio della quale, appunto, è posto il requisito della omogeneità del quesito, al fine di garantire l'autenticità della espressione della volontà popolare (sentenze n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 27 del 1981, *ex plurimis*).

4.- L'art. 1 della successiva legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015», nei suoi commi 113, 117, 707, 708 e 709, ha, a sua volta, inciso in senso modificativo su disposizioni (in particolare su quelle di cui al comma 10 e al comma 2) dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011.

Tali modifiche sono evidentemente prive di rilievo agli effetti dell'odierno giudizio di (esclusa) ammissibilità del *referendum* abrogativo del citato art. 24, anche se, *ex post*, ulteriormente confermano il collegamento della disciplina, che ne forma oggetto, con gli obiettivi e i contenuti, di lungo periodo, della manovra finanziaria.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, richiesta dichiarata legittima, con ordinanza dell'11 dicembre 2014, dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2015.

Ordinanza pronunciata nella Camera di consiglio del 14 gennaio 2015 nel giudizio relativo alla richiesta di *referendum* abrogativo iscritto al n. 162 Reg. ref.

Vista l'istanza di rinvio della trattazione della richiesta di *referendum* abrogativo n. 162; *rilevato* che la notifica della data dell'odierna udienza non risulta legalmente perfezionata nei confronti del Comitato promotore.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

rinvia la trattazione del procedimento referendario alla udienza camerale del 20 gennaio 2015, ore 9,30.

SENTENZA N. 16/2016

Referendum abrogativo – Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi – Richieste di referendum abrogativo popolare presentate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise – Ius superveniens modificativo delle disposizioni oggetto dei quesiti referendari – Ordinanza dell’Ufficio centrale per il referendum che dichiara preclusa la consultazione popolare – Estinzione del giudizio.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), delle richieste di *referendum* popolare per l’abrogazione: dell’art. 38, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, limitatamente alle seguenti parole: «Al fine di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese,»; «rivestono carattere di interesse strategico e»; «urgenti ed indifferibili»; «indifferibilità ed urgenza dell’opera e l’apposizione del vincolo preordinato all’esproprio dei beni in essa compresi, conformemente al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità», giudizio iscritto al n. 163 del registro ammissibilità *referendum*; dell’art. 38, comma 1-*bis*, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), introdotto in sede di conversione dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, come modificato dall’art. 1, comma 554, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), limitatamente alle parole: «, per le attività sulla terraferma,»; «In caso di mancato raggiungimento dell’intesa, si provvede con le modalità di cui all’articolo 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell’adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione.», giudizio iscritto al n. 164 del registro ammissibilità *referendum*; dell’art. 38, comma 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, limitatamente alle seguenti parole: «prorogabile due volte per un periodo di tre anni nel caso sia necessario completare le opere di ricerca»; «prorogabile per una o più volte per un periodo di dieci anni ove siano stati adempiuti gli obblighi derivanti dal decreto di concessione e il giacimento risulti ancora coltivabile», giudizio iscritto al n. 165 del registro ammissibilità *referendum*; dell’art. 57, comma 3-*bis*, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo),

convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, come modificato dall'art. 1, comma 552, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), limitatamente alle seguenti parole: «con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239, nonché», giudizio iscritto al n. 166 del registro *referendum* e dell'art. 1, comma 8-bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), introdotto dall'art. 38, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, limitatamente alle seguenti parole: «7 e», giudizio iscritto al n. 167 del registro ammissibilità *referendum*.

Viste le ordinanze del 26 novembre 2015, con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato conformi a legge le richieste referendarie, e del 7 gennaio 2016, con la quale lo stesso organo ha dichiarato che non hanno più corso le operazioni concernenti le presenti richieste referendarie, ai sensi dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo);

udito nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Stelio Mangiameli per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, Stefania Valeri per il delegato del Consiglio regionale dell'Abruzzo e per la Regione Abruzzo e gli avvocati dello Stato Andrea Fedeli e Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– La Corte era stata chiamata, prima della pronuncia dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 7 gennaio 2016, a pronunciarsi sull'ammissibilità di cinque richieste di *referendum* abrogativo popolare presentate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, dichiarate legittime dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione con ordinanza del 26 novembre 2015 ed aventi ad oggetto alcuni frammenti di disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) – convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 – del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) – convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35 – e della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

Le cinque richieste di *referendum*, articolate secondo le modalità precedentemente descritte, perseguono finalità, almeno in parte, coincidenti, per cui i giudizi di ammissibilità delle stesse devono essere riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016, è stato dato corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise e dal Governo ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo). Tuttavia il delegato del Consiglio regionale della Regione Abruzzo, con mandato in calce alla memoria individualmente presentata, ha sostituito il precedente difensore

che ha svolto deduzioni in senso satisfattivo circa le modifiche legislative introdotte dalla legge di stabilità 2016.

Il difensore delle Regioni ricorrenti in prossimità dell'udienza in camera di consiglio ha depositato due memorie: con la prima ha sollecitato questa Corte a sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), di abrogazione dell'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, in modo da determinarne, in caso di accoglimento, la reviviscenza e consentire, previa pronuncia di ammissibilità, lo svolgimento delle operazioni referendarie relativamente al secondo quesito; con la seconda, in riferimento al terzo quesito, si è riservato la proposizione del conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* del 7 gennaio 2016.

Tuttavia, in sede di discussione, ha chiesto la cancellazione dal ruolo dei giudizi di ammissibilità delle cinque richieste referendarie in ragione della decisione del predetto Ufficio di non dare più corso alle operazioni che le concernono.

3.– A seguito delle modifiche apportate alle disposizioni oggetto dei quesiti dall'art. 1, commi 240, 241 e 242, della legge n. 208 del 2015, l'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza del 7 gennaio 2016, ha dichiarato, per quanto di interesse nel presente giudizio, che «non hanno più corso le operazioni relative alle cinque richieste referendarie di cui in premessa».

Da ciò consegue che questa Corte «non ha [più] alcuno spazio per interloquire essendo suo compito esclusivo quello di valutare l'ammissibilità o meno dei quesiti quali ad essa pervengono dal suddetto Ufficio centrale» (sentenza n. 16 del 1997), rimanendo impregiudicata la possibilità di essere eventualmente adita con ricorso per conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum*.

Infatti, l'Ufficio centrale per il *referendum* è chiamato a valutare «se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva», mentre al giudice costituzionale compete solo di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità «quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo» (sentenza n. 68 del 1978), possibilità che, con riferimento alle cinque richieste referendarie in esame, è venuta meno a seguito della seconda decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum*.

Alla luce delle esposte enunciazioni, non può nemmeno essere presa in esame la questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015, formulata nella memoria depositata in prossimità della camera di consiglio dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna e Veneto, a prescindere dalla successiva richiesta del difensore di cancellazione dal ruolo.

4.– Deve dunque essere dichiarata l'estinzione del giudizio di ammissibilità delle cinque richieste referendarie, essendone venuto meno l'oggetto.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara estinto il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, dell'art. 38, commi 1, 1-*bis* e 5, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164; dell'art. 57, comma 3-*bis*, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35 e dell'art. 1, comma 8-

bis, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 gennaio 2016.

SENTENZA N. 17/2016

Referendum abrogativo – Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi – Divieto di attività in zone di mare entro dodici miglia marine – Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati – Previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento – Richieste di referendum abrogativo popolare, presentate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, limitatamente alle seguenti parole: “per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale” – *Ius superveniens* che non modifica il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria – Trasferimento del quesito referendario.

Referendum abrogativo – Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi – Divieto di attività in zone di mare entro dodici miglia marine – Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati – Previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento – Richieste di referendum abrogativo popolare, presentate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, limitatamente alle seguenti parole: “per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale” – Quesito che non riguarda le materie espressamente escluse, non ha contenuto propositivo, si presenta come unitario ed univoco e possiede i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità – Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale) della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione del comma 17, terzo periodo, dell’art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dal comma 239 dell’art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), limitatamente alle seguenti parole: «per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale», giudizio iscritto al n. 168 del registro *referendum*.

Viste le ordinanze del 26 novembre 2015, con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta originaria e del 7 gennaio 2016 con la quale lo stesso Ufficio centrale ha riformulato il quesito e la denominazione;

udito nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Stelio Mangiameli per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, Stefania Valeri per il delegato del Consiglio regionale della Regione Abruzzo e per la Regione Abruzzo e gli avvocati dello Stato Andrea Fedeli e Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 19 gennaio 2016, questa Corte ha disposto di dare corso all'illustrazione orale delle memorie depositate dai Consigli regionali delle Regioni Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise, e dalla Regione Abruzzo, limitatamente alla rappresentanza del Consiglio regionale, atteso che la Giunta regionale non ha potere rappresentativo in ordine alla proposizione del *referendum* abrogativo, in ragione di quanto stabilito dall'art. 29 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nonché dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.– Il presente giudizio ha ad oggetto l'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare dichiarata legittima con ordinanza del 26 novembre 2015 dell'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, e come trasferita con la successiva ordinanza del 7 gennaio 2016.

Con quest'ultima ordinanza, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha disposto che la «richiesta referendaria, concernente il comma 17 dell'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dal comma 1 dell'art. 35 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, sia trasferita sul medesimo comma 17, terzo periodo, dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, come sostituito, da ultimo, dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), con la seguente denominazione ed il seguente quesito: a) «Divieto di attività prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine. Esenzione da tale divieto per i titoli abilitativi già rilasciati. Abrogazione della previsione che tali titoli hanno la durata della vita utile del giacimento»; b) «Volete voi che sia abrogato l'art. 6, comma 17, terzo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, “Norme in materia ambientale”, come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”, limitatamente alle seguenti parole: “per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale”?».

3.– L'Ufficio centrale per il *referendum* ha ritenuto che lo *ius superveniens*, nel sostituire la disposizione oggetto della richiesta referendaria, oltre ad avere abrogato parte degli originari secondo e terzo periodo del comma 17 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, abbia introdotto una modificazione della durata dei titoli abilitativi già rilasciati, commisurandola al periodo «di vita utile del giacimento», prevedendo, quindi, una «sostanziale» proroga degli stessi ove «la vita utile del giacimento» superi la durata stabilita nel titolo.

Ha affermato, quindi, che la nuova disciplina non modifica il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria e che, pertanto, ricorre l'ipotesi di cui all'art. 39 della legge n. 352 del 1970, quale risulta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 1978.

4.– La pronuncia è in effetti coerente con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, qualora nel corso del procedimento referendario la disciplina oggetto del quesito sia modificata, spetta all'Ufficio centrale per il *referendum* accertare se l'intenzione del legislatore sia diversa rispetto alla precedente regolamentazione della materia. Difatti, se tale intenzione rimane «fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio che siano state apportate dalle Camere, la corrispondente richiesta non può essere bloccata, perché diversamente la sovranità del popolo (attivata da quella iniziativa) verrebbe ridotta ad una mera apparenza» (citata sentenza n. 68 del 1978).

4.1.– Non possono trovare, quindi, ingresso le prospettazioni della difesa dello Stato e della Regione Abruzzo in persona del delegato effettivo del Consiglio regionale relative al trasferimento del quesito referendario, che esulano dal giudizio di ammissibilità.

5.– A questa Corte compete verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della

Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria. Si può ricordare, in proposito, che «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo [...] del *referendum* va desunto [...] esclusivamente dalla finalità “incorporata nel quesito”, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (sentenza n. 24 del 2011).

Va, inoltre, richiamata l'importanza che assume anche l'univocità del quesito e cioè l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo (sentenza n. 47 del 1991), dovendosi dalle stesse norme di cui si propone l'abrogazione trarre con chiarezza «una matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978), un criterio ispiratore fundamentalmente comune o un principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale (citata sentenza n. 47 del 1991, sentenze n. 65, n. 64 e n. 63 del 1990; n. 28, n. 26 e n. 22 del 1981).

6.– Non si ritiene che vi sono tali ragioni di inammissibilità, né, in particolare, che sono fondate le contrarie prospettazioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

6.1.– Il quesito referendario, anzitutto, non comporta l'introduzione di una nuova e diversa disciplina. Esso infatti produce un effetto di mera abrogazione della disposizione oggetto del quesito riformulato, in vista del chiaro ed univoco risultato di non consentire che il divieto stabilito nelle zone di mare in questione incontri deroghe ulteriori quanto alla durata dei titoli abilitativi già rilasciati.

6.2.– Egualmente infondato l'ulteriore rilievo dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui il quesito sarebbe privo di coerenza in quanto, nella formulazione accolta dall'Ufficio centrale per il *referendum*, comporta anche l'abrogazione dell'inciso relativo alla salvaguardia ambientale, in contrasto con la finalità stessa del *referendum*.

Difatti, a prescindere dal problema interpretativo sollevato *ex adverso*, e secondo cui tale norma di salvaguardia sarebbe collegata alla proroga e quindi rimarrebbe comunque priva di oggetto, una volta che questa fosse abrogata, quel che conta è che la salvaguardia ambientale è oggetto di una apposita disciplina normativa, anche di origine comunitaria.

7.– Va considerato a parte, infine, il rilievo contenuto nella seconda memoria dell'Avvocatura generale dello Stato e formulato nei termini di violazione del principio di divieto di abrogazione in via referendaria di norme «costituzionalmente necessitate», in quanto il quesito, se accolto, comporterebbe la lesione del “diritto” alla proroga delle concessioni petrolifere maturato dai titolari e quindi del loro legittimo affidamento.

In realtà, al di là della formula impropriamente usata, quello che viene prospettato è un vizio di legittimità costituzionale e in quanto tale il suo esame è inammissibile in questa sede.

7.1.– Come già affermato nella sentenza n. 251 del 1975, questo giudizio, per la sua struttura articolata in più fasi consecutive ma consequenziali e funzionalmente unitarie e, per la peculiarità di tale funzione, consistente nel controllo di regolarità del procedimento di abrogazione referendaria, ha un oggetto specifico e limitato.

Esso, pertanto, non può estendersi alla valutazione della legittimità costituzionale della normativa conformata dall'eventuale accoglimento del quesito, verifica che non può che competere ai giudizi a ciò appositamente deputati.

8.– Così delimitato l'ambito del presente giudizio, il quesito referendario, nella formulazione risultante dal trasferimento operato dall'Ufficio centrale, rispetta i limiti espressamente indicati dall'art. 75 Cost. o comunque desumibili sulla base dell'interpretazione logico-sistematica dell'ordinamento costituzionale. In particolare non riguarda alcuna delle materie di cui tale articolo prevede l'esclusione; non ha contenuto propositivo, si presenta come unitario ed univoco e possiede i necessari requisiti di chiarezza ed omogeneità.

Il quesito referendario, come trasferito dall'Ufficio centrale per il *referendum*, deve ritenersi pertanto ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare dichiarata legittima con ordinanza del 26 novembre 2015 dell'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, e come trasferita con ordinanza del 7 gennaio 2016 dello stesso Ufficio centrale per il *referendum*, per l'abrogazione del comma 17, terzo periodo, dell'art. 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come sostituito dal comma 239 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016) limitatamente alle seguenti parole: «per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 gennaio 2016.

SENTENZA N. 26/2017

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale – Intervento dell’Avvocatura dello Stato nel giudizio sull’ammissibilità di *referendum* abrogativo – Deliberazione della relativa richiesta da parte del Consiglio dei ministri e comunicazione del suo contenuto all’Avvocatura da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio – Ritualità dell’intervento.

***Referendum* – Controllo sull’ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo – Formulazione del quesito con la c.d. tecnica del ritaglio – Ammissibilità in sé – Limite – Inammissibilità di quesiti a carattere propositivo che, attraverso l’operazione di ritaglio, mirano a introdurre un assetto sostanzialmente nuovo, estraneo al contesto normativo.**

***Referendum* – Controllo sull’ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo – Verifica dell’univocità e omogeneità del quesito – Criteri.**

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo denominata “abrogazione disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi” – Non riconducibilità a materie sottratte al *referendum* – Carattere propositivo e difetto di univocità e di omogeneità del quesito – Inammissibilità della richiesta.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella sua interezza, e dell’art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), con riferimento a:

– primo comma, limitatamente alle parole «previsti dalla legge o determinato da un motivo illecito determinante ai sensi dell’art. 1345 del codice civile»;

– quarto comma, limitatamente alle parole «per insussistenza del fatto contestato ovvero perché il fatto rientra tra le condotte punibili con una sanzione conservativa sulla base delle previsioni dei contratti collettivi ovvero dei codici disciplinari applicabili,» e alle parole «, nonché quanto avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione. In ogni caso la misura dell’indennità risarcitoria non può essere superiore a dodici mensilità della retribuzione globale di fatto»;

– quinto comma, nella sua interezza;

– sesto comma, limitatamente alla parola «quinto» e alle parole «, ma con attribuzione al lavoratore di un’indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei ed un massimo di dodici mensilità dell’ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica motivazione a tale riguardo, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore,

accerti che vi è anche un difetto di giustificazione del licenziamento, nel qual caso applica, in luogo di quelle previste dal presente comma, le tutele di cui ai commi» e alle parole «, quinto o settimo»;

– settimo comma, limitatamente alle parole «che il licenziamento è stato intimato in violazione dell'articolo 2110, secondo comma, del codice civile. Può altresì applicare la predetta disciplina nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento» e alle parole «; nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del predetto giustificato motivo, il giudice applica la disciplina di cui al quinto comma. In tale ultimo caso il giudice, ai fini della determinazione dell'indennità tra il minimo e il massimo previsti, tiene conto, oltre ai criteri di cui al quinto comma, delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione e del comportamento delle parti nell'ambito della procedura di cui all'art. 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni. Qualora, nel corso del giudizio, sulla base della domanda formulata dal lavoratore, il licenziamento risulti determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari, trovano applicazione le relative tutele previste dal presente articolo»;

– ottavo comma, limitatamente alle parole «in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento», alle parole «quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa più di» e alle parole «, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa più di sessanta dipendenti», giudizio iscritto al n. 169 del registro referendum.

Viste l'ordinanza del 9 dicembre 2016, con la quale l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta, e la successiva ordinanza di correzione di errori materiali del 14 dicembre 2016;

udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Amos Andreoni per Camusso Susanna Lina Giulia e Baseotto Giovanni Marco Mauro nella qualità di componenti del Comitato promotore del *referendum*, e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– Preliminarmente, va esclusa l'irritualità dell'intervento, in questo giudizio, dell'Avvocatura generale dello Stato: irritualità che i promotori del *referendum* hanno prospettato per il profilo della provenienza della correlativa richiesta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e non dal Presidente di detto Consiglio, come sarebbe invece prescritto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

È vero, infatti, che – come dedotto dalla difesa dei promotori –, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera f), della richiamata legge n. 400 del 1988, «le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87», relative alla partecipazione nei giudizi di legittimità costituzionale, sono direttamente assegnate al Presidente del Consiglio dei ministri, che le esercita a nome del Governo. Questa disposizione però non rileva nel presente giudizio, sia perché l'intervento dell'Avvocatura erariale è in questo caso richiesto con delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi (non già del citato art. 5 della legge n. 400 del 1988, ma) dell'art. 33 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in materia, quindi, ricompresa nella delega generale di firma al Sottosegretario (perché non rientrante tra le ipotesi di correlativa esclusione), sia perché l'atto sottoscritto dal Sottosegretario,

del quale qui si discute, non altro è che la mera comunicazione all'Avvocatura (che al Sottosegretario comunque compete) del contenuto della delibera del Consiglio dei ministri «favorevole alla presentazione di memoria in merito alla inammissibilità del *referendum* abrogativo» in questione.

2.– La richiesta di *referendum* abrogativo, su cui questa Corte deve pronunciarsi in base all'art. 75, secondo comma, della Costituzione, riguarda il decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nella sua interezza, e, integralmente o per parti, i commi primo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, recante «Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento» (Statuto dei lavoratori), nel testo introdotto dall'art. 1, comma 42, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita).

Quest'ultima normativa ha modificato il regime di garanzia del lavoratore in caso di licenziamento individuale illegittimo, restringendo le ipotesi di tutela reale, conseguita tramite la reintegrazione nel posto di lavoro, ed espandendo invece i casi di tutela obbligatoria, affidata alla sola indennità risarcitoria (sulla cui misura la novella è altresì intervenuta).

In seguito, e con riferimento ai lavoratori assunti a decorrere dalla data della sua entrata in vigore, il d.lgs. n. 23 del 2015 ha ulteriormente circoscritto le fattispecie di tutela reale, con la correlativa espansione della tutela obbligatoria.

È rimasto invece fermo che la prima si applica solo se il datore di lavoro occupa in ciascuna unità produttiva o in ciascun Comune più di quindici dipendenti, ovvero più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, e in ogni caso se occupa più di sessanta dipendenti nel complesso.

Il quesito referendario, per mezzo dell'abrogazione integrale del d.lgs. n. 23 del 2015 e parziale dell'art. 18, con riferimento ai commi primo, quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo, della legge n. 300 del 1970, nel testo introdotto dalla legge n. 92 del 2012, si propone, per un verso, di eliminare queste novità normative e, per l'altro, di estendere la tutela reale oltre la dimensione occupazionale del datore di lavoro appena ricordata. Difatti, incidendo con la tecnica del ritaglio sull'ottavo comma dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, si otterrebbe l'effetto, in caso di esito favorevole del *referendum*, di applicare la tutela reale a qualunque datore di lavoro che occupa, complessivamente, più di cinque dipendenti, introducendo un limite minimo che non ha mai operato nel nostro ordinamento a tal fine, se non con riferimento al caso peculiare dell'imprenditore agricolo.

3.– Le norme oggetto del quesito referendario sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il ricorso all'istituto del *referendum* abrogativo.

4.– Occorre altresì verificare se il quesito si conforma agli ulteriori limiti di ammissibilità del *referendum* abrogativo che la giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, ha costantemente ricavato dalla Costituzione, e l'esito della verifica, come si vedrà, è negativo.

5.– Il quesito è inammissibile anzitutto a causa del suo carattere propositivo, che lo rende estraneo alla funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost.

Come si è visto, il quesito manipola il testo vigente dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970 attraverso la tecnica del ritaglio, ovvero chiedendo l'abrogazione, quanto ai commi primo, quarto, sesto, settimo e ottavo, di frammenti lessicali, così da ottenere, per effetto della saldatura dei brani linguistici che permangono, un insieme di precetti normativi aventi altro contenuto rispetto a quello originario.

Questa tecnica, risolvendosi anch'essa in una abrogazione parziale della legge, non è di per sé causa di inammissibilità del quesito (*ex plurimis*, sentenza n. 28 del 2011), e anzi si rende a volte necessaria per consentire la riesplorazione di una compiuta disciplina già contenuta *in nuce* nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del *referendum* (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999).

Altra cosa invece è la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo. Ne discende che tale assetto, trovando un mero pretesto nel modo con cui certe norme sono state formulate sul piano lessicale, sarebbe da imputare direttamente alla volontà propositiva di creare diritto, manifestata dal corpo elettorale. In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del *referendum* abrogativo.

Fin dalla sentenza n. 36 del 1997, infatti, è stato dichiarato inammissibile «il quesito referendario [che] si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria *ratio* e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo» (nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2003, n. 50 e n. 38 del 2000).

6.– L'odierno quesito referendario si vale della tecnica del ritaglio, operando in particolare, ma non solo, sull'ottavo comma dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. Nel testo vigente questa disposizione subordina il ricorso alla tutela reale a una dimensione occupazionale che il legislatore ha determinato in più di quindici dipendenti per unità produttiva o per Comune, ovvero in più di sessanta dipendenti nel complesso. Per la sola impresa agricola, il limite relativo all'unità produttiva e all'ambito territoriale è abbassato a più di cinque lavoratori.

Attraverso la soppressione di alcune parole si otterrebbe una norma del seguente tenore: «le disposizioni dei commi dal quarto al settimo si applicano al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che occupa alle sue dipendenze più di cinque dipendenti».

L'espressione numerica «cinque», contenuta nel testo vigente della norma, concretizza un apprezzamento che, in relazione all'unità produttiva o al medesimo Comune, il legislatore ha riservato all'impresa agricola, in virtù delle peculiarità in fatto e in diritto riconosciute a questa figura. Esso non esprime pertanto una scelta legislativa potenzialmente idonea a regolare il limite minimo di applicazione della tutela reale relativo al datore di lavoro, qualora il legislatore non avesse optato per l'altro di quindici. Costituisce, infatti, un dato normativo previsto con tutt'altra finalità, che si giustifica nell'ordito legislativo esclusivamente in ragione delle peculiarità cui si è innanzi accennato.

Ne consegue che la manipolazione richiesta non è diretta a sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo, affinché venga sostituito con ciò che residua in seguito all'abrogazione e che, in difetto di quel contenuto, il legislatore ha predisposto perché abbia applicazione al fine di regolare la fattispecie. Essa invece, del tutto arbitrariamente, rinviene nell'espressione linguistica una cifra destinata a rispondere ad altre esigenze, e se ne serve per renderla il cardine di un regime giuridico connotato non più dalla specificità dell'impresa agricola, ma dalla vocazione a disciplinare in termini generali il limite occupazionale cui è subordinata la tutela reale.

In questo senso la nuova statuizione davvero può dirsi «estranea al contesto normativo» (sentenza n. 36 del 1997), perché non segna l'espansione di una scelta legislativa dettata per regolare la fattispecie come conseguenza connaturata all'abrogazione, ma, rinvenendo nella disposizione un numero, il «cinque», legato alla figura dell'imprenditore agricolo, lo converte nell'oggetto di una proposta al corpo elettorale di un nuovo e diverso assetto dimensionale della tutela reale.

Al contrario, la decisione su quale debba essere il livello numerico cui subordinare questo effetto esige una valutazione di interessi contrapposti, che il legislatore formula con riguardo alla disciplina generale dell'istituto, e che un *referendum* di natura esclusivamente abrogativa non può invece determinare di per sé, grazie alla fortuita compresenza nella disposizione di indicazioni numeriche sfruttabili mediante il ritaglio. Altro sarebbe stato se il quesito referendario avesse chiesto la integrale abrogazione del limite occupazionale, perché in questo caso si sarebbe mirato al superamento della scelta stessa del legislatore di subordinare la tutela reale ad un bilanciamento con valori altri, nell'ambito di un'operazione meramente demolitoria di una certa opzione legislativa (sentenza n. 41 del 2003). Laddove non intenda abrogare quella

opzione di base, ma esclusivamente articolarla in modo differente, il quesito assume invece un tratto propositivo, che ne determina l'inammissibilità.

7.– Il quesito è inammissibile anche a causa del difetto di univocità e di omogeneità.

Questa Corte, fin dalla sentenza n. 16 del 1978, ha ritenuto inammissibili «le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.». In seguito, si è precisato che l'elettore non deve trovarsi nella condizione di «esprimere un voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse, con conseguente compressione della propria libertà di scelta», come può accadere specie quando il quesito raggiunge «interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee» (sentenza n. 12 del 2014; inoltre, *ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2015, n. 25 del 2004, n. 47 del 1991, n. 65 e n. 64 del 1990, n. 28 del 1987 e n. 27 del 1981).

Va da sé che l'omogeneità del quesito non può dipendere esclusivamente dalla compresenza nel medesimo testo normativo, e persino nella medesima disposizione, di più norme. Quando esse abbiano un oggetto differente, l'elettore, infatti, potrebbe volere l'abrogazione di una soltanto di tali norme, ma non dell'altra, sicché chiamarlo a votare unitariamente su entrambe ne coarterebbe la libertà di voto.

Naturalmente non è sempre di immediata evidenza quando le norme prefigurino davvero ipotesi differenti, o quando esse piuttosto contribuiscano a definire una fattispecie razionalmente unitaria. In caso di dubbio indizi probanti possono trarsi dall'evoluzione normativa di un certo istituto, per verificare se le parti di cui esso si compone siano indissolubilmente legate da una comune volontà legislativa, o se, invece, esse rispondano a opzioni politiche non necessariamente unitarie, e anzi agevolmente distinguibili le une dalle altre. In quest'ultimo caso, del resto, il corpo elettorale non sarebbe investito della funzione, propria del *referendum* abrogativo, di rigettare un assetto di interessi voluto dal legislatore, ma si troverebbe piuttosto a ricombinarne di plurimi per dare vita a una nuova disciplina ispirata a scelte alternative, e dunque di carattere propositivo. Il requisito della omogeneità del quesito e l'inammissibilità di operazioni manipolative-propositive, in altri termini, sono aspetti di un'unica figura, determinata dalla funzione meramente abrogativa riservata dall'art. 75 Cost. al *referendum*.

8.– Come si è detto, il quesito referendario in questione unisce l'abrogazione integrale del d.lgs. n. 23 del 2015 all'abrogazione parziale dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. La prima normativa, a decorrere dalla sua entrata in vigore, regola i licenziamenti illegittimi con una disciplina che, rispetto a quella dell'art. 18, limita la tutela reale e ridimensiona quella indennitaria «soprattutto per i lavoratori con anzianità di servizio non elevata».

I promotori del *referendum* aggiungono che «si è di fronte al tentativo di ripristinare la facoltà datoriale di adottare il licenziamento *ad nutum* di codicistica memoria, scelta che il nostro ordinamento aveva definitivamente escluso sin dall'introduzione della legge 604 del 1966 e che avrà il solo inconveniente, per il datore di lavoro, di imporgli un minimo esborso aggiuntivo».

I due corpi normativi, oggetto dell'unico quesito referendario, anche se riguardano entrambi i licenziamenti individuali illegittimi, sono all'evidenza differenti, sia per i rapporti di lavoro ai quali si riferiscono (iniziati prima o dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 23 del 2015), sia per il regime sanzionatorio previsto. Le richieste abrogative che li riguardano sono perciò disomogenee e suscettibili di risposte diverse. L'elettore infatti ben potrebbe volere l'abrogazione del d.lgs. n. 23 del 2015, rifiutando le innovazioni, rispetto all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, contenute in tale decreto, senza però volere allo stesso tempo anche la radicale modificazione dell'art. 18, oggetto della richiesta abrogativa.

Del resto non è senza significato il fatto che gran parte dell'animato dibattito politico sul cosiddetto *Jobs Act* e sul d.lgs. n. 23 del 2015 è stato incentrato proprio sulla modificazione che veniva apportata alla disciplina dell'art. 18, senza mettere in questione anche il contenuto di questa disposizione.

9.– Sotto un altro aspetto deve rilevarsi che il quesito referendario accomuna l'effetto di estendere i casi di tutela reale, avuto riguardo alle forme di licenziamento illegittimo previste dall'ordinamento, con quello di ampliare l'ambito di operatività della tutela, perché la soggezione al meccanismo di reintegrazione dovrebbe riguardare qualunque datore di lavoro che occupi più di cinque dipendenti, anziché più di quindici, nell'unità produttiva o nel Comune, oppure complessivamente più di sessanta.

Appare chiaro che in tal modo vengono accorpate in un unico quesito determinazioni, proprie della discrezionalità legislativa, che possono rispondere ad apprezzamenti diversi. Un conto infatti è stabilire in quali ipotesi di licenziamento illegittimo e attraverso quali meccanismi può essere in linea astratta tutelato il lavoratore; altro conto è decidere a quale realtà, imprenditoriale o non imprenditoriale, essi vadano riservati. In questo senso è ben possibile forgiare strumenti di garanzia estremamente rigorosi, ma al contempo scegliere di renderli residuali attraverso un'applicazione circoscritta a talune categorie di datori di lavoro; oppure, al contrario, accordare la tutela reale a casi del tutto limitati quanto alle cause che la giustificano, ma che siano invece di applicazione generale.

Difatti gli interventi legislativi che il quesito referendario vorrebbe abrogare, tanto con riguardo alla legge n. 92 del 2012, che ha modificato l'art. 18 della legge n. 300 del 1970, quanto con riferimento al d.lgs. n. 23 del 2015, se hanno indubbiamente manifestato uno sfavore crescente del legislatore nei confronti della tutela reale, riducendone i casi oggettivi di applicazione, non hanno però inciso restrittivamente sui requisiti soggettivi di carattere dimensionale previsti fin dal testo originario dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, e poi ulteriormente arricchiti dalla legge 11 maggio 1990, n. 108 (Disciplina dei licenziamenti individuali). Segno questo che tale materia è stata reputata estranea alla ratio che ha sorretto invece le modifiche apportate all'art. 18 della legge n. 300 del 1970, riguardo ai casi di reintegrazione, e ha conservato, nel disegno legislativo che il quesito referendario intende contrastare, una sua autonomia. Perciò, una volontà abrogativa avente ad oggetto le modifiche di cui si è detto non necessariamente collima con una parallela volontà relativa ai limiti dimensionali di applicazione della tutela reale.

Alla vicenda normativa appena ricordata, nella quale interventi finalizzati a contenere le ipotesi di tutela reale coesistono con la conferma dei requisiti soggettivi dimensionali del datore di lavoro, fanno eco le tornate referendarie degli anni 2000 e 2003, in occasione delle quali vennero distintamente sottoposti all'elettorato due diversi quesiti: quello ammesso dalla sentenza di questa Corte n. 46 del 2000, che si riproponeva di abrogare la tutela reale, e quello ammesso con la sentenza n. 41 del 2003, che invece intendeva abolire ogni limite numerico ai fini dell'applicazione di detta tutela.

Considerata la diversità dei quesiti, l'elettore in definitiva potrebbe desiderare che la reintegrazione torni a essere invocabile quale regola generale a fronte di un licenziamento illegittimo, ma resti confinata ai soli datori di lavoro che occupano più di quindici dipendenti in ciascuna unità produttiva o Comune, o ne impiegano complessivamente più di sessanta. Oppure potrebbe volere che quest'ultimo limite sia ridotto, ma che, anche per tale ragione, resti invece limitato l'impiego della tutela reale, da mantenere nei casi in cui è attualmente prevista.

Il fatto che invece il quesito referendario lo obblighi ad un voto bloccato su tematiche non sovrapponibili, proponendo l'abrogazione parziale anche dell'ottavo comma, e non soltanto dei commi primo, quarto, quinto, sesto e settimo dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970, comporta un'ulteriore ragione di inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), e dell'art.

18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), nelle parti indicate in epigrafe, richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 9 dicembre 2016, pronunciata dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

SENTENZA N. 27/2017

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale – Intervento dell’Avvocatura dello Stato nel giudizio sull’ammissibilità di *referendum* abrogativo – Deliberazione della relativa richiesta da parte del Consiglio dei ministri e comunicazione all’Avvocatura del suo contenuto da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio – Ritualità dell’intervento.

***Referendum* – Richieste di *referendum* abrogativo – Controllo sull’ammissibilità – Possibilità di valutare profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta – Esclusione.**

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo denominata “abrogazione disposizioni limitative della responsabilità solidale in materia di appalti” – Assenza di preclusioni derivanti dai limiti al *referendum* – Matrice razionalmente unitaria del quesito e sua rispondenza ai necessari requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità – Ammissibilità della richiesta.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione dell’art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), limitatamente alle parole «Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti,» e alle parole «Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all’appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell’appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l’azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l’infruttuosa escussione del patrimonio dell’appaltatore e degli eventuali subappaltatori.», giudizio iscritto al n. 170 del registro *referendum*.

Vista l’ordinanza del 9 dicembre 2016, con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio dell’11 gennaio 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini e Amos Andreoni per Camusso Susanna Lina Giulia e Baseotto Giovanni Marco Mauro, nella qualità di componenti del comitato promotore del *referendum*, e l’avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– Preliminarmente, va esclusa l'irritualità dell'intervento, in questo giudizio, dell'Avvocatura generale dello Stato: irritualità che i promotori del *referendum* hanno prospettato per il profilo della provenienza della correlativa richiesta da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e non dal Presidente di detto Consiglio, come invece prescritto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

È pur vero, infatti, che, come dedotto dalla difesa dei promotori, ai sensi dell'art. 5, lettera f), della richiamata legge n. 400 del 1988, «le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n. 87», relative all'intervento o alla costituzione nei giudizi di legittimità costituzionale, sono direttamente attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri, che le esercita a nome del Governo.

Questa disposizione, però, non rileva nel presente giudizio, sia perché l'intervento dell'Avvocatura dello Stato è in questo caso richiesto con delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi (non già del citato art. 5 della legge n. 400 del 1988, ma) dell'art. 33 della legge 25 marzo 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in materia, quindi, ricompresa nella delega generale di firma al Sottosegretario (perché non rientrante tra le ipotesi di correlativa esclusione), sia perché l'atto sottoscritto dal Sottosegretario, del quale qui si discute, non altro è che la mera comunicazione all'Avvocatura (che al Sottosegretario comunque compete) del contenuto della delibera del Consiglio dei ministri «favorevole alla presentazione di memoria in merito alla inammissibilità del *referendum* abrogativo n. 170/2016».

2.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della su menzionata richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), limitatamente alle parole «Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti» e alle parole «Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori».

3.– La richiesta è stata dichiarata legittima, con ordinanza del 9 dicembre 2016, dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, che ha attribuito al quesito il seguente titolo: «abrogazione disposizioni limitative della responsabilità solidale in materia di appalti».

4.– L'art. 29 del d.lgs. n. 276 del 2003, nella sua attuale formulazione – frutto di numerosi, e anche recentissimi, interventi novellatori, tra cui quello dettato dalla legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), che ne segna essenzialmente la portata attinta dal quesito referendario – disciplina il regime di tutela della complessiva posizione giuridica dei lavoratori impiegati in appalti di opere o di servizi.

In particolare, il comma 2, interessato dalla richiesta di abrogazione referendaria, reca la disciplina della responsabilità solidale di committente, appaltatore ed eventuali subappaltatori (ma rispetto a questi ultimi soltanto nel limite, decadenziale, di due anni dalla cessazione dell'appalto) per i crediti retributivi, previdenziali e assicurativi dei lavoratori impiegati in appalti di opere o di servizi.

Disciplina, questa, che può essere derogata da disposizioni della contrattazione collettiva nazionale che individuino «metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti».

Inoltre, sempre in forza della norma dettata dal citato comma 2, la responsabilità solidale grava sul committente imprenditore o datore di lavoro, con esclusione, quindi, delle ipotesi in cui il committente sia una persona fisica che non esercita attività di impresa o professionale (come disposto dal successivo comma 3-ter).

Deve, poi, trattarsi di “appalto privato”, giacché – come precisato dall’art. 9, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99 – il comma 2 dell’art. 29 non è applicabile in relazione ai contratti di appalto stipulati dalle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

Peraltro, l’art. 9 del citato d.l. n. 76 del 2013 ha esteso il regime della solidarietà anche in relazione ai compensi e agli obblighi di natura previdenziale e assicurativa nei confronti dei lavoratori con contratto di lavoro autonomo.

Il comma 2 dell’art. 29 detta, poi, la disciplina processuale della solidarietà, per le obbligazioni anzidette, di committente e appaltatore, i quali devono essere convenuti «unitamente» in giudizio, con la facoltà del committente di eccepire, nella prima difesa, il *beneficium excussionis* in relazione al patrimonio dell’appaltatore (o degli eventuali subappaltatori).

Ove l’eccezione sia tempestiva, il giudice accerta la responsabilità di tutti gli obbligati, ma il lavoratore non potrà agire *in executivis* contro il committente prima di aver escusso infruttuosamente il patrimonio dell’appaltatore (e degli eventuali subappaltatori).

Infine, l’ultima parte del comma 2 – non interessata dalla richiesta referendaria regola, in base ai principi generali, l’assolvimento degli obblighi del sostituto di imposta da parte del committente che ha eseguito il pagamento, nonché l’azione di regresso in suo favore.

5.– Il quesito, che investe la deroga al regime di responsabilità solidale che può essere apportata dalla contrattazione collettiva e la disciplina processuale sopra richiamata, è ammissibile.

6.– Nessuna preclusione proviene dai divieti posti dall’art. 75, secondo comma, Cost., né da profili attinenti a disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente obbligato.

Non colgono nel segno neppure i rilievi di inammissibilità sollevati dall’Avvocatura generale dello Stato, giacché, in sede di controllo di ammissibilità dei *referendum*, il relativo giudizio non può investire profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta (tra le altre, sentenza n. 13 del 2012), là dove, peraltro, proprio la normativa di risulta, nel caso della richiesta abrogativa in esame, manterrebbe intatta la sua specialità rispetto alla disciplina dell’art. 1676 del codice civile, già solo considerando (tra i vari aspetti di diversificazione) che tale ultima norma trova applicazione anche negli appalti pubblici.

7.– Il quesito risponde, poi, ai requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità, anche se formulato con la cosiddetta tecnica del ritaglio (sentenze n. 26 e n. 28 del 2011).

Esso si incentra su un medesimo istituto (quello della responsabilità solidale negli appalti a tutela della posizione dei lavoratori in essi impiegati) interamente disciplinato all’interno dello stesso comma 2 dell’art. 29 del d.lgs. n. 276 del 2003, proponendo l’ablazione di due (corpi di) disposizioni autonome, in esso presenti, rispetto a quella che persiste di risulta.

In altri termini, l’ablazione riguarda la deroga al regime di responsabilità solidale consentita alla contrattazione collettiva nazionale e la articolata disciplina processuale dell’azione esperibile dal lavoratore; mentre, ciò che rimane in vita, secondo il quesito, è la disciplina sostanziale della

responsabilità solidale negli appalti, comprensiva degli obblighi tributari e dell'azione di regresso del committente.

Sicché, l'elettore è chiaramente posto nell'alternativa di mantenere ferma l'attuale disciplina del comma 2 dell'art. 29, ovvero depurarla, "seccamente", dei profili anzidetti, per lasciare intatta soltanto la disciplina sostanziale sulla responsabilità solidale di committente (imprenditore o datore di lavoro) e appaltatore e eventuali subappaltatori, ristabilendo, sostanzialmente, il testo della norma come scritto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», poi rimodulato dai successivi interventi novellatori.

Dunque, il quesito – che incide su profili accessori e non connaturati o essenziali rispetto alla disciplina della solidarietà per le obbligazioni relative a crediti maturati dal prestatore impiegato nell'appalto (che risponde alle regole generali di cui agli artt. 1292 e seguenti cod. civ.) – palesa una matrice razionalmente unitaria ed evidenzia i caratteri della chiarezza ed omogeneità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), limitatamente alle parole «Salvo diversa disposizione dei contratti collettivi nazionali sottoscritti da associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative del settore che possono individuare metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti,» e alle parole «Il committente imprenditore o datore di lavoro è convenuto in giudizio per il pagamento unitamente all'appaltatore e con gli eventuali ulteriori subappaltatori. Il committente imprenditore o datore di lavoro può eccepire, nella prima difesa, il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore medesimo e degli eventuali subappaltatori. In tal caso il giudice accerta la responsabilità solidale di tutti gli obbligati, ma l'azione esecutiva può essere intentata nei confronti del committente imprenditore o datore di lavoro solo dopo l'infruttuosa escussione del patrimonio dell'appaltatore e degli eventuali subappaltatori.», richiesta dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 9 dicembre 2016, dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

SENTENZA N. 28/2017

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale – Intervento dell’Avvocatura dello Stato nel giudizio sull’ammissibilità di *referendum* abrogativo – Deliberazione della relativa richiesta da parte del Consiglio dei ministri e comunicazione all’Avvocatura del suo contenuto da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio – Ritualità dell’intervento.

***Referendum* – Richieste di *referendum* abrogativo – Cause di inammissibilità individuate dalla giurisprudenza costituzionale – Non inclusione tra esse del carattere “costituzionalmente rilevante” della disciplina oggetto del quesito.**

***Referendum* – Richieste di *referendum* abrogativo – Controllo sull’ammissibilità – Verifica della chiarezza, omogeneità e univocità del quesito – Criteri.**

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo denominata “abrogazione disposizioni sul lavoro accessorio (*voucher*)” – Assenza di preclusioni derivanti dai limiti al *referendum* – Matrice razionalmente unitaria del quesito e sua rispondenza ai necessari requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità – Ammissibilità della richiesta.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici: Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’articolo 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell’art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (*voucher*)», giudizio iscritto al n. 171 del registro *referendum*.

Vista l’ordinanza del 9 dicembre 2016 con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta e la successiva ordinanza del 14 dicembre 2016, di correzione di alcuni errori materiali;

udito nella camera di consiglio dell’11 gennaio 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per Camusso Susanna Lina Giulia e Baseotto Giovanni Marco Mauro nella qualità di componenti del Comitato promotore del *referendum* e l’avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

[...]

Considerato in diritto

1.– Preliminarmente, va esclusa l’irritualità dell’intervento, in questo giudizio, dell’Avvocatura generale dello Stato: irritualità che i promotori del *referendum* hanno prospettato per il profilo della provenienza della correlativa richiesta da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e non dal Presidente di detto Consiglio, come invece

prescritto dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

È pur vero, infatti, che, come dedotto dalla difesa dei promotori, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera f), della richiamata legge n. 400 del 1988, «le attribuzioni di cui alla legge 11 marzo 1953, n.87», relative all'intervento o alla costituzione nei giudizi di legittimità costituzionale, sono direttamente assegnate dal Presidente del Consiglio dei ministri, che le esercita a nome del Governo.

Questa disposizione, però, non rileva nel presente giudizio, sia perché l'intervento dell'Avvocatura erariale è in questo caso richiesto con delibera del Consiglio dei ministri adottata ai sensi (non già del citato art. 5 della legge 400 del 1988, ma) dell'art. 33 della legge 25 marzo 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), in materia, quindi, ricompresa nella delega generale di firma al Sottosegretario (perché non rientrante tra le ipotesi di correlativa esclusione), sia perché l'atto sottoscritto dal Sottosegretario, del quale qui si discute, non altro è che la mera comunicazione all'Avvocatura (che al Sottosegretario comunque compete) del contenuto della delibera del Consiglio dei ministri «favorevole alla presentazione di memoria in merito alla inammissibilità del *referendum* abrogativo» in questione.

2.– La Corte è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (voucher)». La richiesta è stata dichiarata legittima, con ordinanza del 6-9 dicembre 2016, dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione, che ha provveduto, in esito alla modifica normativa dell'art. 49 del citato d.lgs. n. 81 del 2015 ad opera dell'art. 1 del decreto legislativo n. 185 del 24 settembre 2016 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 giugno 2015, n. 81 e 14 settembre 2015, nn. 148, 149, 150 e 151, a norma dell'articolo 1, comma 13, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

3.– Le disposizioni oggetto del quesito referendario disciplinano l'istituto del «lavoro accessorio», introdotto nell'ordinamento dagli artt. da 70 a 73 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

In particolare, l'art. 70, comma 1, del citato d.lgs. n. 276 del 2003 definiva le prestazioni occasionali di tipo accessorio, come «attività lavorative di natura meramente occasionale rese da soggetti a rischio di esclusione sociale o comunque non ancora entrati nel mercato del lavoro, ovvero in procinto di uscirne, nell'ambito: a) dei piccoli lavori domestici a carattere straordinario, compresa l'assistenza domiciliare a bambini e alle persone anziane, ammalate o con handicap; b) dell'insegnamento privato supplementare; c) dei piccoli lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici e monumenti; d) della realizzazione di manifestazioni sociali, sportive, culturali o caritatevoli; e) della collaborazione con enti pubblici e associazioni di volontariato per lo svolgimento di lavori di emergenza, come quelli dovuti a calamità o eventi naturali improvvisi, o di solidarietà».

Il comma 2 dello stesso art. 70 disponeva poi che la durata di tali attività lavorative non dovesse superare trenta giorni nel corso dell'anno solare e comunque dar luogo nello stesso anno a compensi superiori a 3 mila euro, sempre nel corso di un anno solare.

A sua volta l'art. 71 stabiliva le caratteristiche soggettive dei prestatori di lavoro accessorio, individuandoli: nei disoccupati da oltre un anno, nelle casalinghe, studenti e pensionati, nei disabili e soggetti in comunità di recupero, nei lavoratori extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, nei sei mesi successivi alla perdita del lavoro.

L'art. 72 introduceva innovative modalità di pagamento, prevedendo un carnet di buoni per prestazioni di lavoro accessorio del valore nominale di 7,50 euro, con un onere contributivo a fini previdenziali pari a 1 euro da versare alla Gestione separata Inps di cui all'art. 2, comma 26,

della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), e di 0,50 euro all'Inail per fini assicurativi contro gli infortuni sul lavoro. La disposizione prevedeva l'esenzione fiscale del compenso corrisposto al lavoratore e la sua non incidenza sullo stato di disoccupato o inoccupato del lavoratore medesimo.

Infine, l'art. 73 del medesimo d.lgs. n. 276 del 2003 dettava disposizioni in tema di coordinamento informativo ai fini previdenziali, prevedendo modalità per la verifica dell'andamento delle prestazioni di carattere previdenziale e delle relative entrate contributive, «conseguenti allo sviluppo delle attività di lavoro accessorio».

L'istituto in esame ha subito nel tempo numerose, profonde, modifiche quali, in particolare, quelle recate dall'art. 16, comma 1, del decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 (Disposizioni correttive del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e mercato del lavoro), dall'art. 22 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge dall'art. 1, comma 32, lettera a), della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), dall'art. 7 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, e, infine, dagli artt. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, oggetto della richiesta referendaria, che hanno integralmente riscritto la disciplina delle disposizioni degli artt. 70, 71, 72, e 73 del d.lgs. n. 276 del 2003, abrogate espressamente dall'art. 55, comma 1, lettera d), del medesimo d.lgs. n. 81 del 2015.

4.- La richiesta referendaria in esame risulta ammissibile.

Nel caso in esame, questa Corte rileva innanzitutto che il quesito non è riconducibile, né direttamente né indirettamente, a materie sottratte dall'art. 75 Cost. al vaglio referendario.

Ai fini del giudizio di ammissibilità, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, questa Corte ha individuato quattro distinti complessi di ragioni di inammissibilità del *referendum* abrogativo. In particolare, sono ritenute inammissibili: 1) le richieste che incorrono in una delle cause di inammissibilità testualmente indicate dal secondo comma dell'art. 75 Cost. (leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali), la cui interpretazione però non deve limitarsi a quella letterale ma deve, invece, essere integrata con quella logico-sistematica, affinché siano sottratte al *referendum* anche «le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (sentenza n. 16 del 1978); 2) quelle aventi ad oggetto una pluralità di domande eterogenee e carenti di una matrice razionalmente unitaria; 3) quelle aventi ad oggetto non un atto avente forza di legge ordinaria, ma la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali di cui all'art. 138 Cost.; 4) quelle aventi ad oggetto le disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente obbligato.

Il quesito, inoltre, contrariamente all'assunto della Presidenza del Consiglio dei ministri, non inerisce a disposizioni cui possa essere attribuito il carattere di norma costituzionalmente necessaria, in quanto relativa alla materia del lavoro occasionale, che deve trovare obbligatoriamente una disciplina normativa. L'evoluzione dell'istituto, nel trascendere i caratteri di occasionalità dell'esigenza lavorativa cui era originariamente chiamato ad assolvere, lo ha reso alternativo a tipologie regolate da altri istituti giuslavoristici e quindi non necessario.

Invero, attraverso i ricordati interventi normativi, la originaria disciplina del lavoro accessorio, quale attività lavorativa di natura meramente occasionale, limitata, sotto il profilo soggettivo, a particolari categorie di prestatori, e, sotto il profilo oggettivo, a specifiche attività, ha modificato la sua funzione di strumento destinato, per le sue caratteristiche, a corrispondere ad esigenze marginali e residuali del mercato del lavoro. Tale modifica appare già emblematicamente attestata dal cambiamento della denominazione della rubrica del Capo II del d.lgs. n. 276 del 2003 in cui risultano inserite le originarie previsioni normative («Prestazioni

occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti») rispetto a quella recata dal Capo VI del d.lgs. n. 81 del 2015, («Lavoro accessorio»), nel quale sono inseriti gli articoli di cui si chiede l'abrogazione referendaria, in quanto viene a mancare qualsiasi riferimento alla occasionalità della prestazione lavorativa quale requisito strutturale dell'istituto.

Nemmeno ci si può rifare a un diverso carattere «costituzionalmente rilevante», in quanto una tale criterio non assurge a valore discriminante in sede di vaglio di ammissibilità di un quesito referendario.

Il quesito, infine, rispetta anche le indicazioni della giurisprudenza costituzionale relative alla chiarezza, omogeneità e univocità desumibile «esclusivamente dalla finalità “incorporata nel quesito”, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del *referendum* sul quadro normativo di riferimento» (così sentenza n. 24 del 2011).

Sotto tale profilo, non vi sono dubbi in ordine al fatto che la domanda proposta, nel chiedere di eliminare le ricordate disposizioni del d.lgs. n. 81 del 2015, sia espressione di una matrice razionalmente unitaria, essendo l'intento referendario quello di abrogare nella sua interezza l'attuale disciplina del «lavoro accessorio».

Il quesito, difatti, ha una finalità autenticamente abrogativa, così da comportare, in caso di esito positivo della consultazione, l'eliminazione dall'ordinamento della disciplina in esame.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione degli artt. 48, 49 (come modificato, al comma 3, dal d.lgs. n. 185/2016) e 50, del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante «Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'art. 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (*voucher*)»; richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 6-9 dicembre 2016 dall'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2017.

SENTENZA N. 10/2020

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo – Controllo sull’ammissibilità – Partecipazione al procedimento dei soggetti diversi dai presentatori e dal Governo interessati alla decisione – Configurabilità quale diritto – Esclusione – Possibile integrazione orale degli scritti presentati.**

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo – Tecnica del ritaglio – Ammissibilità – Limiti – Impossibilità di *referendum* propositivo.**

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo – Abrogazione di leggi costituzionalmente necessarie (nella specie: elettorali) – Condizioni di ammissibilità – Coerenza ed immediata applicabilità della normativa residua, in modo da garantire la costante operatività dell’organo interessato.**

***Referendum* – Richiesta di *referendum* abrogativo – Leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – Quesito volto ad assegnare la totalità dei seggi col sistema maggioritario con collegi uninominali a turno unico – Carattere eccessivamente manipolativo dell’intervento – Inammissibilità della richiesta.**

***Referendum* – Richieste di *referendum* abrogativo – Controllo sull’ammissibilità – Eccezioni illegittimità costituzionale della norma che non prevede la sospensione *de jure* degli effetti del *referendum* approvato, condizionata all’adozione delle misure applicative della normativa di risulta – Inammissibilità della richiesta referendaria per causa diversa dal difetto di auto-applicatività della normativa di risulta – Conseguente difetto di rilevanza – Manifesta inammissibilità della questione.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici: Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di *referendum* popolare per l’abrogazione delle seguenti disposizioni:

«a) [...] Testo Unico delle leggi recanti norme per l’elezione della Camera dei Deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente a:

- articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole “un numero di”, nonché alle parole “tre ottavi del totale dei”, alle parole “con arrotondamento all’unità inferiore,” alle parole “la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all’unità pari superiore.” e all’ultimo periodo: “Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale”; comma 3: “3. Per l’assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall’aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.”; comma 4, ultimo periodo: “Gli altri seggi sono assegnati

nei collegi plurinominali e sono attribuiti, con metodo proporzionale, ai sensi degli articoli 83 e 83-*bis*, alle liste e alle coalizioni di liste.”;

- articolo 3, comma 2: “2. Con il medesimo decreto del Presidente della Repubblica di cui al comma 1, sulla base dei risultati dell’ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell’Istituto nazionale di statistica, è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali.”;

- articolo 4, comma 2, limitatamente alle parole “, corredato dei nomi dei candidati nel collegio plurinominale”;

- articolo 14, primo comma, limitatamente alle parole “nei collegi plurinominali e” nonché alle parole “nei singoli collegi plurinominali e”;

- articolo 17, primo comma, limitatamente alle parole “delle liste di candidati nei collegi plurinominali e”;

- articolo 18-*bis*, comma 1, limitatamente alle parole “nel collegio plurinominale, con l’indicazione dei candidati della lista”, nonché alle parole “compresi nel collegio plurinominale,”; alla parola “plurinominale” ovunque ricorra, nonché alla parola “plurinominali”; comma 1-*bis*, limitatamente alla parola “plurinominale”; comma 2-*bis*, secondo periodo: “Ciascuna lista è tenuta a presentare candidati in tutti i collegi uninominali del collegio plurinominale, a pena di inammissibilità.”; comma 3: “3. In ogni collegio plurinominale ciascuna lista, all’atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all’unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominale e non può essere superiore al limite massimo di seggi assegnati al collegio plurinominale; in ogni caso, il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere.”; comma 3.1, secondo periodo: “Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all’unità più prossima.”; comma 3-*bis*: “3-*bis*. Salvo quanto previsto dal comma 3, alla lista è allegato un elenco di quattro candidati supplenti, due di sesso maschile e due di sesso femminile.”;

- articolo 19, comma 1, limitatamente alle parole “plurinominali o”; commi 2: “2. Nessun candidato può essere incluso in liste con lo stesso contrassegno in più di cinque collegi plurinominali, a pena di nullità.” e 4: “4. Il candidato in un collegio uninominale può essere candidato, con il medesimo contrassegno, in collegi plurinominali, fino ad un massimo di cinque.”; comma 5, limitatamente alle parole “plurinominale o”;

- articolo 20, primo comma, limitatamente alle parole “Le liste dei candidati nei collegi plurinominali e”;

- articolo 21, secondo comma, limitatamente alle parole “delle liste di candidati nei collegi plurinominali presentate,”;

- articolo 22, primo comma, n. 3), limitatamente alle parole “riduce al limite prescritto le liste contenenti un numero di candidati superiore a quello stabilito al comma 3 dell’articolo 18-*bis*, cancellando gli ultimi nomi, e dichiara non valide le liste contenenti un numero di candidati inferiore a quello stabilito al comma 3 dell’articolo 18-*bis* e quelle che non presentano i requisiti di cui al terzo periodo del medesimo comma”; n. 6-*bis*, limitatamente alle parole “dei candidati di ciascuna lista e” nonché alle parole “che procedono per le eventuali modifiche nel modo seguente” e alle successive lettere a) e b): “ a) nel caso in cui risultino comunque rispettate le disposizioni di cui all’articolo 18-*bis*, comma 3, inserendo in coda alle liste dei candidati i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti di cui all’articolo 18-*bis*, comma 3-*bis*,”; “b) nel caso in cui, procedendo ai sensi della lettera a), non risultino rispettate le disposizioni di cui all’articolo 18-*bis*, comma 3, inserendo nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti di cui all’articolo 18-*bis*,

comma 3-bis.”; n. 6-ter: “6-ter) a seguito di eventuale rinuncia alla candidatura, delle verifiche di cui al presente articolo ai fini del rispetto dei criteri di cui all’articolo 18-bis e di ulteriori verifiche prescritte dalla legge, procede all’eventuale modifica della composizione delle liste dei candidati nei collegi plurinominali nel modo seguente: a) nel caso in cui risultino comunque rispettate le disposizioni di cui all’articolo 18-bis, comma 3, inserendo in coda alle liste dei candidati i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti di cui all’articolo 18-bis, comma 3-bis; b) nel caso in cui, procedendo ai sensi della lettera a), non risultino rispettate le disposizioni di cui all’articolo 18-bis, comma 3, inserendo nei posti rimasti vacanti nelle liste i candidati dello stesso sesso presenti nell’elenco dei candidati supplenti di cui all’articolo 18-bis, comma 3-bis.”; secondo comma, limitatamente alle parole “e delle modificazioni da questo apportate alla lista.”;

- articolo 24, primo comma, n. 2), limitatamente alla parola “plurinominali”, alle parole “di lista,”, alle parole “delle liste della coalizione,” nonché alle parole “ai nominativi dei candidati, nell’ordine numerico di cui all’articolo 18-bis, comma 3, e”; n. 5), limitatamente alla parola “plurinominali”;

- articolo 30, primo comma, n. 4, limitatamente alle parole “le liste dei candidati del collegio plurinominale e”;

- articolo 31, comma 1, limitatamente alle parole “con le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A-bis e A-ter allegate al presente testo unico”; comma 2, secondo periodo: “A fianco del contrassegno, nello stesso rettangolo, sono elencati i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominale secondo il rispettivo ordine di presentazione.”; comma 3, limitatamente alle parole “nonché i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominale”; comma 4, limitatamente alle parole “nonché i nomi e i cognomi dei candidati nel collegio plurinominale.”; comma 5: “5. Nella parte esterna della scheda, entro un apposito rettangolo, è riportata in carattere maiuscolo la seguente dicitura: “Il voto si esprime tracciando un segno sul contrassegno della lista prescelta ed è espresso per tale lista e per il candidato uninominale ad essa collegato. Se è tracciato un segno sul nome del candidato uninominale il voto è espresso anche per la lista ad esso collegata e, nel caso di più liste collegate, il voto è ripartito tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti nel collegio”.”;

- articolo 48, primo comma, secondo periodo, limitatamente alla parola “plurinominale.”; terzo periodo, limitatamente alla parola “plurinominale.”;

- articolo 53, primo comma, limitatamente alla parola “plurinominale”;

- articolo 58, secondo comma, primo periodo, limitatamente alle parole “e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale.”; secondo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e”; terzo comma, primo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e” nonché secondo periodo: “Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominale.”;

- articolo 59-bis, comma 1, limitatamente alle parole “e i nominativi dei candidati nel collegio plurinominale,” nonché alle parole “a favore della lista e”; comma 2, limitatamente alle parole “e un altro segno sulla lista di candidati nel collegio plurinominale della lista medesima” nonché alle parole “a favore della lista e”;

- articolo 68, comma 3, quarto periodo, limitatamente alle parole “dei voti di ciascuna lista e”; comma 3-bis, limitatamente alle parole “i voti di lista e”;

- articolo 69, secondo periodo: “Quando un unico segno sia tracciato su più rettangoli, il voto si intende riferito al contrassegno su cui insiste la parte prevalente del segno stesso.”;

- articolo 71, primo comma, n. 2), limitatamente alle parole “dei voti di lista e”; secondo comma, limitatamente alle parole “per le singole liste e”;

- articolo 77, primo comma, lettere c) d), e) f) g), h), i) ed l): “c) determina la cifra elettorale di collegio uninominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti validi conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali del collegio uninominale e dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione di cui all’articolo 58, terzo comma, ultimo periodo, attribuiti alla lista a seguito delle seguenti

operazioni: l'Ufficio divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominale per il numero dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo il quoziente di ripartizione. Divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista; i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l'ordine decrescente dei resti medesimi. Nella ripartizione dei voti espressi in favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione, l'Ufficio esclude dal computo i voti espressi in favore della lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute nei collegi uninominali dove questa ha presentato proprie candidature ai sensi dell'articolo 18-bis, comma 1-bis;”, “d) determina la cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista;”, “e) determina la cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinominale, moltiplicato per cento;”, “f) determina la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio plurinominale della lista stessa;”, “g) determina la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato nel collegio uninominale. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale individuale di ciascun candidato per il totale dei voti validi del rispettivo collegio uninominale, moltiplicato per cento;”, “h) determina, per ciascuna lista, la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali della circoscrizione non proclamati eletti, disponendoli nell'ordine delle rispettive cifre elettorali individuali percentuali. A parità di cifre individuali percentuali, prevale il più giovane di età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento;”, “i) determina il totale dei voti validi della circoscrizione. Tale totale è dato dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali di tutte le liste;”, “l) comunica all'Ufficio centrale nazionale, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale circoscrizionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della circoscrizione.”;

- articolo 83;
- articolo 83-bis;
- articolo 84;
- articolo 85;

- articolo 86, commi 1: “1. Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, in un collegio plurinominale è attribuito, nell'ambito del medesimo collegio plurinominale, al candidato primo dei non eletti, secondo l'ordine di presentazione.” e 2: “2. Nel caso in cui una lista abbia già esaurito i propri candidati si procede con le modalità di cui all'articolo 84, commi 2, 3, 4 e 5.”;

- articolo 106, primo comma, limitatamente alle parole “o più di una lista di candidati”;
- tabelle A-BIS e A-TER;

b) [...] decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica, nel testo risultante dalle modificazioni ed integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente alle seguenti parti:

- articolo 1, comma 2, limitatamente alle parole “un numero di”, alle parole “pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più prossima, assicurandone uno per ogni circoscrizione.” nonché alle parole “e quelli del Trentino-Alto Adige/Südtirol,” e alla parola “restanti”; commi 2-bis: “2-bis. Per la assegnazione degli altri seggi ciascuna circoscrizione regionale è ripartita in collegi plurinominali costituiti, di norma, dall'aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto. L'assegnazione dei seggi alle liste e alle coalizioni di liste nei collegi plurinominali si effettua con metodo proporzionale, ai sensi dell'articolo 17.”, 2-ter: “2-ter. Con il medesimo decreto del

Presidente della Repubblica di cui al comma 1, sulla base dei risultati dell'ultimo censimento generale della popolazione, riportati dalla più recente pubblicazione ufficiale dell'Istituto nazionale di statistica, è determinato il numero complessivo di seggi da attribuire in ciascuna circoscrizione regionale nei collegi plurinominali, compresi i seggi spettanti ai collegi uninominali.” e 4: “4. La regione Trentino-Alto Adige è costituita in sei collegi uninominali definiti ai sensi della legge 30 dicembre 1991, n. 422, ovvero in un numero di collegi uninominali individuato nel numero pari più alto nel limite dei seggi assegnati alla regione. La restante quota di seggi spettanti alla regione è attribuita con metodo del recupero proporzionale.”;

- articolo 2, limitatamente alle parole “e in collegi plurinominali.”;

- articolo 9, comma 2, limitatamente alle parole “di candidati per l’attribuzione dei seggi nei collegi plurinominali” e alle parole “compresi nel collegio plurinominali.”; comma 4: “4. In ogni collegio plurinominali ciascuna lista, all’atto della presentazione, è composta da un elenco di candidati presentati secondo un ordine numerico. Il numero dei candidati non può essere inferiore alla metà, con arrotondamento all’unità superiore, dei seggi assegnati al collegio plurinominali e non può essere superiore al numero dei seggi assegnati al collegio plurinominali. In ogni caso il numero dei candidati non può essere inferiore a due né superiore a quattro; nei collegi plurinominali in cui è assegnato un solo seggio, la lista è composta da un solo candidato. A pena di inammissibilità, nella successione interna delle liste nei collegi plurinominali, i candidati sono collocati secondo un ordine alternato di genere.”; comma 4-bis, secondo periodo: “Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello regionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all’unità più prossima.”;

- articolo 10, comma 5, limitatamente alle parole “delle liste di candidati”; comma 6, limitatamente alle parole “di liste o”;

- articolo 11, comma 1, lettera a), limitatamente alla parola “plurinominali” nonché alle parole “di lista”, alle parole “delle liste della coalizione”, alle parole “di ciascuna lista” e alle parole “ai nominativi dei candidati, nell’ordine numerico di presentazione, e”; lettera c), n. 1), limitatamente alle parole “delle liste”; comma 3, secondo periodo: “Le schede hanno le caratteristiche essenziali del modello descritto nelle tabelle A e B allegate al presente testo unico.”;

- articolo 14, comma 1, primo periodo, limitatamente alla parola “plurinominali”, e secondo periodo: “Il voto è valido a favore della lista e ai fini dell’elezione del candidato nel collegio uninominali.”; comma 2, primo periodo, limitatamente alle parole “a favore della lista e ai fini dell’elezione del candidato nel collegio uninominali”, e secondo periodo: “Nel caso di più liste collegate in coalizione, i voti sono ripartiti tra le liste della coalizione in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna nel collegio uninominali.”;

- articolo 16, comma 1, lettere c), d), e), f) g), h), i) ed l): “c) determina la cifra elettorale di collegio uninominali di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma dei voti validi conseguiti dalla lista stessa nelle singole sezioni elettorali del collegio uninominali e dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione di cui all’articolo 14, comma 2, secondo periodo, attribuiti alla lista a seguito delle seguenti operazioni: l’ufficio divide il totale dei voti validi conseguiti da tutte le liste della coalizione nel collegio uninominali per il numero dei voti espressi a favore dei soli candidati nei collegi uninominali, ottenendo il quoziente di ripartizione. Divide poi il totale dei voti validi conseguiti da ciascuna lista per tale quoziente. La parte intera del quoziente così ottenuto rappresenta il numero dei voti da assegnare a ciascuna lista; i voti che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste per le quali queste ultime divisioni abbiano dato i maggiori resti, secondo l’ordine decrescente dei resti medesimi. Nella ripartizione dei voti espressi in favore dei soli candidati nei collegi uninominali collegati a più liste in coalizione, l’ufficio esclude dal computo i voti espressi in favore della lista rappresentativa di minoranze linguistiche riconosciute nei collegi uninominali dove questa abbia presentato proprie candidature ai sensi dell’articolo 18-

bis, comma 1-*bis*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361;”, “d) determina la cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio uninominale di ciascuna lista;”, “e) determina la cifra elettorale percentuale di collegio plurinominale di ciascuna lista. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale di collegio plurinominale di ciascuna lista per il totale dei voti validi del rispettivo collegio plurinominale, moltiplicato per cento;”, “f) determina la cifra elettorale regionale di ciascuna lista. Tale cifra è data dalla somma delle cifre elettorali di collegio plurinominale della lista stessa;”, “g) determina la cifra elettorale percentuale di ciascun candidato nel collegio uninominale. Tale cifra è data dal quoziente risultante dalla divisione della cifra elettorale individuale di ciascun candidato per il totale dei voti validi del rispettivo collegio uninominale, moltiplicato per cento;”, “h) determina, per ciascuna lista, la graduatoria dei candidati nei collegi uninominali della regione non proclamati eletti, disponendoli nell’ordine delle rispettive cifre elettorali individuali percentuali. A parità di cifre individuali percentuali, prevale il più giovane di età. In caso di collegamento dei candidati con più liste, i candidati entrano a far parte della graduatoria relativa a ciascuna delle liste con cui è stato dichiarato il collegamento;”, “i) determina il totale dei voti validi della regione. Tale totale è dato dalla somma delle cifre elettorali regionali di tutte le liste;”, “l) comunica all’Ufficio elettorale centrale nazionale di cui all’articolo 12 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, a mezzo di estratto del verbale, la cifra elettorale regionale di ciascuna lista nonché il totale dei voti validi della regione.”;

- articolo 16-*bis*;

- articolo 17;

- articolo 17-*bis*;

- articolo 19, comma 2: “2. Nel caso in cui rimanga vacante per qualsiasi causa, anche sopravvenuta, un seggio in un collegio plurinominale si applica l’articolo 86 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.”;

- tabelle A e B;

c) [...] legge 27 maggio 2019, n. 51, limitatamente alle seguenti parti:

- articolo 3, rubrica, limitatamente alle parole “e plurinominali”; comma 1, limitatamente alle parole: “Qualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione,” e alle parole “e plurinominali”; comma 2, alinea, limitatamente alle parole “dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1,”; comma 2, lettera a), n. 2), limitatamente alla parola “b),”; comma 2, lettera b), n. 2), limitatamente alla parola “b),”;

d) [...] legge 3 novembre 2017, n. 165, limitatamente alle seguenti parti: articolo 3, rubrica, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, alinea, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, lettera a), limitatamente alle parole “fatto salvo quanto stabilito per la circoscrizione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste,”, alla parola “restanti”, alla parola “231” nonché alle parole “Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise sono costituiti, rispettivamente, sei e due collegi uninominali come territorialmente definiti dal decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 535, recante determinazione dei collegi uninominali del Senato della Repubblica;” alla parola “altre”; comma 1, lettera b): “b) con esclusione della circoscrizione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, in ciascuna delle altre circoscrizioni del territorio nazionale sono costituiti collegi plurinominali formati dall’aggregazione di collegi uninominali contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna circoscrizione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a tre e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero di collegi plurinominali nei quali è assegnato un

numero di seggi inferiore al valore medio; al Molise è assegnato un seggio da attribuire con metodo proporzionale ai sensi degli articoli 83 e 83-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957. Ciascun collegio uninominale della circoscrizione è compreso in un collegio plurinominale. Nelle circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol, Umbria, Molise e Basilicata è costituito un unico collegio plurinominale comprensivo di tutti i collegi uninominali della circoscrizione;” comma 1, lettera c), limitatamente alle parole “e di ciascun collegio plurinominale”, alla parola “rispettivamente,” e alle parole “e dei collegi plurinominali”; comma 1, lettera d), limitatamente alle parole “e nella formazione dei collegi plurinominali”, nonché alle parole “e i collegi plurinominali,” nonché all’ultimo periodo: “Fermi restando i principi e criteri direttivi previsti per la determinazione dei collegi plurinominali, nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei collegi uninominali è pari a quello previsto dal citato decreto legislativo n. 535 del 1993 la formazione dei collegi uninominali è effettuata adottando come riferimento, ove possibile, le delimitazioni dei collegi previste dal medesimo decreto legislativo n. 535 del 1993”; comma 2, alinea, limitatamente alle parole “e i collegi plurinominali”; comma 2, lettera a), limitatamente alle parole “fatto salvo quanto stabilito per le circoscrizioni Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol,” alla parola “restanti”, alla parola “109” nonché al secondo periodo: “Il territorio della regione Molise è costituito in un unico collegio uninominale.” e, al terzo periodo, alla parola “altre”; lettera b): “b) con esclusione delle regioni Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Molise, in ciascuna delle restanti regioni sono costituiti collegi plurinominali formati dall’aggregazione di collegi uninominali contigui; il numero dei collegi plurinominali costituiti in ciascuna regione e il territorio di ciascuno di essi sono determinati in modo che in ciascun collegio plurinominale, sulla base della popolazione residente calcolata ai sensi della lettera a), sia assegnato un numero di seggi determinato dalla somma del numero dei collegi uninominali che lo costituiscono e di un ulteriore numero di seggi, di norma, non inferiore a due e non superiore a otto, in modo tale che tendenzialmente risulti minimo il numero dei collegi plurinominali nei quali è assegnato un numero di seggi inferiore al valore medio. Ciascun collegio uninominale della regione è compreso in un collegio plurinominale;” lettera c), limitatamente alle parole “e di ciascun collegio plurinominale”, alla parola “rispettivamente,” nonché alle parole “e dei collegi plurinominali”; lettera d), limitatamente alle parole “e nella formazione dei collegi plurinominali” e alle parole “e i collegi plurinominali,”; comma 6, secondo e terzo periodo, limitatamente alle parole “e dei collegi plurinominali”», giudizio iscritto al n. 172 del registro *referendum*.

Vista l’ordinanza del 20 novembre 2019 con la quale l’Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Enzo Paolini per Giuseppe Libutti e altri, Felice Besostri per sé medesimo, per Giuseppe Libutti e altri, per Federico Fornaro in proprio e nella qualità di legale rappresentante del gruppo parlamentare della Camera dei deputati “Liberi e Uguali”, per Paolo Maddalena in proprio e nella qualità di legale rappresentante dell’Associazione “Attuare la Costituzione”, Pietro Adami per Massimo Villone in proprio e nella qualità di legale rappresentante del “Coordinamento per la Democrazia costituzionale” e Mario Bertolissi e Giovanni Guzzetta per i delegati dei Consigli regionali di Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Veneto;

deliberato nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il presente giudizio ha a oggetto l’ammissibilità della richiesta di *referendum* popolare dichiarata legittima con ordinanza del 20 novembre 2019 dell’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

La richiesta di *referendum* popolare, promossa dai Consigli regionali delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto, ha a oggetto l'abrogazione di alcune disposizioni del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica), della legge 27 maggio 2019, n. 51 (Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari) e della legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali).

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, sia di consentire l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del *referendum* ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), sia – prima ancora – di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (*ex plurimis*: sentenze n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

Tale ammissione, che viene qui confermata, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 gennaio 2020, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

3.– Sempre in via preliminare, occorre definire il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto del quesito referendario.

3.1.– Il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993, recanti, rispettivamente, i testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, sono stati novellati, da ultimo, proprio dagli ulteriori due testi normativi oggetto, in parte, del quesito referendario (legge n. 165 del 2017 e legge n. 51 del 2019).

3.2.– Più precisamente, la legge n. 165 del 2017 ha modificato il meccanismo di elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, prevedendo, per entrambi i rami del Parlamento, un sistema elettorale misto a prevalenza proporzionale.

Alla Camera il territorio nazionale è così ripartito in 28 circoscrizioni. Per alcune circoscrizioni il territorio coincide con quello dell'intera Regione, mentre negli altri casi il territorio regionale è ripartito in più circoscrizioni. Ciascuna circoscrizione è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. I 231 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (cui si aggiunge il collegio uninominale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste). Per l'assegnazione del restante numero di seggi, con metodo proporzionale, ogni circoscrizione è ripartita in collegi plurinominali costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a tre e non superiore a otto.

Al Senato il territorio nazionale è ripartito in 20 circoscrizioni corrispondenti al territorio di ciascuna Regione. Ogni circoscrizione regionale è suddivisa in collegi uninominali e in uno o più collegi plurinominali. I 109 collegi uninominali del territorio nazionale sono ripartiti in ciascuna circoscrizione sulla base della popolazione (ad essi si aggiungono 1 collegio nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e 6 collegi nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol). Al Senato i collegi plurinominali sono costituiti dalla aggregazione del territorio di collegi uninominali contigui e tali che a ciascuno di essi sia assegnato, di norma, un numero di seggi non inferiore a due e non superiore a otto.

Al totale dei seggi così assegnati si aggiungono 12 deputati e 6 senatori eletti nella circoscrizione Estero.

A seguito dell'introduzione del sistema elettorale così sinteticamente descritto, si è reso necessario determinare i collegi uninominali e quelli plurinominali; e a tale fine l'art. 3 della legge n. 165 del 2017 recava una norma di delega, che è stata esercitata dal Governo con il decreto legislativo 12 dicembre 2017, n. 189 (Determinazione dei collegi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in attuazione dell'articolo 3 della legge 3 novembre 2017, n. 165, recante modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali).

3.3.– La legge n. 51 del 2019 reca, invece, «Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari». Questa legge, pur novellando il testo unico delle leggi elettorali per la Camera (all'art. 1) e per il Senato (all'art. 2), non modifica il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, ma si limita a introdurre una serie di disposizioni dirette ad assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali vigenti «indipendentemente dal numero dei parlamentari».

Dalla relazione illustrativa del relativo disegno di legge e dai lavori preparatori si evince chiaramente che la legge in parola – destinata a trovare applicazione, teoricamente, in caso di qualsivoglia modifica del numero dei parlamentari – è stata approvata nella prospettiva dell'eventuale approvazione definitiva della legge costituzionale che dispone la riduzione del numero dei parlamentari.

Quest'ultima, com'è noto, è stata approvata dal Senato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti (e quindi non con quella dei due terzi) nella seduta dell'11 luglio 2019, e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti nella seduta dell'8 ottobre 2019. La mancata approvazione da parte di entrambe le Camere con la maggioranza dei due terzi ha impedito l'immediata promulgazione e pubblicazione della legge costituzionale, rendendo possibile la richiesta di referendum ai sensi dell'art. 138 della Costituzione; pertanto, il testo della legge costituzionale è stato pubblicato, a fini notiziali, nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, del 12 ottobre 2019, n. 240. Entro il termine di tre mesi da tale pubblicazione, ossia entro il 12 gennaio 2020, un quinto dei membri del Senato ha depositato un'apposita richiesta referendaria presso la Corte di cassazione. La legge costituzionale in parola prevede la riduzione del numero complessivo dei deputati da 630 a 400, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 12 a 8; prevede inoltre la riduzione del numero complessivo dei senatori da 315 a 200, e, tra questi, di quelli eletti nella circoscrizione Estero da 6 a 4.

Nella prospettiva dell'approvazione definitiva e dell'entrata in vigore di questa legge costituzionale, la legge n. 51 del 2019 ha disposto, tra l'altro, nel d.P.R. n. 361 del 1957 (t.u. Camera), la sostituzione delle parole: «231 collegi uninominali» con le seguenti: «un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni elettorali di cui alla tabella A allegata al presente testo unico, con arrotondamento all'unità inferiore,», e delle parole da: «le circoscrizioni Trentino-Alto Adige/Südtirol» fino alla fine del comma con le seguenti: «la circoscrizione Trentino-Alto Adige/Südtirol è ripartita in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi assegnati alla circoscrizione medesima, con arrotondamento all'unità pari superiore. Le circoscrizioni cui sono assegnati tre deputati sono ripartite in due collegi uninominali; le circoscrizioni cui sono assegnati due deputati sono costituite in un collegio uninominale».

La stessa legge ha disposto, tra l'altro, nel d.lgs. n. 533 del 1993 (t.u. Senato) la sostituzione delle parole: «Il territorio nazionale, con eccezione della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e del Trentino-Alto Adige/Südtirol, è suddiviso in 109 collegi uninominali nell'ambito delle circoscrizioni regionali. Nella regione Molise è costituito un collegio uninominale. I» con le seguenti: «Il territorio nazionale è suddiviso in un numero di collegi uninominali pari ai tre ottavi del totale dei seggi da eleggere nelle circoscrizioni regionali, con arrotondamento all'unità più

prossima, assicurandone uno per ogni circoscrizione. Fatti salvi i collegi uninominali delle regioni che eleggono un solo senatore e quelli del Trentino-Alto Adige/Südtirol, i».

La legge n. 51 del 2019 non è quindi intervenuta per modificare i meccanismi di conversione dei voti in seggi, ma per sostituire l'indicazione numerica dei collegi uninominali con un'indicazione a mezzo di frazioni, al fine di rendere immediatamente applicabile la legge elettorale vigente in caso di modifica del denominatore della frazione (cioè del totale dei seggi), restando del tutto inalterata la proporzione tra il numero dei parlamentari eletti nei collegi uninominali (con sistema maggioritario) e quello dei parlamentari eletti nei collegi plurinominali (con sistema proporzionale).

La legge n. 51 del 2019 reca, poi, una norma di delega (art. 3) per la determinazione dei nuovi collegi elettorali (uninominali e plurinominali), che, pur rimanendo nella stessa proporzione quanto ai parlamentari eletti (i tre ottavi di questi ultimi nei collegi uninominali e i cinque ottavi in quelli plurinominali), a seguito dell'eventuale entrata in vigore della legge costituzionale saranno ovviamente di numero inferiore e, di conseguenza, di dimensioni maggiori rispetto agli attuali. Più precisamente, l'art. 3, comma 1, della legge n. 51 del 2019 prevede che «[q]ualora, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sia promulgata una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere di cui agli articoli 56, secondo comma, e 57, secondo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica». Il comma 2 del medesimo art. 3 dispone che «[i]l decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale di cui al medesimo comma 1», sulla base dei medesimi principi e criteri direttivi recati dalla legge n. 165 del 2017.

La norma di delega di cui si discute presenta dunque la caratteristica di essere sottoposta a una condizione sospensiva legata al verificarsi di un evento complesso: la promulgazione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, di una legge costituzionale che modifica il numero dei componenti delle Camere. Di conseguenza, la delega in questione non sarebbe esercitabile se una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari non fosse mai promulgata, né se la promulgazione avvenisse oltre il termine dei ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 51 del 2019, quindi oltre il 26 giugno 2021. Si tratta, dunque, di una delega "precaria", rispetto al cui esercizio è incerto l'an, ma non il quando, essendo definiti i limiti temporali del suo esercizio, ovviamente possibile solo a condizione che si verifichi l'evento complesso di cui sopra.

4.- Il quesito referendario investe le disposizioni recate dai testi unici delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica attinenti all'articolazione del territorio nazionale in collegi uninominali e plurinominali, e inoltre dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, che contiene l'anzidetta norma di delega in materia di determinazione dei collegi elettorali in caso di modifica del numero dei parlamentari, nonché dall'art. 3 della legge n. 165 del 2017, nelle parti – peraltro eccedenti il mero richiamo ad esso contenuto nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 – in cui stabilisce i principi e criteri direttivi della delega per la determinazione dei collegi elettorali a seguito della modifica del sistema elettorale operata dalla stessa legge n. 165 del 2017.

In particolare, i Consigli regionali promotori chiedono che sia sottoposta al referendum popolare la proposta di abrogazione, in tutto o in parte: degli artt. 1, 3, 4, 14, 17, 18-*bis*, 19, 20, 21, 22, 24, 30, 31, 48, 53, 58, 59-*bis*, 68, 69, 71, 77, 83, 83-*bis*, 84, 85, 86 e 106 del d.P.R. n. 361 del 1957 e delle allegate Tabelle A-*bis* e A-*ter*; degli artt. 1, 2, 9, 10, 11, 14, 16, 16-*bis*, 17, 17-*bis* e 19 del d.lgs. n. 533 del 1993 e delle allegate Tabelle A e B; dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019; e dell'art. 3 della legge n. 165 del 2017.

4.1.- Quanto al d.P.R. n. 361 del 1957 (t.u. Camera), i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi un

meccanismo di assegnazione basato su collegi uninominali, portandolo quindi dall'attuale previsione di tre ottavi al totale di otto ottavi.

In questa prospettiva oggetto della richiesta di abrogazione sono, tra le altre: le disposizioni che regolano la presentazione delle liste e delle candidature; quelle che stabiliscono le modalità di espressione del voto; quelle che disciplinano l'assegnazione dei seggi e quindi la trasformazione dei voti in seggi; e, infine, quelle che definiscono le caratteristiche della scheda (art. 31). Dall'abrogazione richiesta deriva la conseguenza che il sistema elettorale attualmente misto (maggioritario per la quota di seggi assegnata nei collegi uninominali e proporzionale per quella assegnata nei collegi plurinominali) diventerebbe esclusivamente maggioritario con collegi uninominali a turno unico.

Conseguenziale rispetto a quanto detto è la richiesta di abrogazione anche delle tabelle allegate al d.P.R. n. 361 del 1957, che disciplinano, rispettivamente, la parte interna (Tabella A-bis) e quella esterna (Tabella A-ter) della scheda per la votazione. In questo caso l'abrogazione richiesta è totale, non essendo possibile ritagliare nell'allegato modello di scheda la sola parte relativa ai candidati nei collegi plurinominali.

4.2.- Quanto al d.lgs. n. 533 del 1993 (t.u. Senato), anche in questo caso valgono le considerazioni svolte sopra a proposito del d.P.R. n. 361 del 1957. D'altro canto, l'identità dei sistemi elettorali di Camera e Senato determina, di riflesso, la pressoché totale identità delle disposizioni oggetto della richiesta di *referendum* popolare. Anche con riferimento al d.lgs. n. 533 del 1993, quindi, i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione di tutte le disposizioni, i frammenti normativi e le singole parole che fanno riferimento ai collegi plurinominali, con l'obiettivo di estendere alla totalità dei seggi un meccanismo di assegnazione basato su collegi uninominali, portandolo quindi dall'attuale previsione di tre ottavi al totale di otto ottavi.

Anche in questo caso la richiesta di abrogazione ha a oggetto, tra le altre: le disposizioni che regolano la presentazione delle liste e delle candidature; quelle che stabiliscono le modalità di espressione del voto; quelle che disciplinano l'assegnazione dei seggi e quindi la trasformazione dei voti in seggi; e, infine, quelle che definiscono le caratteristiche della scheda (art. 11, comma 3). Dall'abrogazione richiesta deriva che il sistema elettorale attualmente misto (maggioritario per la quota di seggi assegnata nei collegi uninominali e proporzionale per quella assegnata nei collegi plurinominali) diventerebbe esclusivamente maggioritario con collegi uninominali a turno unico.

Viene chiesta inoltre l'abrogazione delle tabelle allegate al d.lgs. che disciplinano, rispettivamente, la parte interna (Tabella A) e quella esterna (Tabella B) della scheda per la votazione. In questo caso l'abrogazione richiesta è totale, non potendosi ritagliare nell'allegato modello di scheda la sola parte relativa ai candidati nei collegi plurinominali.

4.3.- Quanto all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione dell'*incipit* del comma 1 là dove si individua la condizione sospensiva della delega e di quella parte del comma 2 in cui si fissa il *dies a quo* del termine di 60 giorni per l'esercizio della delega. Infine, sono oggetto del quesito il riferimento ai collegi plurinominali contenuto nella rubrica e nel comma 1, nonché il richiamo dei principi e criteri direttivi di delega previsti nell'art. 3, comma 1, lettera b), e comma 2, lettera b), della legge n. 165 del 2017.

4.4.- Quanto all'art. 3 della legge n. 165 del 2017, recante la norma di delega già scaduta ed esercitata dal Governo con il d.lgs. n. 189 del 2017, i promotori del *referendum* chiedono l'abrogazione delle parti di esso costituenti principi e criteri direttivi dell'altra delega contenuta nell'art. 3 della legge n. 51 del 2019.

4.5.- In definitiva, l'abrogazione parziale dell'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è chiesta per adattare la delega al Governo per la ridefinizione dei collegi al mutamento del sistema elettorale determinato dall'eventuale esito positivo del *referendum* abrogativo. A sua volta l'abrogazione parziale dell'art. 3 della legge n. 165 del 2017 è chiesta per adattare i principi e criteri direttivi in esso contenuti al detto mutamento del sistema elettorale. Non è invece oggetto del quesito referendario il d.lgs. n. 189 del 2017, che attualmente reca, nelle quattro Tabelle allegate, l'individuazione dei collegi uninominali e plurinominali di Camera e Senato.

5.– Così delineati il contesto normativo di riferimento e l'insieme delle disposizioni oggetto del quesito referendario, questa Corte è chiamata a giudicare sull'ammissibilità di quest'ultimo alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi *referendum*, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.» (sentenza n. 16 del 1978).

Di qui la necessità, non solo che la richiesta referendaria non investa una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma anche che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria. Al riguardo, questa Corte ha avuto modo di precisare che «libertà dei promotori delle richieste di *referendum* e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978). Ne consegue l'ulteriore affermazione che il *referendum* abrogativo non può essere «trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978).

In generale, questa Corte ha ammesso anche le operazioni di ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, a condizione però che l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario non si risolva sostanzialmente «in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione» (sentenza n. 36 del 1997). In questi casi, infatti, il *referendum*, perdendo la propria natura abrogativa, tradirebbe la ragione ispiratrice dell'istituto, diventando approvativo di nuovi principi e «surrettiziamente propositivo» (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2012, n. 28 del 2011, n. 33 e n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 43 del 2003, n. 38 e n. 34 del 2000): un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il *referendum* non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile *ex se* dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997).

Agli indicati requisiti questa Corte ne ha aggiunto altri in ragione della specificità dell'oggetto della richiesta referendaria, sempre nella prospettiva della piena realizzazione dei richiamati «valori di ordine costituzionale». E in questo contesto ha affermato che sono sottratte all'abrogazione totale mediante *referendum* le leggi costituzionalmente necessarie, quali in particolare le leggi elettorali di organi costituzionali o di rango costituzionale, la cui mancanza creerebbe un grave *vulnus* nell'assetto costituzionale dei poteri dello Stato.

Allo stesso modo, anche l'eventuale abrogazione parziale di leggi costituzionalmente necessarie, e *in primis* delle leggi elettorali, deve comunque garantire l'«indeffettibilità della dotazione di norme elettorali» (sentenza n. 29 del 1987), dovendosi evitare che l'organo delle cui regole elettorali si discute possa essere esposto «alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento» (sentenza n. 47 del 1991). Sicché è condizione di ammissibilità del quesito che all'esito dell'eventuale abrogazione referendaria risulti «una coerente normativa residua, immediatamente applicabile, in guisa da garantire, pur nell'eventualità di inerzia legislativa, la costante operatività dell'organo» (sentenza n. 32 del 1993; nello stesso senso, sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 13 del 1999, n. 26 del 1997, n. 5 del 1995), dovendosi intendere in particolare la cosiddetta auto-applicatività della normativa di risulta alla stregua di «una disciplina in grado di far svolgere correttamente una consultazione elettorale in tutte le sue fasi, dalla presentazione delle candidature all'assegnazione dei seggi» (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008). La medesima esigenza si è posta anche nel caso di parziale illegittimità costituzionale delle leggi elettorali della Camera e del Senato (sentenze n. 35 del 2017 e n. 1 del 2014).

È appena il caso di aggiungere che non spetta invece a questa Corte, in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo, «favorire un potenziamento del ruolo dell'elettore nella scelta degli eletti» al fine di «consentire che il [Parlamento] rifiorisca», come chiedono i promotori del *referendum*, giacché in tale giudizio essa è chiamata solamente a verificare il rispetto delle condizioni e dei limiti costituzionali all'esercizio del *referendum*.

6.– Nel caso in esame, il quesito referendario sottoposto al giudizio di questa Corte è sicuramente univoco nell'obiettivo che intende perseguire e risulta dotato di una matrice razionalmente unitaria. È evidente, infatti, che l'obiettivo dei Consigli regionali promotori è di estendere alla totalità dei seggi di Camera e Senato il sistema elettorale attualmente previsto per l'assegnazione dei tre ottavi di essi. Ciò emerge a chiare lettere dall'esame dei frammenti normativi che il quesito chiede di rimuovere nel d.P.R. n. 361 del 1957 e nel d.lgs. n. 533 del 1993. Si può osservare fin d'ora, inoltre, che alla stessa matrice unitaria non è estraneo l'intervento proposto sulla norma di delega del 2019 e, in quanto oggetto di rinvio da parte di quest'ultima, su quella del 2017, giacché l'inclusione nel quesito anche di queste normative si pone come strumentale, nelle intenzioni dei promotori, al raggiungimento del medesimo risultato, come si vedrà meglio *infra*.

Con specifico riguardo alla parte del quesito che investe i due testi normativi elettorali, ossia il d.P.R. n. 361 del 1957 e il d.lgs. n. 533 del 1993, si deve osservare che la proposta referendaria presenta alcune incongruenze legate per un verso al permanere, nel tessuto normativo dei due testi, di numerosi richiami alla «lista» e alle «liste», per altro verso alla richiesta abrogazione delle Tabelle allegate a entrambi i decreti, recanti i modelli di scheda elettorale. Si tratta nondimeno di inconvenienti superabili mediante l'impiego degli ordinari criteri d'interpretazione, o comunque risolvibili «anche mediante interventi normativi secondari, meramente tecnici ed applicativi» (in questi termini, per un analogo intervento sulla scheda elettorale, sentenza n. 1 del 2014). In presenza di inconvenienti di questo tipo in quesiti referendari riguardanti leggi elettorali, questa Corte ha ritenuto infatti di poterli considerare irrilevanti a condizione che non incidessero sull'operatività del sistema elettorale e non paralizzassero la funzionalità dell'organo (sentenza n. 32 del 1993). Ciò che non avviene nel caso in esame, nel quale le incongruenze derivanti dai sopravvissuti riferimenti normativi possono essere agevolmente superate attraverso gli ordinari strumenti di interpretazione, e all'assenza della previsione legislativa del modello di scheda può essere posto rimedio in modo pressoché automatico disponendo – anche con un atto di normazione secondaria – il mero mantenimento dei nomi dei candidati nei collegi uninominali e dei gruppi politici che li sostengono.

7.– Quanto alla normativa di risulta, i Consigli regionali promotori, consapevoli della richiamata giurisprudenza di questa Corte, si fanno carico dell'esigenza di assicurarne l'immediata applicabilità attraverso un duplice percorso. Per un verso, chiedono l'eliminazione di qualsiasi riferimento ai collegi plurinominali, in modo da consentire l'«espansione» a tutti i seggi del sistema elettorale, attualmente previsto solo per quelli assegnati nei collegi uninominali, dando vita in questo modo a un sistema elettorale in sé compiuto e astrattamente funzionante. Per altro verso, implicando il sistema elettorale così risultante la necessità di rideterminare i collegi elettorali, chiedono la parziale abrogazione della norma di delega recata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019 onde consentire la necessaria ridefinizione dei nuovi collegi uninominali.

L'operazione abrogativa richiesta, che non manca, come visto, di intrinseca coerenza, si presenta però inammissibile per l'assorbente ragione del carattere eccessivamente manipolativo dell'intervento sulla norma di delega.

7.1.– Al riguardo, occorre premettere che questa Corte, già in altre occasioni, ha avuto modo di affrontare la questione della necessità di una nuova determinazione dei collegi elettorali a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria (sentenze n. 5 del 1995, n. 26 del 1997 e n. 13 del 1999) o della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una parte della normativa elettorale (sentenza n. 1 del 2014).

In particolare, nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 5 del 1995, ha rilevato che «[a] seguito della espansione del sistema maggioritario per l'attribuzione del totale dei seggi [...], occorrerebbe procedere ad una nuova determinazione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnanoli in modo da ottenerne un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più al solo settantacinque per cento del totale medesimo».

Con la medesima pronuncia, preso atto del fatto che l'opera di revisione dei collegi «è pur sempre destinata a concludersi, dopo un complesso procedimento, con l'approvazione di una legge, ovvero con un decreto legislativo emanato dal Governo sulla base di una nuova legge di delegazione, così come avvenuto nel 1993», questa Corte ha ritenuto «decisivo rilevare che di fronte all'inerzia del legislatore, pur sempre possibile, l'ordinamento non offre comunque alcun efficace rimedio», con il rischio che si determini «la crisi del sistema di democrazia rappresentativa, senza che sia possibile ovviarvi». Di conseguenza, ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria.

Parimenti, nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 26 del 1997, la necessità di «procedere a una nuova definizione dei collegi uninominali in ciascuna circoscrizione, ridisegnanola in modo da ottenere un numero, sul territorio nazionale, pari al totale dei deputati da eleggere e non più [...] al 75 per cento», ha indotto questa Corte a rilevare che «il sistema elettorale non consentirebbe la rinnovazione dell'organo», non potendo «dirsi sufficiente, allo stato, l'attività istruttoria svolta dalla speciale commissione tecnica, di cui all'art. 7 della legge n. 276 del 1993, dal momento che occorrerebbe pur sempre un intervento del legislatore, volto a conferire una nuova delega o imperniato su una diversa scansione procedurale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e con la garanzia dei pareri delle Camere». Da cui, anche in quel caso, l'inammissibilità del relativo quesito referendario.

A esiti opposti, ma sempre utilizzando lo stesso schema argomentativo, questa Corte è giunta nel giudizio di ammissibilità del *referendum* deciso con la sentenza n. 13 del 1999, là dove ha riscontrato «una piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta, in quanto i collegi elettorali uninominali rimarrebbero immutati, senza nessuna necessità di ridefinizione in ciascuna circoscrizione, sia nel numero sia nel conseguente ambito territoriale».

Infine, nel giudizio di legittimità costituzionale definito con la sentenza n. 1 del 2014, questa Corte ha incidentalmente affermato che «la normativa che rimane in vigore stabilisce un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che consente l'attribuzione di tutti i seggi, in relazione a circoscrizioni elettorali che rimangono immutate, sia per la Camera che per il Senato».

7.2.– Nell'odierno giudizio di ammissibilità il problema della determinazione dei collegi elettorali si presenta in termini parzialmente diversi dai giudizi di cui si è dato conto nel paragrafo precedente, per l'inclusione nel quesito referendario di una previsione di delega per la revisione dei collegi elettorali. Anche in questo caso, tuttavia, non si può non osservare che l'ineludibile necessità che siano ridisegnati i collegi elettorali e che sia quindi adottato un decreto legislativo a ciò diretto, ulteriore rispetto all'esito del *referendum*, finirebbe ugualmente per vanificare le prospettive di ammissibilità dell'iniziativa referendaria.

Pur consapevole dei limiti che il requisito della immediata applicabilità pone all'ammissibilità di *referendum* su leggi elettorali, questa Corte non ritiene tuttavia praticabile il percorso demolitorio-ricostruttivo individuato dai promotori per superare l'ostacolo della non auto-applicatività. Infatti, i Consigli regionali promotori, al fine di evitare che la richiesta referendaria avente ad oggetto i testi delle leggi elettorali di Camera e Senato potesse incorrere nei medesimi profili di inammissibilità per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta, già rilevati in casi simili dalla giurisprudenza costituzionale, individuano la soluzione nella richiesta di parziale abrogazione anche della norma di delega recata dall'art. 3 della legge n. 51 del 2019, con l'obiettivo di renderne possibile l'esercizio anche a seguito dell'eventuale esito positivo del *referendum* abrogativo.

In altre parole, cogliendo l'occasione dell'esistenza di una delega resa dal Parlamento al Governo al fine di consentire l'applicabilità della riforma costituzionale *in itinere* che modifica il numero dei parlamentari – e impone per questo, pur a sistema elettorale invariato, una modifica dei collegi elettorali, uninominali e plurinominali, esistenti – i Consigli regionali promotori propongono un intervento su di essa diretto a conferirle il contenuto di delega a rideterminare i collegi uninominali in attuazione del nuovo sistema elettorale in ipotesi prodotto dal *referendum*.

L'intervento sulla disposizione di delega si realizza essenzialmente con: a) la parziale modifica del suo oggetto, che viene circoscritto, sia nella rubrica sia nel comma 1 del citato art. 3, alla «determinazione dei collegi uninominali» e non più di quelli plurinominali; b) l'eliminazione della condizione sospensiva della delega, che ne consentirebbe l'esercizio anche in caso di mancata promulgazione di una legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari entro ventiquattro mesi dalla entrata in vigore della legge n. 51 del 2019; c) l'abrogazione del *dies a quo* del termine di sessanta giorni per l'esercizio della delega; d) l'eliminazione dei riferimenti ai collegi plurinominali nei principi e criteri direttivi della delega (sia nella legge n. 51 del 2019, sia nella legge n. 165 del 2017).

È evidente, quindi, che l'obiettivo che i promotori si prefiggono di raggiungere presuppone una modifica della disposizione di delega che ne investe l'oggetto, la decorrenza del termine per il suo esercizio, i principi e criteri direttivi e la stessa condizione di operatività.

L'intervento richiesto sull'art. 3 della legge n. 51 del 2019 è dunque solo apparentemente abrogativo e si traduce con tutta evidenza in una manipolazione della disposizione di delega diretta a dare vita a una “nuova” norma di delega, diversa, nei suoi tratti caratterizzanti, da quella originaria.

Quanto alla radicale alterazione della delega originaria, sia sufficiente osservare che tutti i “caratteri somatici” della legge di delegazione – individuati dall'art. 76 Cost. come condizioni per la delega dell'esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento – si presenterebbero completamente modificati nella delega di risulta.

Questa avrebbe, tra l'altro, già sulla base della rubrica dell'art. 3 che lo individua, un oggetto diverso (non più «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali e plurinominali», ma «Delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali»).

I principi e criteri direttivi della delega originaria permarrebbero, sia pure sfrondatai dei riferimenti ai collegi plurinominali, con la conseguenza, però, di rendere ancora più manifesta la manipolazione referendaria. Si finirebbe, infatti, con il prevedere gli stessi principi e criteri direttivi per la determinazione dei collegi elettorali nel contesto di un sistema elettorale radicalmente diverso da quello per il quale essi erano stati predisposti (quest'ultimo, introdotto con la legge n. 165 del 2017, a forte prevalenza proporzionale; quello risultante all'esito del *referendum*, esclusivamente maggioritario). Sicché, in altre parole, modificandosi il contesto del sistema elettorale in cui la nuova delega opererebbe, i principi e criteri direttivi finirebbero per essere solo formalmente gli stessi e per acquistare invece, alla luce del nuovo e diverso meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, portata a sua volta inevitabilmente nuova e diversa.

Radicalmente diverso sarebbe, ancora, il *dies a quo* del termine per l'esercizio della delega, attualmente previsto nel momento di entrata in vigore della legge costituzionale di modifica del numero dei parlamentari, ma oggetto di abrogazione totale da parte del quesito referendario. In questo caso, quand'anche si ritenesse che la sua abrogazione in esito al *referendum* consenta di rinvenire, in via interpretativa, un nuovo *dies a quo* nel momento in cui si produrrà l'effetto abrogativo del *referendum* stesso, si tratterebbe comunque, all'evidenza, di un termine del tutto nuovo.

Infine, il quesito referendario mira a sopprimere la condizione sospensiva della delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, eliminando per questo verso il suo legame “genetico” con la riforma costituzionale del numero dei parlamentari e finendo con il produrre in questo modo una delega “stabile” e, in quanto non più condizionata a una particolare evenienza, sicuramente operativa. Vi sarebbe, in tal modo, un inammissibile effetto ampliativo della delega originaria

che, conferita dal Parlamento sub condicione, diventerebbe incondizionata con il risultato di una manipolazione incompatibile, già solo per questo, con i limiti e le connotazioni peculiari della delega legislativa.

A ulteriore conferma dell'inammissibile grado di manipolazione che connota il quesito referendario sul punto vi è, poi, la considerazione che la delega, ancorché parzialmente abrogata, dovrebbe rimanere utilizzabile – come affermato dalla difesa degli stessi promotori – anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari, alla quale era destinata a dare attuazione, ed essere così oggetto di un duplice e contestuale esercizio, dopo lo svolgimento del *referendum* costituzionale e di quello abrogativo qui all'esame. Al che si aggiunge la possibilità che i due *referendum* si svolgano in tempi diversi, come potrebbe avvenire, ad esempio, nel caso in cui il *referendum* abrogativo dovesse essere rinviato per intervenuto scioglimento anticipato delle Camere in applicazione di quanto previsto all'art. 34, secondo comma, della legge n. 352 del 1970. Nel qual caso la delega stessa risulterebbe esaurita, e non più utilizzabile, all'atto dello svolgimento del *referendum* abrogativo.

L'unicità del quesito referendario e la sua stessa matrice razionalmente unitaria impediscono a questa Corte di scindere la valutazione di ammissibilità della parte del quesito relativa alla norma di delega da quella relativa alle altre parti, con la conseguenza che sul quesito stesso deve essere formulato un giudizio unitario.

7.3.– Per le ragioni anzidette deve ritenersi dunque che l'eccessiva manipolatività del quesito referendario, nella parte in cui investe la delega di cui all'art. 3 della legge n. 51 del 2019, è incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del *referendum* previsto all'art. 75 Cost., ciò che ne determina l'inammissibilità.

8.– Deve essere, infine, dichiarata manifestamente inammissibile anche l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata dai Consigli regionali promotori in riferimento all'art. 37, terzo comma, secondo periodo, della legge n. 352 del 1970 per difetto di rilevanza. L'eccezione investiva, infatti, il citato art. 37 nell'ipotesi in cui la Corte avesse ritenuto inammissibile la richiesta referendaria per difetto del carattere di auto-applicatività della normativa di risulta. L'aver escluso l'ammissibilità del *referendum* per una diversa ragione rende, quindi, priva di rilievo l'eccepita questione di legittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di *referendum* in epigrafe, dichiarata legittima con ordinanza del 20 novembre 2019, pronunciata dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 2020.

SENTENZA N. 49/2022

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del Referendum - In genere - Contraddittorio - Soggetti diversi dai promotori, purché interessati alla decisione - Ammissibilità dell'intervento - Facoltà ammessa dalla Corte costituzionale - Esclusione di un diritto a partecipare al procedimento - Necessità che il procedimento rispetti una scansione temporale definita, nell'avvio e nella conclusione.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del Referendum - In genere - Formulazione del quesito - Necessità di tener conto della denominazione attribuita dall'Ufficio centrale per il Referendum - Necessità che il quesito sia chiaro e univoco, a tutela dell'esercizio della sovranità popolare - Utilizzo della tecnica c.d. del ritaglio - Limiti e condizioni.

Magistratura - Responsabilità civile dei magistrati - Applicabilità della disciplina generale prevista per gli impiegati civili dello Stato - Esclusione - Necessità di intervento legislativo, in attuazione del relativo precetto costituzionale (art. 28).

Magistratura - Responsabilità civile dei magistrati - Richiesta di referendum abrogativo volto, mediante la tecnica c.d. del ritaglio, a consentire che il magistrato possa essere citato direttamente nel giudizio civile risarcitorio da parte di chi lamenti il danno - Quesito manipolativo, non interamente abrogativo, ambiguo e contraddittorio - Inammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), e successive integrazioni e modificazioni, limitatamente alle seguenti parti:

- art. 2, comma 1, limitatamente alle parole «contro lo Stato»;
- art. 4, comma 2, limitatamente alle parole «contro lo Stato»;
- art. 6, comma 1, limitatamente alle parole «non può essere chiamato in causa ma»;
- art. 16, comma 4, limitatamente alle parole «in sede di rivalsa,»;
- art. 16, comma 5, limitatamente alle parole «di rivalsa ai sensi dell'articolo 8», giudizio iscritto al n. 177 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 29 novembre 2021 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna e Giovanni Guzzetta per i Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– La richiesta di referendum abrogativo, su cui questa Corte deve pronunciarsi in base all'art. 75, secondo comma, della Costituzione, riguarda la legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), nel testo modificato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati).

Si tratta della normativa che disciplina il regime di responsabilità civile dei magistrati, per danni arrecati nell'esercizio delle funzioni loro demandate.

1.1.– I delegati dei Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte, promotori della richiesta di referendum, hanno presentato un'unica memoria, ai sensi dell'art. 32 della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo).

1.2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha consentito l'illustrazione orale delle memorie depositate dai proponenti della richiesta referendaria ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e, ancora prima, ha disposto l'ammissione degli scritti presentati da soggetti diversi da quelli indicati dalla disposizione ora richiamata e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità della richiesta di referendum, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (ex plurimis, sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011).

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 abbiano illustrato le rispettive posizioni.

2.– Le norme oggetto del quesito referendario sono estranee alle materie per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude il ricorso all'istituto del referendum abrogativo.

2.1.– Occorre tuttavia verificare se il quesito rispetti gli ulteriori limiti di ammissibilità del referendum abrogativo che la giurisprudenza di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978, ha costantemente ricavato dall'ordinamento costituzionale.

3.– Il quesito, la cui denominazione su richiesta dei soggetti promotori è stata corretta dall'Ufficio centrale per il referendum con l'aggiunta della locuzione «Responsabilità civile diretta dei magistrati», si vale della cosiddetta tecnica del ritaglio per abrogare alcune espressioni lessicali contenute negli artt. 2, comma 1, 4, comma 2, 6, comma 1, e 16, commi 4 e 5, della legge n. 117 del 1988, al fine di consentire che il magistrato possa essere citato direttamente nel giudizio civile risarcitorio da parte del danneggiato, così intendendo superare la vigente normativa che, invece, prevede forme di responsabilità del magistrato solo in sede di rivalsa da parte dello Stato, ove quest'ultimo sia stato condannato al risarcimento (mentre, in caso di reato, la responsabilità del magistrato non consegue ad un'azione intentata nei suoi confronti innanzi al giudice civile, se non per effetto di una previa condanna penale).

A rendere chiaro un quesito non può non concorrere (anche se in modo non di per sé decisivo) la denominazione della richiesta referendaria, posto che essa viene desunta dall'Ufficio centrale per il referendum sulla base del significato obiettivo che l'abrogazione produrrebbe nell'ordinamento. Il titolo, da riprodurre nella parte interna della scheda di votazione, ha infatti la

finalità di identificare l'oggetto del quesito, così da renderlo comprensibile agli elettori chiamati ad esprimere un voto pienamente consapevole, irrinunciabile requisito di un atto libero e sovrano del corpo elettorale.

4.– Così individuato l'obiettivo delle Regioni promotrici, la richiesta referendaria è inammissibile.

5.– Una prima ragione di inammissibilità del quesito attiene al suo carattere manipolativo e creativo, e non meramente abrogativo.

Come è noto, l'azione diretta nei confronti del magistrato, pur preceduta dall'autorizzazione del Ministro della giustizia e confinata ad ipotesi estreme di responsabilità, era prevista dagli artt. 55, 56 e 74 del codice di procedura civile, che furono abrogati con il referendum ritenuto ammissibile con la sentenza n. 26 del 1987.

La necessità che tale azione fosse autorizzata dal Ministro della giustizia, peraltro, contribuiva a diluire fortemente la sua natura diretta, precludendo la immediata costituzione del rapporto processuale tra parte attrice e magistrato. La responsabilità, inoltre, ad ulteriore tutela della indipendenza della magistratura, era ristretta a ipotesi eccezionali, tali da bilanciare, insieme con l'autorizzazione di cui si è detto, la circostanza che il magistrato potesse essere citato da chi lamentasse un danno (e non invece dallo Stato, in sede di rivalsa).

Con la legge n. 117 del 1988 il legislatore, nel disciplinare nuovamente la materia, si era conformato alle indicazioni espresse da questa Corte con la menzionata sentenza n. 26 del 1987, affinché lo statuto costituzionale della magistratura fosse preservato con l'introduzione di «condizioni e limiti» alla responsabilità dei magistrati.

Fu così operata una scelta che costituisce a tutt'oggi uno dei tratti caratterizzanti della legislazione, peraltro largamente presente negli ordinamenti degli Stati europei, ovvero che l'azione risarcitoria debba essere indirizzata nei confronti dello Stato, e che solo all'esito di un'eventuale soccombenza quest'ultimo disponga di azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

Così prevedendo, il legislatore non si è discostato dalla pur non vincolante raccomandazione CM/Rec (2010) del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle garanzie di indipendenza dei giudici, il cui punto 67 prevede che «soltanto lo Stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale».

A seguito della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 13 giugno 2006, in causa C-173/03, Traghetti del Mediterraneo spa, che peraltro non ha messo in discussione la natura indiretta della responsabilità civile del magistrato, il legislatore ha nuovamente posto mano alla materia. La legge n. 18 del 2015, modificativa della legge n. 117 del 1988, ha determinato, da un lato, un ulteriore ampliamento delle ipotesi di responsabilità del magistrato e, da un altro lato, ha eliminato il filtro di ammissibilità. Si è così consolidato il nuovo modello di responsabilità indiretta senza filtro di ammissibilità: il magistrato risponde, ma in sede di rivalsa, dopo cioè che nei confronti dello Stato sia stato accertato che, nell'esercizio delle sue funzioni, il primo abbia cagionato con dolo o negligenza inescusabile un danno ingiusto.

6.– L'introduzione dell'azione civile diretta nei confronti del magistrato senza alcun filtro, in conseguenza di un impiego della cosiddetta tecnica del ritaglio, volgerebbe quest'ultima dalla finalità che le è propria (ex multis, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999) a quella che è invece preclusa ad un istituto meramente abrogativo, ossia alla finalità di introdurre una disciplina giuridica nuova, mai voluta dal legislatore, e perciò frutto di una manipolazione creativa.

Questa Corte ha già affermato, a tal proposito, che non è consentita, mediante il cosiddetto ritaglio in sede di referendum, «la manipolazione della struttura linguistica della disposizione, ove a seguito di essa prenda vita un assetto normativo sostanzialmente nuovo. [...] In questo caso si realizzerebbe uno stravolgimento della natura e della funzione propria del referendum abrogativo» (sentenza n. 26 del 2017; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 10 del 2020, n. 46 del 2003, n. 50 e n. 38 del 2000, e n. 36 del 1997). L'effetto abrogativo dell'istituto

referendario può portare (come ha più volte portato nella storia repubblicana) anche a importanti sviluppi normativi, ma solo ove ciò derivi dalla riespansione di principi generali dell'ordinamento o di principi già contenuti nei testi sottoposti ad abrogazione parziale.

7.– Non può sostenersi, in senso diverso, che l'abrogazione mediante ritaglio di frasi, nel caso di specie, sarebbe prodromica alla «riespansione di una compiuta disciplina già contenuta in nuce nel tessuto normativo, ma compressa per effetto della applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum» (sentenza n. 26 del 2017).

In questa direzione non può infatti operare l'impianto legislativo recato dalla legge n. 117 del 1988, il cui art. 13 prevede l'azione diretta per la sola ipotesi eccezionale, e (necessariamente) derogatoria rispetto alla disciplina generale, del fatto costituente reato. In questi casi, peraltro, l'azione per la responsabilità civile del magistrato, come si è detto, è comunque preceduta dalla condanna in sede penale, o può essere fatta valere con la costituzione di parte civile, incontrando, anche in tal caso, la intermediazione del giudice penale.

8.– Non si possono trarre spunti contrari dall'art. 28 Cost., che formula il principio per il quale i funzionari dello Stato sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti, e dalla conseguente normativa generale racchiusa nel d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato).

In particolare, la sentenza di questa Corte n. 2 del 1968 ha già concluso nel senso che la disposizione costituzionale appena citata, pur concernendo anche i magistrati, ammette leggi ordinarie che disciplinino variamente la responsabilità per categorie e situazioni (alla sola condizione, si è aggiunto in seguito, che essa non sia totalmente denegata: sentenza n. 385 del 1996).

La successiva giurisprudenza costituzionale ha avuto poi modo di chiarire ulteriormente quanto postulato dalla sentenza n. 2 del 1968, specificando che una legge ordinaria, recante la disciplina ad hoc della responsabilità civile del magistrato in attuazione dell'art. 28 Cost. (che fa espresso rinvio alle «leggi penali, civili e amministrative»), è non soltanto costituzionalmente consentita, ma piuttosto costituzionalmente dovuta, al fine di preservare «i disposti costituzionali appositamente dettati per la Magistratura (artt. 101 e 103 Cost.), a tutela della sua indipendenza e dell'autonomia delle sue funzioni» (sentenza n. 18 del 1989; in senso conforme, sentenza n. 164 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 468 del 1990). Questo orientamento, peraltro, è stato più volte confermato da questa Corte in occasione dei giudizi di ammissibilità vertenti su iniziative referendarie analoghe all'odierna, volte ad introdurre forme di responsabilità civile diretta del magistrato (sentenze n. 38 del 2000 e n. 34 del 1997, nonché la sentenza n. 468 del 1990, relativa a taluni effetti della consultazione referendaria del 1987).

Se ne trae che la responsabilità civile del magistrato, in quanto necessariamente subordinata alla introduzione legislativa di condizioni e limiti del tutto peculiari, non si presta alla piana applicazione della normativa comune vigente in tema di responsabilità dei funzionari dello Stato; sottraendosi, in caso di abrogazione referendaria, alla potenziale riespansione dei principi ai quali tale ultima normativa si conforma (già la sentenza n. 468 del 1990 aveva sottolineato la coesistenzialità di tali condizioni e limiti alla eventuale introduzione di un'azione diretta).

Per tali ragioni, con la sentenza n. 38 del 2000 questa Corte, nel dichiarare inammissibile un quesito referendario vertente anch'esso sulla legge n. 117 del 1988, ha già negato che «l'introduzione dell'azione diretta nei confronti del magistrato, accanto alla perdurante possibilità di proporre l'azione contro lo Stato, possa realizzarsi grazie a meccanismi di riespansione o autointegrazione dell'ordinamento attivati dall'eventuale abrogazione popolare».

9.– Altre ragioni di inammissibilità del quesito concernono la sua scarsa chiarezza e ambiguità, e comunque, la sua inidoneità a conseguire il fine (pur creativo, e, come si è detto, per tale motivo in sé causa di inammissibilità) di dare vita ad un'autonoma azione risarcitoria, direttamente esperibile verso il magistrato.

Come pure si è già visto, la legge n. 117 del 1988 non prevede un'azione di tale natura, della quale, perciò, la normativa di risulta non è in grado di definire forme, termini e condizioni con il tasso di determinatezza necessario a ritenere che abbia preso forma nell'ordinamento una, pur

nuova, azione processuale. Perché sia obiettivamente tale, e non il frutto di una mera intenzione indeterminata e priva di contenuti, l'emersione per via abrogativa di una nuova azione in giudizio non può prescindere, infatti, da regole, anche minime, in grado di imprimerle quanto necessario ad inserirsi coerentemente nell'ordinamento processuale.

In definitiva, avendo il legislatore disciplinato una sola azione diretta, l'intervento manipolativo oggetto del quesito referendario, ove con esso si intenda non escludere la responsabilità dello Stato, fallisce nell'intento di accostarle una seconda e differente forma processuale di responsabilità del magistrato, anch'essa diretta, della quale si possa cogliere la natura con sufficiente adeguatezza, per di più rendendo il testo del quesito ambiguo e poco chiaro.

9.1.– Sul piano della portata oggettiva dell'intervento abrogativo, che è il solo a rilevare, basti osservare che la normativa di risulta sarebbe caratterizzata da un'unica disposizione concernente «competenza e termini» dell'azione risarcitoria, ovvero l'art. 4 della legge qui considerata (n. 117 del 1988), e che essa, pertanto, non sarebbe rimodellata in modo da poter regolare, invece, due azioni distinte, quella contro lo Stato e quella contro il magistrato.

Infatti, mentre con la abrogazione delle parole «contro lo Stato», al comma 2 dell'art. 4, continua a prospettarsi la sussistenza di un'unica azione diretta, alla quale si riferiscono i successivi commi 3 e 4, il quesito lascia invariato il comma 1 del medesimo art. 4, che disciplina la competenza sulla sola «azione di risarcimento contro lo Stato».

In tal modo, si avrebbe che una disposizione che reca una rubrica dedicata alla «competenza e termini» dell'azione, al comma 1 disciplinerebbe tale competenza solo quanto alla domanda proposta verso lo Stato, tacendo del tutto sull'azione diretta che si vorrebbe introdurre, con la tecnica del ritaglio, nei confronti del magistrato, mentre nel comma 2 definirebbe, senza specificare di che azione si tratti, i termini di azionabilità della pretesa.

Ne consegue che non soltanto mancherebbe analoga disciplina quanto all'azione verso il magistrato, ma anche che tale silenzio renderebbe in radice normativamente dubbio, anche per l'elettore, se tale azione prenda davvero corpo insieme con la responsabilità diretta dello Stato.

9.2.– Va aggiunto che il quesito referendario intende sopprimere l'espressione «contro lo Stato» all'art. 2, comma 1, della menzionata legge n. 117 del 1988, che definisce le ipotesi di responsabilità civile per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni demandate ai magistrati.

Ne deriverebbe in modo del tutto illogico che il magistrato, in caso di azione diretta, sarebbe responsabile ai sensi dell'art. 2, e, dunque, in un ventaglio di ipotesi più ampio di quello che si sarebbe avuto nel caso di azione diretta contro lo Stato, e successiva rivalsa di quest'ultimo. La rivalsa, infatti, è limitata ai soli casi, oltre che di dolo, di «negligenza inescusabile» del magistrato (art. 7, comma 1, della legge n. 117 del 1988).

Tale circostanza evidenzia un ulteriore aspetto di inidoneità del quesito, perché conferma che, in base alla normativa di risulta, l'azione non può che restare una soltanto (essendone altrimenti del tutto oscura la divaricazione, sul grado di responsabilità del magistrato), con la conseguenza che la conservazione dell'azione contro lo Stato (ove si leggesse in tal senso il quesito referendario) si appalesa incompatibile o comunque contraddittoria rispetto all'introduzione di una azione diretta verso il magistrato.

È infatti evidente che sarebbe contraddittorio dilatare o restringere il campo della responsabilità del magistrato, a seconda che questi sia soggetto ad azione diretta, oppure ad azione di rivalsa, al punto che diviene anche per tale ragione obiettivamente incerto (e quindi anche non chiaro per l'elettore) se la richiesta manipolazione dell'art. 2, comma 1, della legge n. 117 del 1988 possa davvero avere l'effetto di introdurre l'azione diretta nei riguardi del magistrato, pur permanendo l'azione di rivalsa nei termini che si sono detti.

9.3.– In definitiva, la circostanza che il legislatore abbia disciplinato una sola tipologia di azione diretta (verso lo Stato) frustra la finalità referendaria di estrapolare dal testo normativo una seconda azione avente tale natura (verso il magistrato), e rende così inidoneo il quesito a raggiungere il fine incorporato nello stesso (sentenze n. 5 del 2015, n. 25 del 2011, n. 35 e n. 40 del 2000 e n. 30 del 1997).

10.– Esso incorre, quindi, nel medesimo profilo di inammissibilità rilevato dalla sentenza n. 34 del 1997 di questa Corte, a proposito di altro referendum avente ad oggetto, a sua volta, disposizioni della legge n. 117 del 1988.

In quell'occasione, si era rilevato che con la proposta referendaria, proprio rimuovendo l'espressione «contro lo Stato, di per sé non espressiva di un autonomo contenuto normativo, nel contesto che disciplina l'azione di risarcimento, si determina una assoluta ed oggettiva mancanza di chiarezza del quesito che si intende sottoporre a votazione popolare. Difatti è del tutto equivoca la configurazione della domanda referendaria per quanto attiene alla posizione dello Stato, la cui responsabilità pure è preminente nell'attuale sistema della legge al fine della garanzia di ristoro per danni derivanti da atti in ogni caso riferibili all'esercizio di poteri statali».

10.1.– Anche l'odierno quesito si propone di abrogare le parole «contro lo Stato» negli artt. 2, comma 1, e 4, comma 2, della legge n. 117 del 1988, sicché da ciò l'elettore dovrebbe oggettivamente trarre la conclusione che, con il voto, si sarebbe chiamati a superare l'azione diretta verso lo Stato. Al contempo, tuttavia, persistendo l'art. 4, comma 1, in tema di azione contro lo Stato, e l'art. 7 in tema di azione di rivalsa, tale conclusione trova una oggettiva smentita nella normativa di risulta, e nella stessa espressione del voto, atteso che la manipolazione dell'art. 6, in tema di intervento del magistrato nel giudizio, non può che riferirsi alla causa intentata contro lo Stato. Il richiamo all'art. 105 cod. proc. civile e alla facoltà di intervento ivi prevista per il magistrato trova giustificazione, infatti, solo nel caso di una possibile successiva azione di rivalsa.

L'esigenza di garantire al corpo elettorale «nell'esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara, che è insita nella logica dell'istituto del referendum» (sentenza n. 39 del 1997) viene così mancata, perché il quesito è privo della necessaria chiarezza e univocità che la giurisprudenza di questa Corte, invece, esige a tutela della sovranità popolare (ex plurimis, sentenza n. 10 del 2020, n. 43 del 2003, n. 34 del 1997, n. 1 del 1995 e n. 347 del 1991). Peraltro, come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare, quando l'abrogazione parziale viene perseguita mediante la soppressione nel testo normativo di singole parole o frasi, «si accentua l'esigenza di garantire al popolo, nell'esercizio del suo potere sovrano, la possibilità di una scelta chiara» (sentenza n. 39 del 1997).

10.2.– Si aggiunga che il quesito non solo assume il tratto di ambiguità e contraddittorietà di cui si è appena detto, ma, ove anche si possa ipotizzare la permanenza nella normativa di risulta della responsabilità diretta dello Stato, manca di rendere chiaro all'elettore il rapporto che si creerebbe con la responsabilità del magistrato, e, in particolare, se la prima abbia natura solidale o sussidiaria rispetto alla seconda, così incorrendo in un ulteriore profilo di oscurità già rimarcato, per analogo quesito, dalla sentenza n. 26 del 1987.

11.– In conclusione, per tutte le ragioni appena esposte, la richiesta di referendum è inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), dichiarata legittima con ordinanza del 29 novembre 2021 dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 febbraio 2022.

SENTENZA N. 50/2022

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Contraddittorio - Soggetti diversi dai promotori, purché interessati alla decisione - Facoltà dell'intervento ammessa dalla Corte costituzionale - Esclusione di un diritto a partecipare al procedimento - Necessità che il procedimento rispetti una scansione temporale definita, nell'avvio e nella conclusione.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Oggetto della richiesta - Limiti - Possibili ragioni di inammissibilità, ricavabili sia dall'art. 75, secondo comma, Cost. che dai requisiti richiesti per la formulazione del quesito - Irrilevanza dei propositi dei promotori.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Diversità rispetto ai giudizi di legittimità costituzionale.

Diritti inviolabili o fondamentali - In genere - Diritto alla vita - Posizione privilegiata nell'ordinamento - Matrice di ogni altro diritto a tutela della persona, anziché di interessi collettivi - Prevalenza sulla libertà di autodeterminazione - Conseguente esclusione, al suo interno, del diritto a ottenere un aiuto a morire - Necessità di una lettura costituzionalmente orientata dell'omicidio del consenziente (art. 579 cod. pen.).

Referendum - In genere - Oggetto - Leggi costituzionalmente necessarie (nel caso di specie: a tutela del diritto alla vita) - Esclusione - Inammissibilità della richiesta di abrogazione parziale della fattispecie di omicidio del consenziente (art. 579 cod. pen.).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente), approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, limitatamente alle seguenti parti:

- a) comma primo, limitatamente alle parole: «la reclusione da sei a quindici anni.»;
- b) comma secondo: integralmente;
- c) comma terzo, limitatamente alle parole «Si applicano», giudizio iscritto al n. 179 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 15 dicembre 2021 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Tommaso Romano Valerio Politi per l'Associazione PRO VITA E FAMIGLIA Onlus e per il Comitato per il No all'eutanasia legale, Alessandro Benedetti per l'Associazione Scienza & Vita e per l'Unione giuristi cattolici italiani (UGCI), Carmelo Domenico Leotta per il Comitato per il no all'omicidio del consenziente, Giovanni Doria per

l'Associazione Movimento per la Vita, Mario Esposito per il Comitato per il no all'omicidio del consenziente, Piercarlo Peroni per il Comitato Famiglie per il no al referendum sull'omicidio del consenziente, Siro Centofanti per il Comitato per il NO all'uccisione della persona anche se consenziente, Tullio Padovani per l'Associazione La Società della Ragione APS, per l'Associazione Liberi di Decidere, per l'Associazione Mobilitazione Generale degli Avvocati (MGA), per l'Associazione Walter Piludu Ets Aps e per l'Associazione Chi si cura di te Aps, Marcello Cecchetti per l'Associazione A Buon Diritto Onlus Aps, per l'Associazione Utenti e Consumatori Aps, per l'Associazione Consulta di Bioetica Ets, per la Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL), per l'Associazione ArciAtea Aps e per l'Associazione VOX - Osservatorio italiano sui Diritti, Alfonso Celotto e Guido Aldo Carlo Camera per l'Associazione +EUROPA, Gianni Baldini e Gian Ettore Gassani per l'Associazione avvocati matrimonialisti italiani per la tutela delle persone, dei minorenni e della famiglia (AMI), Filomena Gallo e Massimo Clara per il Comitato promotore Referendum eutanasia legale (Filomena Gallo, Marco Cappato, Wilhelmine Schett e Rocco Berardo, nella qualità di promotori e presentatori, Matteo Mainardi, Mario Staderini, Carlo Troilo, Mario Riccio, Monica Coscioni, Marco Gentili, Valeria Imbrogno, Vincenzo Maraio e Massimiliano Iervolino, nella qualità di presentatori);
deliberato nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– La richiesta di referendum abrogativo, dichiarata conforme alle disposizioni di legge dall'Ufficio centrale per il referendum con ordinanza del 15 dicembre 2021 e denominata «Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice penale (omicidio del consenziente)», investe l'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente) approvato con regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, limitatamente alle seguenti parti:

- a) comma primo, limitatamente alle parole: «la reclusione da sei a quindici anni.»;
- b) comma secondo: integralmente;
- c) comma terzo, limitatamente alle parole «Si applicano».

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte, come già avvenuto più volte in passato, non solo ha consentito l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), ma – prima ancora – ha altresì ammesso gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (da ultimo: sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012).

Tale ammissione non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque sia, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrino le rispettive posizioni.

3.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, il giudizio di ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo si propone di «verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a

conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria» (sentenza n. 17 del 2016).

Ai fini di tale valutazione, è necessario innanzitutto individuare la portata del quesito.

Come questa Corte ha chiarito, «la richiesta referendaria è atto privo di motivazione e, pertanto, l'obiettivo dei sottoscrittori del referendum va desunto non dalle dichiarazioni eventualmente rese dai promotori (dichiarazioni, oltretutto, aventi spesso un contenuto diverso in sede di campagna per la raccolta delle sottoscrizioni, rispetto a quello delle difese scritte od orali espresse in sede di giudizio di ammissibilità), ma esclusivamente dalla finalità "incorporata nel quesito", cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento [...] (ex plurimis, sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 37 del 2000, n. 17 del 1997)» (sentenza n. 24 del 2011; nello stesso senso, più di recente, sentenza n. 28 del 2017).

Al riguardo, va altresì ribadito che il giudizio di ammissibilità che questa Corte è chiamata a svolgere si atteggia, per costante giurisprudenza, «con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, ed in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti con forza di legge» (sentenze n. 26 del 2011, n. 45 del 2005, n. 16 del 1978 e n. 251 del 1975). Non sono pertanto in discussione, in questa sede, profili di illegittimità costituzionale, sia della legge oggetto di referendum, sia della normativa risultante dall'eventuale abrogazione referendaria (sentenze n. 27 del 2017, n. 48, n. 47 e n. 46 del 2005). Quel che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è soltanto una «valutazione liminare ed inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali, al fine di verificare se [...] il venir meno di una determinata disciplina non comporti ex se un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale» (sentenze n. 24 del 2011, n. 16 e n. 15 del 2008 e n. 45 del 2005).

3.1.– Nella specie, il quesito referendario verte sull'art. 579 cod. pen., che configura il delitto di omicidio del consenziente. Si tratta di norma incriminatrice strettamente finitima, nell'ispirazione, a quella del successivo art. 580 cod. pen., che incrimina l'aiuto (oltre che l'istigazione) al suicidio. Le due disposizioni riflettono, nel loro insieme, l'intento del legislatore del codice penale del 1930 di tutelare la vita umana anche nei casi in cui il titolare del diritto intenderebbe rinunciarvi, sia manu alius, sia manu propria, ma con l'ausilio di altri. Esclusa una reazione sanzionatoria nei confronti dello stesso autore dell'atto abdicativo, anche nei casi in cui essa sarebbe materialmente possibile (per essere il fatto rimasto allo stadio del tentativo), il legislatore erige una "cintura di protezione" indiretta rispetto all'attuazione di decisioni in suo danno, inibendo, comunque sia, ai terzi di cooperarvi, sotto minaccia di sanzione penale.

In quest'ottica, l'art. 579 cod. pen. punisce segnatamente, al primo comma, con la reclusione da sei a quindici anni «[c]hiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui». In tal modo, la norma esclude implicitamente, ma univocamente, che rispetto al delitto di omicidio possa operare la scriminante del consenso dell'offeso, la quale presuppone la disponibilità del diritto leso (art. 50 cod. pen.), accreditando, con ciò, il bene della vita umana del connotato dell'indisponibilità da parte del suo titolare.

L'omicidio del consenziente è configurato, pur tuttavia, come fattispecie autonoma di reato, punita con pena più mite di quella prevista in via generale per il delitto di omicidio (art. 575 cod. pen.), in ragione del ritenuto minor disvalore del fatto.

Nella medesima prospettiva di mitigazione del trattamento sanzionatorio, il secondo comma dell'art. 579 cod. pen. rende, altresì, inapplicabili all'omicidio del consenziente le circostanze aggravanti comuni indicate nell'art. 61 cod. pen.

Il successivo terzo comma dell'art. 579 cod. pen. sottrae, peraltro, al perimetro applicativo della fattispecie meno severamente punita, riportandole nell'alveo della fattispecie comune, le ipotesi nelle quali il consenso sia prestato da un soggetto incapace o risulti affetto da un vizio che lo rende invalido. La disposizione stabilisce, in particolare, che «[s]i applicano le disposizioni relative all'omicidio se il fatto è commesso: 1) contro una persona minore degli anni diciotto; 2)

contro una persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti; 3) contro una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpito con inganno».

3.2.– Il quesito referendario in esame è costruito con la cosiddetta tecnica del ritaglio, ossia chiedendo l'abrogazione di frammenti lessicali della disposizione attinta, in modo da provocare la saldatura dei brani linguistici che permangono. Agli elettori viene, infatti, chiesto se vogliono una abrogazione parziale della norma incriminatrice che investa il primo comma dell'art. 579 cod. pen., limitatamente alle parole «la reclusione da sei a quindici anni»; l'intero secondo comma; il terzo comma, limitatamente alle parole «Si applicano».

Per effetto del ritaglio e della conseguente saldatura tra l'incipit del primo comma e la parte residua del terzo comma, la disposizione risultante dall'abrogazione stabilirebbe quanto segue: «Chiunque cagiona la morte di un uomo, col consenso di lui, è punito con le disposizioni relative all'omicidio se il fatto è commesso: 1) contro una persona minore degli anni diciotto; 2) contro una persona inferma di mente, o che si trova in condizioni di deficienza psichica, per un'altra infermità o per l'abuso di sostanze alcoliche o stupefacenti; 3) contro una persona il cui consenso sia stato dal colpevole estorto con violenza, minaccia o suggestione, ovvero carpito con inganno».

Il risultato oggettivo del successo dell'iniziativa referendaria sarebbe, dunque, quello di rendere penalmente lecita l'uccisione di una persona con il consenso della stessa, fuori dai casi in cui il consenso risulti invalido per l'incapacità dell'offeso o per un vizio della sua formazione. Eliminando la fattispecie meno severamente punita di omicidio consentito e limitando l'applicabilità delle disposizioni sull'omicidio comune alle sole ipotesi di invalidità del consenso dianzi indicate, il testo risultante dall'approvazione del referendum escluderebbe implicitamente, ma univocamente, a contrario sensu, la rilevanza penale dell'omicidio del consenziente in tutte le altre ipotesi: sicché la norma verrebbe a sancire, all'inverso di quanto attualmente avviene, la piena disponibilità della vita da parte di chiunque sia in grado di prestare un valido consenso alla propria morte, senza alcun riferimento limitativo.

L'effetto di liceizzazione dell'omicidio del consenziente oggettivamente conseguente alla vittoria del sì non risulterebbe affatto circoscritto alla causazione, con il suo consenso, della morte di una persona affetta da malattie gravi e irreversibili.

Alla luce della normativa di risulta, la "liberalizzazione" del fatto prescinderebbe dalle motivazioni che possono indurre a chiedere la propria morte, le quali non dovrebbero risultare necessariamente legate a un corpo prigioniero di uno stato di malattia con particolari caratteristiche, potendo connettersi anche a situazioni di disagio di natura del tutto diversa (affettiva, familiare, sociale, economica e via dicendo), sino al mero taedium vitae, ovvero pure a scelte che implicino, comunque sia, l'accettazione della propria morte per mano altrui. Egualmente irrilevanti risulterebbero la qualità del soggetto attivo (il quale potrebbe bene non identificarsi in un esercente la professione sanitaria), le ragioni da cui questo è mosso, le forme di manifestazione del consenso e i mezzi usati per provocare la morte (potendo l'agente servirsi non solo di farmaci che garantiscano una morte indolore, ma anche di armi o mezzi violenti di altro genere). Né può tacersi che tra le ipotesi di liceità rientrerebbe anche il caso del consenso prestato per errore spontaneo e non indotto da suggestione.

3.3.– Al riguardo, non può essere, infatti, condivisa la tesi sostenuta dai promotori nel presente giudizio, e ripresa anche nelle difese di alcuni degli intervenuti, stando alla quale la normativa di risulta andrebbe reinterpretata alla luce del quadro ordinamentale nel quale si inserisce: porterebbe a ritenere che, ai fini della non punibilità dell'omicidio del consenziente, il consenso dovrebbe essere espresso nelle forme previste dalla legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) e in presenza delle condizioni alle quali questa Corte, con la citata sentenza n. 242 del 2019, ha subordinato l'esclusione della punibilità per il finitimo reato di aiuto al suicidio, di cui all'art. 580 cod. pen., non attinto dal quesito referendario (di modo che il consenziente dovrebbe

identificarsi in una persona affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche per lei assolutamente intollerabili, e tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, ma capace di prendere decisioni libere e consapevoli).

A fronte della limitazione della rilevanza penale dell'omicidio del consenziente alle sole ipotesi espressamente indicate dall'attuale terzo comma dell'art. 579 cod. pen., nulla autorizzerebbe a ritenere che l'esenzione da responsabilità resti subordinata al rispetto della "procedura medicalizzata" prefigurata dalla legge n. 219 del 2017 per l'espressione (o la revoca) del consenso a un trattamento terapeutico (o del rifiuto di esso).

Del resto, anche l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, dopo aver proposto, con ordinanza non definitiva del 30 novembre 2021, una denominazione del quesito referendario nella quale non compariva la parola «eutanasia» – in specie, quella di «Abrogazione parziale dell'art. 579 del codice di penale (omicidio del consenziente)» –, non ha poi accolto, con l'ordinanza conclusiva del 15 dicembre 2021, la richiesta dei promotori di aggiungere a tale denominazione la frase «Disponibilità della propria vita mediante consenso libero, consapevole, informato». Ha rilevato, infatti, l'Ufficio centrale che l'integrazione proposta prospettava un bilanciamento tra i due diritti che vengono in gioco (diritto alla vita e diritto all'autodeterminazione) che non trova fondamento nella sentenza n. 242 del 2019 e non «è rispettoso dei limiti di un quesito di natura abrogativa, spingendosi piuttosto sul terreno di scelte eventualmente spettanti agli organi istituzionalmente competenti all'adozione di una disciplina organica della materia».

4.– A quest'ultimo proposito, non è neppure significativo, agli odierni fini, che l'iniziativa referendaria – nata quale reazione all'inerzia del legislatore nel disciplinare la materia delle scelte di fine vita, anche dopo i ripetuti moniti provenienti da questa Corte (sentenza n. 242 del 2019 e ordinanza n. 207 del 2018) – sia destinata, nell'idea dei promotori, a fungere da volano per il varo di una legge che riempia i vuoti lasciati dal referendum.

Come precisato, infatti, da questa Corte, sono irrilevanti in sede di giudizio di ammissibilità del referendum «i propositi e gli intenti dei promotori circa la futura disciplina legislativa che potrebbe o dovrebbe eventualmente sostituire quella abrogata; né ad una richiesta referendaria abrogativa, quale è quella prevista dall'art. 75 della Costituzione, è possibile di per sé attribuire un significato ricostruttivo di una nuova e diversa disciplina. Ciò che conta è la domanda abrogativa, che va valutata nella sua portata oggettiva e nei suoi effetti diretti, per esaminare, tra l'altro, se essa abbia per avventura un contenuto non consentito perché in contrasto con la Costituzione» (sentenza n. 17 del 1997).

5.– Proprio questa, in effetti, è l'ipotesi che ricorre nel caso in esame, venendo il quesito referendario ad incidere su normativa costituzionalmente necessaria.

5.1.– A partire dalla sentenza n. 16 del 1978, questa Corte ha costantemente affermato l'esistenza di «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.». Una delle categorie allora individuate consisteva nei «referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)».

All'interno di questa categoria di norme legislative che non possono essere oggetto di richieste referendarie, la sentenza n. 27 del 1987 ha chiarito che debbono essere enucleate «due distinte ipotesi: innanzitutto le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest'ultima (cfr. sentenze n. 26/1981 e 16/1978); in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del referendum priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale "la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 25/1981)"».

Successivamente, la sentenza n. 35 del 1997 ha riferito quest'ultima ipotesi anche a quelle «leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per

situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione», e la sentenza n. 49 del 2000 ha puntualizzato che le leggi «costituzionalmente necessarie», poiché sono «dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona, una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento».

Con la sentenza n. 45 del 2005, infine, si è ulteriormente precisato, per un verso, che la natura di legge costituzionalmente necessaria può anche essere determinata dal fatto che una certa disciplina «coinvolg[a] una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa», e per l'altro, che «il vincolo costituzionale può anche riferirsi solo a parti della normativa oggetto del quesito referendario o anche al fatto che una disciplina legislativa comunque sussista».

5.2.– Nel caso oggi in esame viene in considerazione un valore che si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona.

Come questa Corte ha avuto modo di chiarire in più occasioni, il diritto alla vita, riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost., è «da iscriversi tra i diritti inviolabili, e cioè tra quei diritti che occupano nell'ordinamento una posizione, per dir così, privilegiata, in quanto appartengono – per usare l'espressione della sentenza n. 1146 del 1988 – “all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”» (sentenza n. 35 del 1997). Esso «concorre a costituire la matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona» (sentenza n. 238 del 1996).

Posizione, questa, confermata da ultimo, proprio per la tematica delle scelte di fine vita, nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019, ove si è ribadito che il diritto alla vita, riconosciuto implicitamente dall'art. 2 Cost. (sentenza n. 35 del 1997), nonché, in modo esplicito, dall'art. 2 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, è il «“primo dei diritti inviolabili dell'uomo”» (sentenza n. 223 del 1996), in quanto presupposto per l'esercizio di tutti gli altri», ponendo altresì in evidenza come da esso discenda «il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello – diametralmente opposto – di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire».

5.3.– Rispetto al reato di omicidio del consenziente, può, d'altro canto, ripetersi quanto già osservato da questa Corte in rapporto alla figura finitima dell'aiuto al suicidio (ordinanza n. 207 del 2018). Se è ben vero, cioè, che il legislatore del 1930, mediante la norma incriminatrice di cui all'art. 579 cod. pen., intendeva tutelare la vita umana intesa come bene indisponibile anche in funzione dell'interesse che lo Stato riponeva nella conservazione della vita dei propri cittadini, non è però affatto arduo cogliere, oggi, la ratio di tutela della norma «alla luce del mutato quadro costituzionale, che guarda alla persona umana come a un valore in sé, e non come a un semplice mezzo per il soddisfacimento di interessi collettivi».

Vietando ai terzi di farsi esecutori delle altrui richieste di morte, pur validamente espresse, l'incriminazione dell'omicidio del consenziente assolve, in effetti, come quella dell'aiuto al suicidio (ordinanza n. 207 del 2018), allo scopo, di perdurante attualità, di proteggere il diritto alla vita, soprattutto – ma occorre aggiungere: non soltanto – delle persone più deboli e vulnerabili, in confronto a scelte estreme e irreparabili, collegate a situazioni, magari solo momentanee, di difficoltà e sofferenza, o anche soltanto non sufficientemente meditate.

A questo riguardo, non può non essere ribadito il «cardinale rilievo del valore della vita», il quale, se non può tradursi in un dovere di vivere a tutti i costi, neppure consente una disciplina delle scelte di fine vita che, «in nome di una concezione astratta dell'autonomia individuale», ignori «le condizioni concrete di disagio o di abbandono nelle quali, spesso, simili decisioni vengono concepite» (ordinanza n. 207 del 2018). Quando viene in rilievo il bene della vita

umana, dunque, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima.

Discipline come quella dell'art. 579 cod. pen., poste a tutela della vita, non possono, pertanto, essere puramente e semplicemente abrogate, facendo così venir meno le istanze di protezione di quest'ultima a tutto vantaggio della libertà di autodeterminazione individuale.

La norma incriminatrice vigente annette a quest'ultima una incidenza limitata, che si risolve nella mitigazione della risposta sanzionatoria, in capo all'autore del fatto di omicidio, in ragione del consenso prestato dalla vittima. Non si tratta di una legge a contenuto costituzionalmente vincolato, non essendo quella ora indicata l'unica disciplina della materia compatibile con il rilievo costituzionale del bene della vita umana. Discipline come quella considerata possono essere modificate o sostituite dallo stesso legislatore con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, perché non verrebbe in tal modo preservato il livello minimo di tutela richiesto dai referenti costituzionali ai quali esse si saldano.

Già in occasione di uno dei referendum sull'interruzione della gravidanza, questa Corte ha del resto dichiarato inammissibile la richiesta referendaria, richiamando la necessità di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione, con specifico riferimento al diritto alla vita (sentenza n. 35 del 1997).

5.4.– Non gioverebbe opporre – come fanno i promotori e alcuni degli intervenienti – che l'abrogazione dell'art. 579 cod. pen. richiesta dal quesito referendario, non essendo totale, ma solo parziale, garantirebbe i soggetti vulnerabili, in quanto resterebbero ancora puniti gli omicidi perpetrati in danno dei soggetti indicati dall'attuale terzo comma: e ciò tanto più alla luce del rigore con il quale la giurisprudenza ha mostrato sinora di valutare la ricorrenza dei presupposti di operatività della fattispecie meno gravemente punita dell'omicidio del consenziente.

Le ipotesi alle quali rimarrebbe circoscritta la punibilità attengono, infatti, a casi in cui il consenso è viziato in modo conclamato per le modalità con le quali è ottenuto, oppure intrinsecamente invalido per la menomata capacità di chi lo presta. Le situazioni di vulnerabilità e debolezza alle quali hanno fatto riferimento le richiamate pronunce di questa Corte non si esauriscono, in ogni caso, nella sola minore età, infermità di mente e deficienza psichica, potendo connettersi a fattori di varia natura (non solo di salute fisica, ma anche affettivi, familiari, sociali o economici); senza considerare che l'esigenza di tutela della vita umana contro la collaborazione da parte di terzi a scelte autodistruttive del titolare del diritto, che possono risultare, comunque sia, non adeguatamente ponderate, va oltre la stessa categoria dei soggetti vulnerabili.

In tutte queste ipotesi, l'approvazione della proposta referendaria – che, come rilevato, renderebbe indiscriminatamente lecito l'omicidio di chi vi abbia validamente consentito senza incorrere nei vizi indicati, a prescindere dai motivi per i quali il consenso è prestato, dalle forme in cui è espresso, dalla qualità dell'autore del fatto e dai modi in cui la morte è provocata – comporterebbe il venir meno di ogni tutela.

6.– Alla luce delle considerazioni svolte, deve quindi concludersi per la natura costituzionalmente necessaria della normativa oggetto del quesito, che, per tale motivo, è sottratta all'abrogazione referendaria, con conseguente inammissibilità del quesito stesso.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, dell'art. 579 del codice penale (Omicidio del consenziente), dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 15 dicembre 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 febbraio 2022.

SENTENZA N. 51/2022

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Contraddittorio - Soggetti diversi dai promotori, purché interessati alla decisione - Facoltà dell'intervento ammessa dalla Corte costituzionale - Esclusione di un diritto a partecipare al procedimento - Necessità che il procedimento rispetti una scansione temporale definita, nell'avvio e nella conclusione.

Legge - Abrogazione - Effetto prodotto da atto radicalmente viziato nella sua formazione - Esclusione.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - Controllo di ammissibilità - Normativa di risulta - Valutazione della Corte costituzionale - Condizione - Grave contraddittorietà rispetto al fine dell'iniziativa referendaria, che pregiudica la scelta libera e consapevole dell'elettore - Conseguente difetto di chiarezza e univocità del quesito - Irrilevanza della finalità assunta dal Comitato promotore (nel caso di specie: inammissibilità della richiesta di referendum per l'abrogazione di disposizioni penali e sanzioni amministrative del t.u. stupefacenti).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), iscritto al n. 180 del registro, della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di alcune disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza); in particolare:

- art. 73, comma 1, limitatamente all'inciso «coltiva»;
- art. 73, comma 4, limitatamente alle parole «la reclusione da due a 6 anni e»;
- art. 75, limitatamente alle parole «a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni;».

Vista l'ordinanza del 10 gennaio 2022 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Mauro Ronco e Domenico Menorello per il Comitato per il no alla droga legale, Andrea Pertici e Gian Domenico Caiazza per il Comitato promotore referendum cannabis legale, nelle persone di Marco Perduca, nella qualità di promotore e presentatore, Riccardo Magi e Leonardo Fiorentini, nella qualità di presentatori;

deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il presente giudizio concerne l'ammissibilità della richiesta di referendum popolare dichiarata legittima con ordinanza del 10 gennaio 2022 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

La richiesta di referendum popolare, promossa dal «Comitato promotore referendum Cannabis legale», ha ad oggetto l'abrogazione delle seguenti disposizioni del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza):

art. 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 1, limitatamente all'inciso «coltiva»;

art. 73 (Produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope), comma 4, limitatamente alle parole «la reclusione da due a sei anni e»;

art. 75 (Condotte integranti illeciti amministrativi), comma 1, limitatamente alle parole «a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni».

Alla richiesta di referendum è stata data la seguente denominazione: «Abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope».

2.– In via preliminare, va rilevato che nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha consentito, secondo la sua costante giurisprudenza, l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), e ha – prima ancora – ammesso le memorie presentate da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata, e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributo contenente argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (ex plurimis, sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

L'ammissione di tali contributi, va qui ribadito, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta la facoltà di questa Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 prima che i soggetti di cui al citato art. 33 della legge n. 352 del 1970 abbiano illustrato le rispettive posizioni.

3.– Ciò precisato, è opportuno premettere, in sintesi, il complessivo (e complesso) quadro normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto della richiesta referendaria.

4.– Il quesito referendario – articolato, come sopra indicato, in tre parti – investe, nelle prime due, il comma 1 ed il comma 4 dell'art. 73 t.u. stupefacenti, e, nella terza parte, la lettera a) del comma 1 dell'art. 75, appartenente al medesimo testo unico.

Si è altresì già rilevato che l'Ufficio centrale per il referendum ha sottolineato che in relazione alla rubrica dell'art. 73 t.u. stupefacenti e al testo del comma 4 dello stesso articolo, le modifiche introdotte dall'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, sono state oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 32 del 2014.

Più precisamente, con tale pronuncia, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, per contrasto con l'art. 77, secondo comma, della Costituzione, l'art. 4-bis (che

modificava l'art. 73 t.u. stupefacenti) e l'art. 4-vicies ter (che modificava ulteriori disposizioni del testo unico e, tra queste, l'art. 14 in materia di criteri per la formazione delle tabelle), i quali in particolare avevano unificato la disciplina del trattamento sanzionatorio delle condotte tenute in riferimento alle sostanze stupefacenti, senza alcuna distinzione tra droghe cosiddette "pesanti" e droghe cosiddette "leggere", ricomprese in un'unica tabella.

Nella sentenza, ai fini che qui interessano, si è affermato che «[i]n considerazione del particolare vizio procedurale accertato in questa sede, per carenza dei presupposti ex art. 77, secondo comma, Cost., deve ritenersi che, a seguito della caducazione delle disposizioni impugnate, tornino a ricevere applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e le relative tabelle, in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente le modifiche apportate con le disposizioni impugnate». La sentenza ha infatti precisato che «[i]n tali casi, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010)», sicché «la disciplina dei reati sugli stupefacenti contenuta nel d.P.R. n. 309 del 1990, nella versione precedente alla novella del 2006, torn[a] ad applicarsi, non essendosi validamente verificato l'effetto abrogativo».

In tale ripristinato contesto normativo – ritenuto altresì dalla costante giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 febbraio-28 luglio 2015, n. 33040) – si colloca, pertanto, la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 73 t.u. stupefacenti, oggetto della prima parte del quesito referendario; disposizione che dunque stabilisce: «Chiunque, senza l'autorizzazione di cui all'articolo 17, coltiva, produce, fabbrica, estrae, raffina, vende, offre o mette in vendita, cede o riceve, a qualsiasi titolo, distribuisce, commercia, acquista, trasporta, esporta, importa, procura ad altri, invia, passa o spedisce in transito, consegna per qualunque scopo o comunque illecitamente detiene, fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 75, sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14, è punito con la reclusione da otto a venti anni e con la multa da euro 25.822 (lire cinquanta milioni) a euro 258.228 (lire cinquecento milioni)».

La stessa disposizione (art. 73, comma 1) è stata poi dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni (sentenza n. 40 del 2019).

Analogamente si ha che la disposizione di cui al comma 4, dell'art. 73 t.u. stupefacenti, è quella vigente prima della legge n. 49 del 2006; essa quindi stabilisce: «Se taluno dei fatti previsti dai commi 1, 2 e 3 riguarda sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dall'articolo 14, si applicano la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 5.164 (lire dieci milioni) a euro 77.468 (lire centocinquanta milioni)».

Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, consegue altresì che le preesistenti Tabelle I e III, cui rinvia l'art. 73, comma 1, e le Tabelle II e IV, cui rinvia l'art. 73, comma 4, previste dall'art. 14 (Criteri per la formazione delle tabelle), tornano ad avere applicazione.

Però, immediatamente dopo la sentenza n. 32 del 2014, il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali), convertito, con modificazioni, nella legge 16 maggio 2014, n.79, ha novellato le Tabelle di cui all'art. 14 citato, integrandole con l'indicazione di sostanze sottoposte a controllo del Ministero della salute e di quelle sottoposte a controllo in attuazione di Convenzioni internazionali, nonché delle nuove sostanze psicoattive, individuate sulla base delle acquisizioni scientifiche; le quali tutte per effetto della indicata dichiarazione di illegittimità costituzionale non potevano ritenersi più ricomprese nelle "vecchie" tabelle; ma, in ogni caso l'intervento normativo ha mantenuto ferma la distinzione del trattamento sanzionatorio tra le sostanze stupefacenti di tipo "pesante" e di tipo "leggero".

Parallelamente deve rilevarsi che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, ha investito anche l'art. 26 t.u. stupefacenti, disposizione che rinviava alla sola Tabella I per la individuazione delle piante, la cui coltivazione era vietata nel territorio dello Stato, in tal modo facendo rivivere la precedente formulazione, la quale dunque ripristina il rinvio alle piante ricomprese nelle Tabelle I e II. Però successivamente l'art. 1, comma 4, del medesimo d.l. n. 36 del 2014, come convertito, ha sostituito tale disposizione (l'art. 26) prescrivendo che «[s]alvo quanto stabilito nel comma 2, è vietata nel territorio dello Stato la coltivazione delle piante comprese nelle tabelle I e II di cui all'articolo 14, ad eccezione della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'articolo 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea. 2. Il Ministro della sanità può autorizzare istituti universitari e laboratori pubblici aventi fini istituzionali di ricerca, alla coltivazione delle piante sopra indicate per scopi scientifici, sperimentali o didattici».

La dichiarazione di illegittimità costituzionale non ha invece investito la disposizione di cui all'art. 75, comma 1, lettera a), t.u. stupefacenti, oggetto della terza parte del quesito referendario, nonostante anch'essa sia stata incisa dalla disciplina di cui all'art. 4-ter, comma 1, del d.l. n. 272 del 2005, come convertito.

Al riguardo, si è affermato che «la declaratoria di illegittimità costituzionale colpisce per intero le due disposizioni impugnate e soltanto esse, restando impregiudicata la valutazione di questa Corte in relazione ad eventuali ulteriori impugnative aventi ad oggetto altre disposizioni della medesima legge» (sentenza n. 32 del 2014, citata).

Su tale disposizione è però intervenuto l'art. 1, comma 24-quater, lettera a), del d.l. n. 36 del 2014, come convertito, che ha sostituito la norma secondo la formulazione attualmente vigente e che dispone: «Chiunque, per farne uso personale, illecitamente importa, esporta, acquista, riceve a qualsiasi titolo o comunque detiene sostanze stupefacenti o psicotrope è sottoposto, per un periodo da due mesi a un anno, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle I e III previste dall'articolo 14, e per un periodo da uno a tre mesi, se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope comprese nelle tabelle II e IV previste dallo stesso articolo, a una o più delle seguenti sanzioni amministrative: a) sospensione della patente di guida, del certificato di abilitazione professionale per la guida di motoveicoli e del certificato di idoneità alla guida di ciclomotori o divieto di conseguirli per un periodo fino a tre anni; b) sospensione della licenza di porto d'armi o divieto di conseguirla; c) sospensione del passaporto e di ogni altro documento equipollente o divieto di conseguirli; d) sospensione del permesso di soggiorno per motivi di turismo o divieto di conseguirlo se cittadino extracomunitario».

Può aggiungersi, infine, che al di fuori del quesito referendario in esame è la disciplina della “canapa sativa” delle varietà delle specie di piante agricole, che «non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope» ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 2 dicembre 2016, n. 242 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa), al pari delle piante officinali di cui al decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 75 (Testo unico in materia di coltivazione, raccolta e prima trasformazione delle piante officinali, ai sensi dell'articolo 5, della legge 28 luglio 2016, n. 154).

5.– Così delineato il contesto normativo di riferimento e l'insieme delle disposizioni oggetto del quesito referendario, occorre ora valutare l'ammissibilità di quest'ultimo alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost., come elaborati da questa Corte sin dalla sentenza n. 16 del 1978.

Secondo il costante orientamento giurisprudenziale, non solo la richiesta referendaria non può investire una delle leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma è necessario che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria (sentenze n. 10 del 2020 e n. 17 del 2016).

6.– Un particolare rilievo, in riferimento al referendum in esame, hanno i vincoli internazionali.

Giova ricordare che la disciplina della cannabis – che costituirebbe il *proprium* del referendum in esame, secondo la memoria del Comitato promotore – è stata oggetto, in passato, di altre analoghe iniziative referendarie.

La prima perseguiva lo scopo di liberalizzare la coltivazione, il commercio, la detenzione, l'uso della canapa indiana e dei suoi derivati (hashish e marijuana). Questa Corte (sentenza n. 30 del 1981) aveva dichiarato inammissibile il referendum perché esso – avendo ad oggetto la Tabella II (allora prevista dall'art. 12 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, recante «Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza») e, con riferimento al divieto assoluto di coltivazione, l'inciso «di piante di canapa indiana» di cui all'art. 26 della legge ora citata – si poneva in contrasto con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in materia di disciplina della canapa indiana e dei suoi derivati, dovendo ritenersi preclusi i referendum che investano non soltanto le leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, ma anche quelle strettamente collegate all'esecuzione dei trattati medesimi.

Una seconda iniziativa referendaria – avente ad oggetto varie disposizioni del d.P.R. n. 309 del 1990, e la cui finalità, secondo la Corte, era quella «di rendere lecite e, quindi, prive di sanzione, le attività preliminari e connesse all'uso personale della canapa indiana e dei suoi derivati, quali hashish e marijuana» – è stata anch'essa dichiarata inammissibile con sentenza n. 27 del 1997 in ragione, parimenti, dei vincoli derivanti dalle Convenzioni internazionali. Dall'abrogazione delle disposizioni oggetto del quesito referendario sarebbe derivata infatti l'esposizione dello Stato italiano a responsabilità nei confronti delle altre parti contraenti a causa della violazione degli impegni assunti in sede internazionale.

Invece, è stato dichiarato ammissibile il referendum che concerneva l'uso personale di sostanze stupefacenti, anche in dose superiore a quella media giornaliera, e che mirava alla depenalizzazione dell'importazione, dell'acquisto e della detenzione limitatamente a tale uso, lasciando sussistere le sanzioni amministrative, sicché esso non si poneva in contrasto con gli obblighi internazionali assunti in materia dallo Stato italiano (sentenza n. 28 del 1993).

Il quadro degli obblighi internazionali rilevanti in questa materia è definito dalla Convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e dal relativo Protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1972, entrambi ratificati e resi esecutivi in Italia per effetto della legge 5 giugno 1974, n. 412 (Ratifica ed esecuzione della convenzione unica sugli stupefacenti, adottata a New York il 30 marzo 1961 e del protocollo di emendamento, adottato a Ginevra il 25 marzo 1972); dalla Convenzione sulle sostanze psicotrope di Vienna del 21 febbraio 1971, ratificata con legge 25 maggio 1981, n. 385 (Adesione alla convenzione sulle sostanze psicotrope, adottata a Vienna il 21 febbraio 1971, e sua esecuzione); dalla Convenzione delle Nazioni Unite, adottata a Vienna il 20 dicembre 1988, contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, ratificata e resa esecutiva in Italia per effetto della legge 5 novembre 1990, n. 328 (Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, con annesso, atto finale e relative raccomandazioni, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988).

Rileva poi la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, la quale, nel dettare norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti, ha indicato anche la coltivazione della cannabis tra le condotte per le quali i singoli Stati devono applicare sanzioni penali.

La direttiva (UE) 2017/2103 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017 ha modificato la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, al fine di includere nuove sostanze psicoattive nella definizione di «stupefacenti».

Non vi è quindi dubbio che, alla stregua delle Convenzioni internazionali di Vienna e di New York, nonché della richiamata normativa europea, la canapa indiana e i suoi derivati rientrano tra le sostanze stupefacenti, la cui coltivazione e detenzione deve essere qualificata come reato e che solo la loro destinazione al consumo personale rende possibile l'adozione delle misure amministrative riabilitative e di reinserimento sociale diverse dalla sanzione penale (sentenza n. 28 del 1993).

7.– Il Comitato promotore è ben consapevole di tali vincoli derivanti dalla normativa sovranazionale in ragione dei quali in passato – come appena ricordato – questa Corte ha già dichiarato inammissibili iniziative referendarie analoghe.

Ma – per sostenere ora la compatibilità con tali vincoli – il Comitato precisa nella sua memoria che il quesito referendario proposto persegue, in realtà, uno scopo diverso e ben più limitato, indicato nella finalità di «attenuare la portata sanzionatoria del testo unico n. 309/1990». Ciò rappresenterebbe un obiettivo maggiormente circoscritto rispetto alle due precedenti iniziative referendarie, dichiarate inammissibili da questa Corte (sentenze n. 27 del 1997 e n. 30 del 1981), di talché, proprio in ragione di questa asserita portata ridotta, il quesito proposto risulterebbe essere compatibile con i vincoli internazionali ed europei in materia.

La mera attenuazione della risposta sanzionatoria, che la richiesta referendaria perseguirebbe, si avrebbe attraverso: a) la depenalizzazione delle sole condotte di coltivazione cosiddette “domestiche” e “rudimentali” delle piante di cannabis perché ad esse si riferirebbe la condotta di chi «coltiva», quale prevista nel comma 1 dell'art. 73; b) l'eliminazione della pena della reclusione per tutte le condotte diverse dalla coltivazione, che riguardano la cannabis e i derivati, previste dal comma 4 dell'art. 73 e che rimarrebbero punite con la pena della sola multa; c) l'esclusione, in caso di uso personale di qualsiasi sostanza stupefacente, della sanzione amministrativa della sospensione della patente e degli altri titoli abilitativi alla guida di motoveicoli e ciclomotori.

8.– Pur così articolata in tre parti (due ritagli e un'abrogazione parziale), la richiesta referendaria – va subito precisato – richiede una valutazione necessariamente unitaria.

Questa Corte ha, infatti, affermato che il referendum «non consente di scindere il quesito e quindi non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa» (sentenza n. 12 del 2014).

9.– La richiesta referendaria è diretta innanzi tutto ad espungere, dall'art. 73, comma 1, t.u. stupefacenti, la parola «coltiva», termine che – nell'interpretazione prospettata dal Comitato promotore – riguarderebbe solo la coltivazione domestica “rudimentale” della pianta di cannabis.

Nella sua memoria il Comitato promotore richiama il recente arresto della Corte di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 19 dicembre 2019-16 aprile 2020, n. 12348), che, a composizione di un contrasto di giurisprudenza, ha affermato che dall'area dell'illecito penale del comma 1 dell'art. 73 devono ritenersi escluse – per difetto di tipicità, quale necessaria connotazione della fattispecie penale – le attività di coltivazione di minime dimensioni svolte in forma domestica, che, per le rudimentali tecniche utilizzate, lo scarso numero di piante, il modestissimo quantitativo di prodotto ricavabile, la mancanza di ulteriori indizi di un loro inserimento nell'ambito del mercato degli stupefacenti, appaiono destinate in via esclusiva all'uso personale del coltivatore.

Sicché – assume il Comitato promotore – l'abrogazione della parola «coltiva» nel comma 1 dell'art. 73 avrebbe l'effetto di sottrarre alla punibilità proprio e solo la coltivazione domestica cosiddetta “rudimentale” della pianta per l'infiorescenza di cannabis.

9.1.– Ma questa lettura riduttiva non è ricavabile dal testo normativo secondo gli ordinari canoni interpretativi, né trova fondamento nel principio giurisprudenziale sopra richiamato.

Deve infatti considerarsi che – in ragione della reviviscenza del testo vigente prima della legge n. 49 del 2006 nel contesto normativo di cui si è detto sopra sub punto 4 – la condotta di coltivazione, ricompresa nella catalogazione del comma 1 (unitamente a quelle di produzione, fabbricazione, estrazione, raffinazione, vendita ed altre ancora), si riferisce testualmente alle

Tabelle I e III dell'art. 14, che concernono le droghe "pesanti" e non già la cannabis, la quale è compresa invece nella Tabella II.

Quindi la condotta di chi «coltiva», prevista dal comma 1 dell'art. 73, è testualmente quella relativa alle piante indicate nella Tabella I (la Tabella III non ne contiene alcuna): il papavero sonnifero e le foglie di coca; inoltre, in mancanza di specificazioni, si tratta della coltivazione tout court, quale che sia la sua estensione, pure agraria e finanche massiva.

La coltivazione della canapa è, invece, contemplata nel comma 4 dell'art. 73, che riguarda le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle Tabelle II e IV previste dall'art. 14 e che, quanto alle condotte sanzionate penalmente, richiama quelle dei commi precedenti e segnatamente del comma 1. Sicché è solo come conseguenza indiretta dell'eventuale abrogazione referendaria della parola «coltiva» nel comma 1 della stessa disposizione che sarebbe parimenti depenalizzata altresì la coltivazione della canapa, prevista dalla Tabella II, pure essa nella dimensione agricola, in ipotesi finanche massiva.

Pertanto il quesito referendario – per quello che è il suo contenuto oggettivo, l'unico rilevante, e non già la finalità soggettiva assunta dal Comitato nella sua memoria – conduce a depenalizzare direttamente la coltivazione (quale ne sia l'estensione) delle piante della Tabella I, da cui si estraggono le sostanze stupefacenti qualificate come droghe cosiddette "pesanti" (papavero sonnifero e foglie di coca), e indirettamente altresì la coltivazione della pianta di cannabis della Tabella II, peraltro nella dimensione anche agricola e non solo domestica (quest'ultima, anzi, essendo in parte già fuori dalla fattispecie penale nella misura in cui ricorrano le condizioni indicate dalla citata giurisprudenza di legittimità).

9.2.– Questo così esteso risultato, obiettivamente prefigurato dalla richiesta referendaria al di là dell'intento soggettivo del Comitato promotore, contrasta apertamente con i vincoli sovranazionali di cui sopra sub punto 6, come questa Corte ha già ritenuto nelle sentenze n. 27 del 1997 e n. 30 del 1981. In particolare la citata decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea 2004/757/GAI, integrata dalla direttiva 2017/2103/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 novembre 2017, prevede espressamente all'art. 2, paragrafo 1, che ciascuno Stato membro provvede affinché siano punite plurime condotte connesse al traffico illecito di stupefacenti, tra le quali è espressamente indicata – alla lettera b) – «la coltura del papavero da oppio, della pianta di coca o della pianta della cannabis». Nella Relazione al disegno di legge, recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea con la legge di delegazione europea 2018», il Governo – come prescritto dall'art. 29, comma 7, lettera d), della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) – ha dato atto dell'omesso inserimento, tra le altre, della citata direttiva integrativa della richiamata decisione quadro «poiché l'ordinamento nazionale risulta essere conforme al dettato normativo europeo e, pertanto, non necessita[...] di norme di attuazione».

9.3.– Inoltre il risultato prefigurato dalla richiesta referendaria neppure verrebbe conseguito perché comunque rimarrebbe la fattispecie penale dell'art. 28 t.u. stupefacenti, che – in quanto non attinto dalla richiesta referendaria, come del resto ammette lo stesso Comitato promotore – continuerebbe a sanzionare la coltivazione non autorizzata di tutte le piante di cui all'art. 26, comprendendo così sia quelle della Tabella I (papavero sonnifero e foglie di coca), sia quelle della Tabella II (canapa), con la sola eccezione, espressamente prevista, della canapa coltivata esclusivamente per la produzione di fibre o per altri usi industriali, diversi da quelli di cui all'art. 27, consentiti dalla normativa dell'Unione europea.

Anche in caso di esito affermativo della consultazione referendaria, quindi, rimarrebbe vigente la prescrizione dell'art. 28, che prevede, al comma 1, che chiunque, senza essere autorizzato, coltiva le piante indicate nel precedente art. 26, è assoggettato alle sanzioni penali (oltre che amministrative) stabilite per la fabbricazione illecita delle sostanze stesse (ossia quelle dell'art. 73). L'art. 26 a sua volta richiama le Tabelle dell'art. 14, come sostituito dal d.l. n. 36 del 2014, come convertito, che contemplano, appunto, le piante sia di papavero sonnifero, sia di coca, sia di canapa.

9.4.– In definitiva, mentre apparentemente, per quella che è la dichiarata intenzione del Comitato, il quesito referendario mirerebbe soltanto a depenalizzare la coltivazione, non agricola ma domestica “rudimentale” (o minimale), della canapa indiana (cannabis), in realtà esso – per quello che è invece il suo contenuto oggettivo, l’unico rilevante – per un verso produrrebbe un risultato ben più esteso, riguardando direttamente ogni coltivazione delle piante per estrarre sostanze stupefacenti cosiddette “pesanti” (papavero sonnifero e foglie di coca) e indirettamente anche la coltivazione, agricola o domestica che sia, della pianta di canapa; risultato complessivo precluso dai vincoli sovranazionali sopra richiamati che non consentono l’ammissibilità di un referendum di questa portata.

Per altro verso, questo apparente risultato più ampio sarebbe in realtà vano e illusorio, perché rimarrebbe in ogni caso immutata la rilevanza penale, prevista dall’art. 28 t.u. stupefacenti, non oggetto della richiesta referendaria, per ogni coltivazione non autorizzata di piante di cui all’art. 26, tra cui proprio la canapa indiana.

Questa discrasia, che emerge dall’esame del ritaglio proposto dal quesito referendario nel comma 1 dell’art. 73, è rilevante, non essendo inibita a questa Corte la valutazione della normativa di risulta allorché essa, come nella fattispecie, presenti elementi di grave contraddittorietà rispetto al fine obiettivo dell’iniziativa referendaria tali da pregiudicare la chiarezza e la comprensibilità del quesito per l’elettore (sentenze n. 24 del 2011, n. 15 del 2008 e n. 45 del 2005).

Si ha infatti che in questa parte la proposta referendaria risulta essere fuorviante per il corpo elettorale, che – diversamente da quanto proclamato dal Comitato promotore – non sarebbe, in realtà, affatto chiamato a esprimersi sull’alternativa, di portata ridotta, se depenalizzare, o no, la coltivazione della canapa in forma domestica “rudimentale”, bensì si troverebbe di fronte all’alternativa, sopra indicata, ad un tempo ben più ampia (in quanto comprensiva della depenalizzazione anche della coltivazione del papavero sonnifero e delle foglie di coca), quanto illusoria (rimanendo, in realtà, la rilevanza penale di tutte tali condotte); e ciò ridonda in irrimediabile difetto di chiarezza e univocità del quesito.

10.– La richiesta referendaria è diretta anche alla eliminazione dalla disposizione di cui al comma 4 dell’art. 73 t.u. stupefacenti delle parole «la reclusione da due a sei anni e».

Il rinvio, contenuto nel comma 4, ai fatti di cui ai commi 1, 2 e 3 dell’art. 73 t.u. stupefacenti postula, come già rilevato sopra sub punto 4, che anche in questo caso le norme applicabili vanno individuate in quelle che tornano in vigore a seguito della sentenza n. 32 del 2014 di questa Corte.

Dal rinvio contenuto nel comma 4 dell’art. 73 discende che, in caso di positivo esito referendario, alle stesse condotte sanzionate dai commi precedenti (tra cui la condotta di chi «coltiva»), se concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle Tabelle II e IV previste dall’art. 14 (droghe cosiddette “leggere”), si applicherebbe la sola sanzione penale della multa (da euro 5.164 a euro 77.468), con esclusione quindi della reclusione, attualmente prevista tra il minimo di due anni e il massimo di sei anni.

L’intento referendario mira quindi all’alleggerimento del trattamento sanzionatorio, che conseguirebbe all’eliminazione della pena della reclusione, residuando solo quella della multa, quando si tratta delle condotte di rilievo penale aventi ad oggetto le cosiddette droghe “leggere”, individuate attraverso il rinvio «ai fatti di cui ai commi 1, 2 e 3».

Nella fattispecie, pur rimanendo precluse, nel giudizio di ammissibilità del referendum, valutazioni di merito sulla legittimità costituzionale della normativa di risulta, questa Corte non può, tuttavia, non rilevare, sotto il profilo dell’ambiguità del quesito, la vistosa contraddittorietà che conseguirebbe all’eliminazione della pena detentiva, per l’irriducibile antinomia che ne deriverebbe con la fattispecie del comma 5 del medesimo art. 73 t.u. stupefacenti, disposizione non toccata dalla proposta abrogativa referendaria. Infatti si avrebbe che ai medesimi fatti di cui al comma 4, se ritenuti di «lieve entità», rimarrebbe invece applicabile la sanzione congiunta della reclusione e della multa.

È vero – come sottolinea il Comitato promotore nella sua memoria – che questa Corte (sentenza n. 23 del 2016) ha affermato in proposito che, dopo la trasformazione della circostanza attenuante in reato autonomo, «non sussiste più alcuna esigenza di mantenere una simmetria sanzionatoria tra fatti di lieve entità e quelli non lievi». Ma ciò giustifica solo che il regime sanzionatorio del novellato comma 5 dell'art. 73 possa essere – come in effetti è – unico, senza distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti, e non già che paradossalmente il fatto di «lieve entità» possa essere punito con la pena congiunta della reclusione e della multa e non lo sia invece il fatto non lieve o addirittura quello grave per la ricorrenza delle circostanze aggravanti dell'art. 80 t.u. stupefacenti (l'aumento di pena è, infatti, previsto con riferimento alla pena base, che per la fattispecie del comma 4 dell'art. 73, in caso di esito affermativo del referendum, sarebbe costituita dalla sola multa).

Anche in questa parte la richiesta referendaria presenta, quindi, un irrimediabile profilo di inammissibilità per la manifesta contraddittorietà della normativa di risulta con l'intento referendario, in quanto la sanzione detentiva permarrebbe in riferimento ai medesimi fatti quando di «lieve entità».

Ciò ridonda in difetto di chiarezza giacché il quesito referendario chiederebbe all'elettore di operare una scelta illogica e contraddittoria: se eliminare, o no, la pena della reclusione per i fatti concernenti le droghe cosiddette “leggere”, conservandola invece per le medesime condotte se di «lieve entità».

11.– Conclusivamente, va quindi dichiarata inammissibile, nel complesso, la richiesta di referendum in esame.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione, nelle parti indicate in epigrafe, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 10 gennaio 2022, pronunciata dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 febbraio 2022.

SENTENZA N. 56/2022

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del Referendum - In genere - Contraddittorio - Soggetti diversi dai promotori, purché interessati alla decisione - Ammissibilità dell'intervento - Facoltà ammessa dalla Corte costituzionale - Esclusione di un diritto a partecipare al procedimento - Necessità che il procedimento rispetti una scansione temporale definita, nell'avvio e nella conclusione.

Elezioni - Elettorato passivo - Incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo - Natura di sanzione o effetto penale della condanna - Esclusione - Fondamento costituzionale e finalità.

Referendum - Referendum abrogativo - Effetti - Ripristino della disciplina previgente - Esclusione.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del Referendum - In genere - Oggetto della richiesta - Limiti - Possibili ragioni di inammissibilità, ricavabili sia dall'art. 75, secondo comma, Cost., sia dai requisiti richiesti per la formulazione del quesito (nel caso di specie: ammissibilità della richiesta denominata "Abrogazione del Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi").

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), giudizio iscritto al n. 173 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 29 novembre 2021, depositata in cancelleria il successivo 1° dicembre, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udita nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna e Mario Bertolissi per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– Oggetto del presente giudizio è l'ammissibilità della richiesta di referendum popolare dichiarata legittima con ordinanza del 29 novembre 2021 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

La richiesta di referendum, promossa dai Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte, ha a sua volta ad oggetto l'abrogazione dell'intero testo del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190).

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha disposto, come già avvenuto più volte in passato, di consentire ai soggetti presentatori del referendum di illustrare oralmente le memorie depositate ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo). È stato altresì deciso di ammettere gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie (nel caso di specie, la Regione autonoma Sardegna), come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (ex plurimis: sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

Tale seconda ammissione, che viene qui confermata, non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 illustrassero le rispettive posizioni.

3.– Sempre in via preliminare, occorre definire il contesto normativo nel quale si collocano le disposizioni oggetto del quesito referendario.

3.1.– Il d.lgs. n. 235 del 2012 è stato adottato nell'esercizio della delega disposta all'art. 1, commi 63, 64 e 65, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione).

Con le disposizioni indicate il legislatore delegante ha inteso affidare al delegato il compito di predisporre un corpus organico della normativa concernente le cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di tutte le cariche elettive e di governo, riunendo in un unico testo la disciplina già vigente e introducendone nello stesso testo una nuova riguardante le cariche per le quali dette cause ostative non erano previste. Al contempo, il legislatore delegante ha voluto escludere dall'operazione di riordino e innovazione la disciplina delle sanzioni penali accessorie, prevedendo che restano ferme «le disposizioni del codice penale in materia di interdizione perpetua dai pubblici uffici» (art. 1, comma 64, lettera a, legge n. 190 del 2012).

In conformità con queste indicazioni, il legislatore delegato ha affermato espressamente (art. 15, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 235 del 2012) l'indipendenza delle ipotesi di incandidabilità da quelle in cui opera l'interdizione temporanea dai pubblici uffici. E in effetti, nel decreto delegato, l'unico collegamento fra i due istituti è rinvenibile nella disciplina della durata dell'incandidabilità alla carica di parlamentare, che l'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012 commisura al doppio della durata dell'interdizione temporanea comminata.

Il testo unico adottato nell'esercizio della richiamata delega ha dunque un carattere in parte compilativo (in particolare, quanto alla normativa in materia di incandidabilità nelle elezioni regionali e degli enti locali) e in parte innovativo (in particolare, quanto alla previsione di ipotesi di incandidabilità per le elezioni politiche e per quelle del Parlamento europeo, non presenti nella normativa precedente).

Esso si compone così di norme relative: alle ipotesi di incandidabilità alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e a quelle di membro italiano del Parlamento

europeo (artt. 1-5); alle cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di incarichi di Governo (art. 6); all'incandidabilità alle elezioni regionali e alle connesse ipotesi di sospensione e di decadenza dalla carica (artt. 7-9); all'incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e alle connesse ipotesi di sospensione e di decadenza dalla carica (artt. 10-12). Infine, gli artt. 13-18 recano «Disposizioni comuni, transitorie e finali», e tra queste rileva la previsione dell'art. 17, che dispone l'abrogazione della preesistente normativa in materia e in particolare degli artt. 58 e 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale).

3.2.– La normativa, in parte riordinata e in parte introdotta ex novo dal d.lgs. n. 235 del 2012, costituisce il punto di arrivo di una lunga evoluzione legislativa che ha preso le mosse già prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana ma che ha visto un momento di significativa svolta soltanto nei primi anni Novanta del secolo scorso.

Più precisamente – anche a non voler risalire alla legislazione comunale e provinciale del 1915 – l'art. 7 del decreto legislativo luogotenenziale 7 gennaio 1946, n. 1 (Ricostituzione delle Amministrazioni comunali su base elettiva), si limitava a prevedere che, al di là degli altri casi di ineleggibilità (non legati a condanne penali), non poteva «essere nominato sindaco: [...] chi fu condannato per qualsiasi reato commesso nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso d'ufficio ad una pena restrittiva della libertà personale superiore a sei mesi, e chi fu condannato per qualsiasi altro delitto alla pena della reclusione non inferiore ad un anno, salvo la riabilitazione ai termini di legge». La previsione è poi confluita dapprima nell'art. 6 del d.P.R. 5 aprile 1951, n. 203 (Approvazione del Testo Unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali), e successivamente nell'art. 6 del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali).

In questo quadro, estremamente circoscritto sia per i soggetti interessati che per la tipologia delle condanne e della pena irrogata, si è inserito l'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), che – come questa Corte ha precisato nelle decisioni in cui è stata chiamata a giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale di varie disposizioni del d.lgs. n. 235 del 2012 (sentenze n. 230 e n. 35 del 2021, n. 36 del 2019, n. 214 del 2017, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015 e ordinanza n. 46 del 2020) –, al fine di «tutelare la “trasparenza dell'attività delle regioni e degli enti locali” (così il Titolo del Capo II della legge), [...] prevedeva la sospensione degli amministratori regionali, provinciali e comunali che risultassero sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416-bis del codice penale, ovvero a una misura di prevenzione, anche non definitiva, perché indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso. Alla sospensione seguiva la decadenza in conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza o della definitività del provvedimento di applicazione della misura di prevenzione» (sentenza n. 276 del 2016).

Nella convinzione che tale disciplina fosse insufficiente ad arginare il fenomeno delle infiltrazioni di stampo mafioso all'interno degli organi degli enti territoriali il legislatore si è risolto, con la legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), «da un lato, attraverso l'istituto della incandidabilità alle elezioni, a impedire che persone gravemente indiziate di reati di stampo mafioso potessero ricoprire cariche elettive, dall'altro, a estendere l'ambito dei reati ostativi, comprendendo in esso anche quelli legati agli stupefacenti e alle armi, nonché alcuni reati contro la pubblica amministrazione» (sempre sentenza n. 276 del 2016).

Come ricordato nella pronuncia da ultimo citata, «[d]opo modifiche minori introdotte dalla legge 12 gennaio 1994, n. 30 (Disposizioni modificative della legge 19 marzo 1990, n. 55, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, e della legge 17 febbraio 1968, n. 108, in materia di elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario), la materia è

stata sostanzialmente ridisciplinata dalla legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della L. 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni). A seguito della sentenza di questa Corte n. 141 del 1996, che dichiarò illegittimo l'art. 15 della legge n. 55 del 1990, là dove prevedeva l'incandidabilità prima della condanna definitiva (in quanto si trattava di una misura irreversibile che, per il suo carattere sproporzionato, assumeva "i caratteri di una sanzione anticipata"), la legge n. 475 del 1999 collegò l'incandidabilità alla condanna definitiva, mentre causa della sospensione dalla carica rimase la condanna non definitiva; la durata della sospensione fu però limitata a diciotto mesi. Le norme fin qui illustrate sono poi confluite negli artt. 58 e 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)».

La preoccupazione per il permanere di una situazione di grave e diffusa illegalità nella pubblica amministrazione costituisce, infine, la ragione per la quale la legge delega n. 190 del 2012 ha previsto una serie di nuove misure per prevenire e reprimere tali fenomeni, fra le quali l'estensione dell'incandidabilità e della decadenza ai parlamentari e alle cariche di governo e l'ampliamento dei reati ostativi. Di qui l'adozione del d.lgs. n. 235 del 2012 che – come anticipato – ha riordinato e innovato la materia, dando attuazione alla delega.

3.3.– Su questa normativa si è formata una cospicua giurisprudenza costituzionale che, con riferimento sia alla disciplina introdotta nel 1990 e nel 1992 (sentenze n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 206 del 1999, n. 295, n. 184 e n. 118 del 1994), sia segnatamente a quella adottata nel 2012 (sentenze n. 230 e n. 35 del 2021, n. 36 del 2019, n. 214 del 2017, n. 276 del 2016 e n. 236 del 2015), ha sottolineato, fra l'altro, come le misure in esse previste non costituissero e non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, e siano piuttosto da ricollegare al venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche in questione o per il loro mantenimento.

Questa Corte ha altresì precisato che, «se in origine lo scopo della disciplina era quello "di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali", avendo come finalità "la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche" (sentenza n. 407 del 1992), successivamente il carattere di diffusa illegalità nella pubblica amministrazione [ha indotto] ad allargare l'ambito soggettivo e oggettivo della disciplina, a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli artt. 54, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 276 del 2016, ma nello stesso senso anche sentenze n. 230 e n. 35 del 2021, n. 36 del 2019 e n. 236 del 2015).

In questo contesto, dunque, legittimamente, «il legislatore, operando le proprie valutazioni discrezionali, ha ritenuto che, in determinati casi, una condanna penale precluda il mantenimento della carica, dando luogo alla decadenza o alla sospensione da essa, a seconda che la condanna sia definitiva o non definitiva» (sentenza n. 236 del 2015).

Al contempo, spetta a questa Corte – nei casi in cui è investita di una questione di legittimità costituzionale – valutare la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore tra l'esigenza di tutelare gli interessi costituzionalmente protetti dagli artt. 97, secondo comma, e 54, secondo comma, Cost. e quelli sottesi agli artt. 48 e 51 Cost.

4.– L'odierno quesito referendario, investendo l'intero d.lgs. n. 235 del 2012, punta a rimuovere dall'ordinamento l'insieme delle disposizioni contenute nel testo unico, senza che dall'eventuale approvazione del quesito referendario possa desumersi la reviviscenza del quadro normativo preesistente.

La costante giurisprudenza di questa Corte nega la possibilità che l'abrogazione referendaria produca un qualche effetto ripristinatorio della disciplina previgente, abrogata da quella oggetto di referendum (in tal senso, tra le più recenti, sentenze n. 5 del 2015, n. 12 del 2014, n. 13 del 2012, n. 28 e n. 24 del 2011). È appena il caso di segnalare inoltre che, nel caso della richiesta referendaria in esame, l'intento dei promotori non è certo quello di far rivivere il quadro normativo previgente, delineato in particolare dall'art. 15 della legge n. 55 del 1990 e dagli artt.

58 e 59 del d.lgs. n. 267 del 2000, con la conseguenza che una reviviscenza delle disposizioni previgenti, quand'anche non la si volesse ritenere necessariamente esclusa (come ritengono i promotori, affermando espressamente: «Nessuna reviviscenza, tuttavia»), si porrebbe in frontale contrasto con il chiaro intento di espungere dall'ordinamento l'intero corpus normativo in materia di incandidabilità.

5.– Così delineati il contesto normativo di riferimento e l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale in materia, questa Corte è chiamata a giudicare sull'ammissibilità del quesito referendario alla luce dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost. e del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.» (sentenza n. 16 del 1978).

Non solo, dunque, la richiesta referendaria non può investire le leggi indicate nell'art. 75 Cost. o comunque riconducibili ad esse, ma il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale deve consentire una scelta libera e consapevole, richiedendosi che esso presenti i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità, nonché una matrice razionalmente unitaria. Al riguardo, questa Corte ha avuto modo di precisare che «libertà dei promotori delle richieste di referendum e libertà degli elettori chiamati a valutare le richieste stesse non vanno confuse fra loro: in quanto è ben vero che la presentazione delle richieste rappresenta l'avvio necessario del procedimento destinato a concludersi con la consultazione popolare; ma non è meno vero che la sovranità del popolo non comporta la sovranità dei promotori e che il popolo stesso dev'esser garantito, in questa sede, nell'esercizio del suo potere sovrano» (sentenza n. 16 del 1978).

Ne consegue l'ulteriore affermazione che il referendum abrogativo non può essere «trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie» (sentenza n. 16 del 1978). Non sono ammissibili, in particolare, richieste referendarie che siano «surrettiziamente propositiv[e]» (ex plurimis, sentenze n. 13 del 2012, n. 26 del 2011, n. 33 del 2000 e n. 13 del 1999; nello stesso senso, sentenze n. 43 del 2003, n. 38 e n. 34 del 2000): si tratta, infatti, di un'ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può «introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento» (sentenza n. 36 del 1997).

Agli indicati requisiti questa Corte ne ha aggiunti altri, in ragione della specificità dell'oggetto della richiesta referendaria, sempre nella prospettiva della piena realizzazione dei richiamati «valori di ordine costituzionale». E in questo contesto ha affermato che sono sottratte all'abrogazione totale mediante referendum le leggi costituzionalmente necessarie, «la cui mancanza creerebbe un grave vulnus nell'assetto costituzionale dei poteri dello Stato» (da ultimo, sentenza n. 10 del 2020), e quelle a contenuto costituzionalmente vincolato, «il cui nucleo normativo non [può] venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)» (sentenza n. 16 del 1978).

Alla luce dei menzionati criteri, questa Corte è dunque chiamata a svolgere due ordini di valutazioni: per un verso sul quesito referendario, al fine di verificarne la chiarezza, l'univocità e la matrice razionalmente unitaria, e, per altro verso, sullo specifico testo legislativo in esame allo scopo di accertarne l'idoneità ad essere oggetto di un referendum abrogativo.

6.– Nel caso in esame, il quesito referendario sottoposto al giudizio di ammissibilità è chiaro e univoco nell'obiettivo che intende perseguire, e risulta dotato di una matrice razionalmente unitaria.

L'obiettivo dei Consigli regionali promotori è di rimuovere dall'ordinamento l'intero testo normativo che disciplina l'istituto dell'incandidabilità, e, da questo punto di vista, proprio l'interezza del testo investito dal quesito esclude ogni possibile incertezza sulla portata della sua eventuale abrogazione.

D'altro canto, non può condurre a un diverso esito nemmeno la considerazione che, trattandosi dell'intero corpus normativo costituito dal d.lgs. n. 235 del 2012, il quesito potrebbe presentare un deficit di univocità e di omogeneità, come «può accadere specie quando il quesito raggiunge “interi testi legislativi complessi, o ampie porzioni di essi, comprendenti una pluralità di proposizioni normative eterogenee”» (sentenze n. 26 del 2017 e n. 12 del 2014; nello stesso senso, sentenza n. 6 del 2015).

A questo riguardo va innanzitutto sottolineato che l'art. 75 Cost. espressamente stabilisce che la richiesta referendaria ha ad oggetto «l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge», con ciò di per sé contemplando anche la possibilità che il referendum investa un testo articolato e complesso, ed escludendo di conseguenza che tali caratteri di un atto siano pregiudizialmente motivo di inammissibilità del quesito.

Ciò premesso, conviene ricordare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, il requisito dell'omogeneità viene meno quando oggetto del referendum sono più testi normativi o un unico testo composto da molte parti, che, se pure uniti da un nesso, costituiscono «diversi tasselli», rispetto ai quali il cittadino potrebbe maturare convincimenti diversi (sentenza n. 12 del 2014). Nondimeno, come questa Corte ha chiarito, sussiste comunque il requisito dell'omogeneità ogniqualevolta «dalle norme, considerate nella loro struttura e nella loro finalità, è dato trarre una “matrice razionalmente unitaria”» (sentenza n. 33 del 1997).

Viene in rilievo, a questo proposito, il fatto che «il quesito referendario deve incorporare l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo, cioè la puntuale ratio che lo ispira (sentenza n. 29 del 1987), nel senso che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre con evidenza “una matrice razionalmente unitaria” (sentenze n. 16 del 1978; n. 25 del 1981), “un criterio ispiratore fondamentalmente comune” o “un comune principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale” (sentenze n. 22, n. 26, n. 28 del 1981; n. 63, n. 64, n. 65 del 1990)» (sentenza n. 47 del 1991).

Nel caso di specie, è agevole rinvenire nella natura e nel contenuto del d.lgs. n. 235 del 2012, oggetto del quesito, la «matrice razionalmente unitaria» che giustifica l'unicità della richiesta. Premesso che la qualificazione del d.lgs. n. 235 del 2012 come testo unico non costituisce di per sé elemento idoneo a far ritenere sussistente il requisito – se non altro per l'evidente ragione che l'unicità del testo non esclude che esso raccolga più oggetti – risulta invece decisivo l'esame del contenuto del decreto medesimo, emanato sulla base della chiara ed espressa intenzione del legislatore delegante di riunire in un unico testo l'insieme delle disposizioni in materia di incandidabilità (art. 1, comma 63, della legge n. 190 del 2012).

L'individuazione, come oggetto del quesito, dell'intero d.lgs. n. 235 del 2012 e la sua natura di corpus organico della normativa di cui qui si discute consentono di cogliere l'esistenza speculare di una matrice razionalmente unitaria del quesito.

Al contempo, e simmetricamente, anche la finalità dello stesso quesito è sufficientemente chiara e univoca, consistendo nella rimozione dall'ordinamento (mediante abrogazione) di tutte le norme che prevedono cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di cariche elettive e di Governo, derivanti da una condanna penale per taluni reati.

Per tutte queste ragioni, infine, si deve altresì escludere che il quesito presenti carattere manipolativo o propositivo. In caso di abrogazione, infatti, verrebbero semplicemente rimosse dall'ordinamento le norme contenute nel d.lgs. n. 235 del 2012, senza che siano ipotizzabili effetti estensivi di altre discipline.

7.– Quanto all'idoneità dello specifico testo legislativo di cui qui si discute a essere oggetto di un referendum abrogativo, occorre precisare che la richiesta in esame non rientra in alcuna delle ipotesi per le quali l'indicazione testuale del secondo comma dell'art. 75 Cost. non consente il ricorso all'istituto referendario.

Si deve escludere, in particolare, che siano desumibili da fonti internazionali – e in particolare, dalle convenzioni internazionali richiamate nell'art. 1 della legge n. 190 del 2012 – obblighi per i singoli Stati di disciplinare la materia dei requisiti di moralità per ricoprire cariche

elettive e di governo nei termini puntuali previsti nella normativa oggetto del quesito referendario.

Nessun vincolo specifico in tale senso si rinviene, infatti, né nella Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999, ratificata e resa esecutiva con la legge 28 giugno 2012, n. 110, né nella Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 agosto 2009, n. 116.

Sotto un diverso profilo, non spetta a questa Corte sindacare, nell'odierno giudizio, la legittimità costituzionale, né delle disposizioni recate dal d.lgs. n. 235 del 2012 – già fatte oggetto, del resto, di numerose questioni decise nel senso della non fondatezza o dell'inammissibilità con le pronunce sopra richiamate – né della normativa che residuerebbe all'esito dell'eventuale abrogazione referendaria.

7.1.– Occorre soffermarsi da ultimo sul profilo del carattere in ipotesi «a contenuto costituzionalmente vincolato» della normativa in esame, al fine di stabilire se essa contenga disposizioni «il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)» (sentenza n. 16 del 1978).

Questa Corte ha precisato che alla categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato «possono essere ricondotte due distinte ipotesi: innanzitutto, le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest'ultima (cfr. sentenze n. 26/1981 e 16/1978); in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del referendum, priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale “la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 25/1981)”» (sentenza n. 27 del 1987), sicché la relativa normativa costituisce «il nucleo costituzionale irrinunciabile, un nucleo che [nondimeno] lascia largo spazio alla discrezionalità legislativa» (sentenza n. 42 del 2000).

7.2.– Stando ai termini della giurisprudenza costituzionale così ricostruita, si deve concludere che la normativa sull'incandidabilità non può essere qualificata, né come legge a contenuto costituzionalmente vincolato, né come legge costituzionalmente necessaria, e ciò, beninteso, ancorché la più volte citata giurisprudenza costituzionale contenga numerose indicazioni sulla sua riconducibilità ai principi di cui agli artt. 54 e 97 Cost. Tale riconosciuto fondamento non comporta, invero, né che il contenuto della normativa in esame sia costituzionalmente vincolato, né, d'altro canto, che, per obbligo costituzionale, debba necessariamente sussistere una disciplina dell'incandidabilità.

Quanto al primo profilo, si deve osservare che la specifica disciplina contenuta nel d.lgs. n. 235 del 2012, anche se, come detto, attua specifici valori costituzionali, di tali valori non concretizza una soluzione vincolata nel suo contenuto. Che la scelta operata con essa dal legislatore non costituisca l'unica modalità di possibile tutela di quei valori è anzi radicalmente escluso dal carattere ampiamente discrezionale delle scelte legislative che si esprimono in materia, scelte che, come questa Corte ha ripetutamente affermato, possono essere variamente modulate.

Quanto al secondo – ossia la riconducibilità del decreto in parola alle leggi costituzionalmente necessarie – non vi è dubbio che la normativa del d.lgs. 235 del 2012 è finalizzata a realizzare «interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche “il dovere di adempierle con disciplina ed onore”» (sentenza n. 236 del 2015; negli stessi termini, sentenze n. 276 del 2016, n. 36 del 2019 e n. 35 del 2021).

Ciò nondimeno, tali principi convivono nella Costituzione con altri, di pari rango, quali quelli enunciati agli artt. 48 e 51 Cost., e in particolare con il «principio della rappresentatività democratica» (sentenza n. 141 del 1996) e con essi anche i primi devono essere contemperati.

Proprio alla luce delle considerazioni che precedono si può escludere la natura di legge costituzionalmente necessaria del d.lgs. n. 235 del 2012, in quanto la disciplina da esso recata, diretta, com'è, alla garanzia dei richiamati interessi sottesi agli artt. 97, secondo comma, e 54, secondo comma, Cost., a fronte dei contrapposti interessi sottesi al principio di rappresentatività democratica, non identifica quel contenuto di tutela minima che in altre occasioni (si vedano le sentenze n. 35 del 1997 e 45 del 2005) ha portato questa Corte a escludere l'ammissibilità del referendum su complessi normativi che, fondandosi su un equilibrato bilanciamento tra i contrapposti interessi, tale tutela minima erano volti ad apprestare.

Da ultimo, è il caso di ribadire che l'eventuale abrogazione referendaria del d.lgs. n. 235 del 2012 non inciderebbe comunque sulla disciplina delle sanzioni penali accessorie e quindi sulle disposizioni del codice penale in materia di interdizione perpetua o temporanea dai pubblici uffici.

8.– In definitiva, non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di referendum deve essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 29 novembre 2021 dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 febbraio 2022.

SENTENZA N. 57/2022

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Contraddittorio - Soggetti diversi dai promotori, purché interessati alla decisione - Ammissibilità dell'intervento - Facoltà ammessa dalla Corte costituzionale - Esclusione di un diritto a partecipare al procedimento - Necessità che il procedimento rispetti una scansione temporale definita, nell'avvio e nella conclusione.

Procedimento penale - Misure cautelari - Applicazione - Distinzione in base alle diverse esigenze ad esse sottese.

Legge - In genere - Legge penale - Utilizzo a tutela dei beni giuridici solo in caso di extrema ratio - Possibile ricorso a diversi precetti e sanzioni.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Oggetto della richiesta - Limiti - Possibili ragioni di inammissibilità, ricavabili sia dall'art. 75, secondo comma, Cost. sia dai requisiti richiesti per la formulazione del quesito.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Interpretazione del quesito - Assenza di motivazione - Necessità di accertamento obiettivo, in base alla sua formulazione e alla incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento - Accertamento di una matrice razionalmente unitaria (nel caso di specie: ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo denominata «Limitazione delle misure cautelari: abrogazione dell'ultimo inciso dell'art. 274, comma 1, lett. c, codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale»).

Referendum - Referendum abrogativo - Oggetto - Leggi costituzionalmente necessarie o contenuto costituzionalmente vincolato - Esclusione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 274, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447 (Approvazione del codice di procedura penale) e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente alle parole: «o della stessa specie di quello per cui si procede. Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni nonché per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 e successive modificazioni.», giudizio iscritto al n. 174 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 29 novembre 2021 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il Giudice relatore Stefano Petitti;
uditi gli avvocati Sonia Sau per la Regione autonoma della Sardegna e Giovanni Guzzetta
per i Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna,
Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte;
deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– Il presente giudizio ha ad oggetto l'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo dichiarata legittima con ordinanza del 29 novembre 2021 dell'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Tale richiesta, promossa dai Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte, ha ad oggetto l'abrogazione dell'ultimo inciso del primo periodo e dell'intero secondo periodo dell'art. 274, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447 (Approvazione del codice di procedura penale) e successive modificazioni e integrazioni, ossia limitatamente alle parole: «o della stessa specie di quello per cui si procede. Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni nonché per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 e successive modificazioni».

In esito al procedimento svolto di fronte all'Ufficio centrale per il referendum, al quesito abrogativo è stato attribuito il presente titolo: «Limitazione delle misure cautelari: abrogazione dell'ultimo inciso dell'art. 274, comma 1, lett. c), codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale».

2.– In via preliminare, si deve rilevare che, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha consentito l'illustrazione orale delle memorie depositate dai proponenti della richiesta referendaria ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e, ancora prima, ha disposto l'ammissione degli scritti presentati da soggetti diversi da quelli indicati dalla disposizione ora richiamata e tuttavia interessati alla decisione sull'ammissibilità della richiesta di referendum, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte (ex plurimis: sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011).

Tale ammissione, che deve essere qui confermata, non si traduce però in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – e di illustrare le relative tesi in camera di consiglio, ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali degli scritti, come è appunto avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, prima che i soggetti di cui al citato art. 33 abbiano illustrato le rispettive posizioni.

3.– La disposizione investita dalla richiesta di referendum abrogativo concorre a definire le esigenze cautelari che operano, congiuntamente ai «gravi indizi di colpevolezza» di cui all'art. 273 cod. proc. pen., quali condizioni generali di applicabilità delle misure cautelari personali di cui al Titolo I del Libro IV del codice di procedura penale. Essa, in particolare, individua al primo periodo l'esigenza cautelare consistente nel pericolo che la persona sottoposta alle indagini o l'imputato «commetta gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza

personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede».

All'ultimo inciso di tale previsione, che è quello su cui si appunta la richiesta referendaria in esame, è poi connesso il periodo immediatamente successivo, anch'esso ricompreso nel quesito referendario, che delimita le soglie di pena dei delitti oggetto della specifica prognosi di recidiva in vista dell'applicazione delle sole misure cautelari custodiali e, in via di ulteriore specificazione, della custodia cautelare in carcere. Tale disposizione, introdotta dall'art. 3, comma 2, della legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa) e successivamente rimodulata, stabilisce oggi, a seguito delle modifiche da ultimo apportate con l'art. 2 della legge 16 aprile 2015, n. 47 (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità), che, in caso di pericolo di commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte a carico dell'imputato o della persona sottoposta alle indagini soltanto se si tratta di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni, ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, nonché per il delitto di finanziamento illecito dei partiti, di cui all'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 (Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici).

Nessun limite di pena correlato ai delitti di cui si teme la reiterazione è quindi previsto per l'applicazione delle misure cautelari coercitive non custodiali e per le misure interdittive, per le quali valgono pertanto le condizioni di applicabilità ordinarie, rispettivamente previste dagli artt. 280 e 287 cod. proc. pen. Questi ultimi stabiliscono, in linea generale, che le misure cautelari personali, tanto coercitive quanto interdittive, possono essere applicate solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni.

3.1.– Nell'ambito delle esigenze cautelari disciplinate dall'art. 274, comma 1, cod. proc. pen., quella prevista dalla lettera c) si correla nel suo complesso alle «esigenze di tutela della collettività» che già il legislatore delegante aveva tenuto distinte dalle restanti ragioni giustificatrici di misure cautelari, costituite dalle «inderogabili esigenze attinenti alle indagini e per il tempo strettamente necessario» ovvero dalla circostanza che «la persona si è data alla fuga o vi è concreto pericolo di fuga» (art. 2, numero 59, della legge 16 febbraio 1987, n. 81, recante «Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale»).

Tali ragioni, tradottesi rispettivamente nelle lettere a) e b) del medesimo art. 274, comma 1, cod. proc. pen., costituiscono pertanto la tipizzazione delle esigenze «strettamente inerenti al processo» che questa Corte, a partire dalla sentenza n. 64 del 1970, ha costantemente individuato quale ambito proprio di operatività delle misure cautelari nel processo penale.

L'esigenza cautelare di cui all'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen. ha un fondamento in parte diverso, che va rinvenuto in finalità di prevenzione esterne al processo, da ricondursi – come detto – a «esigenze di tutela della collettività», locuzione che il legislatore delegante del 1987 ha ripreso (secondo quanto emerge dalla «Relazione governativa al testo definitivo del codice di procedura penale») dalla sentenza n. 1 del 1980 di questa Corte, in cui il perimetro di tale nozione veniva riferito al pericolo di commissione di reati contrassegnati da «uso d'armi o di altri mezzi di violenza contro le persone, riferibilità ad organizzazioni criminali comuni o politiche, direzione lesiva verso le condizioni di base della sicurezza collettiva o dell'ordine democratico».

Peraltro, nella medesima sentenza, già si dava conto del fatto che esigenze di prevenzione potessero porsi a fondamento di misure cautelari, come del resto questa Corte aveva rilevato a partire dalla richiamata sentenza n. 64 del 1970, allorché aveva stabilito che non si potesse «escludere che la legge possa (entro i limiti, non insindacabili, di ragionevolezza) presumere che la persona accusata di reato particolarmente grave e colpita da sufficienti indizi di colpevolezza,

sia in condizione di porre in pericolo quei beni a tutela dei quali la detenzione preventiva viene predisposta».

A fianco, pertanto, delle fattispecie evocate nella sentenza n. 1 del 1980, contrassegnate da un'intrinseca gravità e tradottesi, nel testo vigente dell'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen., nel pericolo di commissione di «gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata», il legislatore delegato ha previsto l'esigenza cautelare connessa al pericolo che l'imputato o la persona sottoposta alle indagini commetta un delitto «della stessa specie di quello per cui si procede». Solo a partire dal 1995, come si è detto, tale prognosi di recidiva specifica è assistita da una condizione attinente alla gravità dei reati di cui si teme la reiterazione, ma unicamente ai fini dell'applicazione di una misura custodiale o, in termini ancora più stringenti, della custodia cautelare in carcere.

4.– Il quesito referendario, che investe unicamente l'esigenza cautelare consistente nel pericolo di commissione di delitti della stessa specie, è ammissibile.

5.– Non sussiste, innanzi tutto, alcuna preclusione derivante dalla potenziale interferenza tra la disposizione interessata dal quesito stesso e uno degli ambiti di cui all'art. 75, secondo comma, Cost., siano essi intesi alla luce di un'interpretazione letterale, ovvero sulla base di un'interpretazione logico-sistematica, così da far rientrare in tale categoria anche «le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, a partire dalla sentenza n. 16 del 1978).

5.1.– Nessun dubbio può aversi con riguardo alle leggi tributarie e di bilancio o a quelle di amnistia e di indulto. Né esistono obblighi internazionali che impongano l'adozione di misure di restrizione, per qualsivoglia reato, fondate sull'esigenza cautelare di cui si chiede l'abrogazione.

In particolare, appare evidente l'assenza di qualsiasi interferenza dell'eventuale abrogazione dell'esigenza cautelare in questione col complesso di disposizioni attinenti all'esecuzione delle richieste di mandato d'arresto europeo. L'art. 9, comma 5, della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), infatti, esclude espressamente che, per l'adozione delle misure cautelari coercitive finalizzate all'esecuzione del mandato d'arresto ad opera del Presidente della Corte d'appello, possa venire in rilievo l'esigenza cautelare di cui all'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen.

6.– Neppure sussistono ostacoli all'ammissibilità con riguardo alle modalità di formulazione del quesito referendario, così come ricavabili anch'esse dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978) e identificate nei requisiti della «omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria» (sentenza n. 17 del 2016).

6.1.– Preliminare rispetto a tale scrutinio è l'accertamento intorno alla «evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo» (sentenza n. 47 del 1991), anche tenuto conto del fatto che la richiesta referendaria è atto privo di motivazione, sicché il quesito va interpretato «esclusivamente in base alla sua formulazione ed all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento» (ex multis, sentenza n. 25 del 2011 e, da ultimo, sentenza n. 51 del 2022). Solo mediante questo accertamento obiettivo, infatti, è possibile verificare, conformemente ai caratteri del giudizio di ammissibilità e senza che «possano venire in rilievo profili di illegittimità costituzionale della legge oggetto della richiesta referendaria o della normativa di risulta» (sentenza n. 13 del 2012), se dalle disposizioni di cui si propone l'abrogazione si possa trarre con chiarezza una «matrice razionalmente unitaria» (sentenze n. 25 del 1981 e n. 16 del 1978), vale a dire «un criterio ispiratore fondamentalmente comune o un principio, la cui eliminazione o permanenza viene fatta dipendere dalla risposta del corpo elettorale» (sentenza n. 17 del 2016).

Nel caso di specie, il quesito referendario, benché si avvalga della tecnica del ritaglio, investe un frammento normativo dotato di un autonomo contenuto precettivo, consistente nella previsione per cui il giudice può rinvenire una specifica esigenza cautelare nel pericolo che l'imputato o la persona sottoposta alle indagini commetta un delitto della stessa specie di quello per cui si procede. In questo modo, non può dubitarsi che un'obiettiva ratio sorregga la specifica operazione referendaria, consistente nell'eliminazione dell'esigenza cautelare fondata sul pericolo derivante da una prognosi di recidiva specifica, e nella conseguente finalità di limitare l'operatività dell'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen. al solo pericolo di commissione di gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata. Alla previsione che potrebbe residuare dall'eventuale abrogazione referendaria, poi, si correlerebbe, senza frizioni sistematiche, quello che costituisce effettivamente l'ultimo inciso della previsione in parola, secondo cui «[I]e situazioni di concreto e attuale pericolo, anche in relazione alla personalità dell'imputato, non possono essere desunte esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede».

6.2.– Alla luce di quanto appena illustrato, si deve pertanto ritenere che il quesito referendario, in quanto privo di quei connotati di manipolatività idonei a denotare un carattere «surrettiziamente propositivo» dell'alternativa posta al corpo elettorale (sentenze n. 10 del 2020, n. 13 del 2012, n. 26 del 2011 e n. 33 del 2000), tende in realtà «a un esito netto e lineare, in ragione della propria natura meramente ablativa, concretandosi le conseguenze abrogative in una situazione esattamente contraria a quella prevista dalle norme oggetto del referendum e facilmente percepibile dal corpo elettorale» (sentenza n. 13 del 1995).

Se tanto pare sufficiente a riscontrare i sopra menzionati requisiti dell'omogeneità, della chiarezza e semplicità del quesito, della sua idoneità a conseguire il fine perseguito e del rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria, lo stesso è a dirsi per ciò che concerne la completezza e la coerenza dell'abrogazione sottoposta al giudizio del corpo elettorale.

A partire dalla sentenza n. 27 del 1981, infatti, questa Corte ha ritenuto che un quesito referendario sia privo, nel suo complesso, del carattere dell'omogeneità laddove esso non sia assistito dai caratteri di una necessaria autosufficienza dell'atto abrogativo, come nel caso in cui vengano lasciate intatte disposizioni idonee a garantire la perdurante operatività di interi plessi normativi di cui si chiedeva l'eliminazione ad opera del voto popolare (sentenze n. 35 del 2000, n. 30 del 1997 e n. 36 del 1993).

Nel caso di specie, nonostante la centralità della disposizione oggetto della richiesta abrogativa nella disciplina codicistica riguardante le misure cautelari, il quesito che si intende sottoporre al corpo elettorale non ha mancato di includere alcuna disposizione funzionalmente collegata a quella di cui si chiede l'abrogazione, sicché non vengono minate né la sua coerenza, né la sua completezza.

Richiami testuali all'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen. nel suo complesso figurano, innanzi tutto, nell'art. 275, comma 1-bis (in tema di misure cautelari applicate contestualmente alla sentenza di condanna) e nell'art. 300, comma 5, cod. proc. pen. (in tema di applicazione di misure cautelari al soggetto condannato per lo stesso fatto a seguito di proscioglimento o di sentenza di non luogo a procedere). In nessun modo, tuttavia, è possibile ritenere che il quesito incida sull'operatività di tali previsioni, che continuerebbero ad applicarsi, ma riferendosi al contenuto dell'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen. che residuerebbe dall'eventuale abrogazione referendaria.

Allo stesso esito si deve poi addivenire con riguardo a quanto stabilito dall'art. 391, comma 5, secondo periodo, cod. proc. pen., che consente al giudice, in sede di convalida dell'arresto facoltativo, di applicare una misura coercitiva nei confronti del soggetto arrestato «per uno dei delitti indicati nell'articolo 381, comma 2, cod. proc. pen., ovvero per uno dei delitti per i quali l'arresto è consentito anche fuori dei casi di flagranza», «anche al di fuori dei limiti di pena previsti dagli articoli 274, comma 1, lettera c), e 280».

Si tratta, come ritenuto da questa Corte da ultimo nella sentenza n. 137 del 2020, di un meccanismo di portata derogatoria rispetto agli ordinari presupposti applicativi delle misure

cautelari coercitive, che tuttavia – ai fini che in questa sede interessano – vedrebbe garantita la sua operatività anche in esito all'eventuale realizzarsi dell'operazione referendaria, in quanto la deroga in esso contenuta continuerebbe a valere unicamente rispetto alle soglie di pena fissate dall'art. 280 cod. proc. pen. Peraltro, nulla impedirebbe al legislatore di intervenire sulla disciplina di risulta, fermo restando medio tempore il «compito dell'interprete [di] apprezzare le conseguenze che, dall'eventuale esito positivo della consultazione, potranno derivare sulla normativa di contorno non inclusa nel quesito» (sentenza n. 22 del 1997).

7.– Non vi sono, infine, ragioni ostative all'ammissibilità del quesito derivanti dalla natura costituzionalmente necessaria della disposizione di cui si chiede l'abrogazione con referendum.

Sin dalla sentenza n. 16 del 1978, tale ordine di limitazioni è stato individuato alla luce della necessità di preservare l'esistenza di «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie, da tutelare escludendo i relativi referendum, al di là della lettera dell'art. 75 secondo comma Cost.». Una delle categorie in cui si articolava tale limite consisteva, in particolare, nei «referendum aventi per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)». Più in particolare, questa Corte aveva chiarito allora, e costantemente ha ribadito nei decenni successivi, che tale categoria non si riferisce a «tutte le leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione», ma solo a quelle «che non possono venir modificate o rese inefficaci, senza che ne risultino lese le corrispondenti disposizioni costituzionali».

Successivamente, anche alla luce della «naturale difficoltà a distinguere in concreto le leggi a contenuto costituzionalmente vincolato da quelle semplicemente riferibili a norme e principi costituzionali» (sentenza n. 45 del 2005), questa Corte ha individuato il proprium di tale categoria nel fatto che «la legge ordinaria da abrogare incorpori determinati principi o disposti costituzionali, riproducendone i contenuti o concretandoli nel solo modo costituzionalmente consentito» (sentenza n. 26 del 1981).

Con la sentenza n. 27 del 1987 sono state conseguentemente individuate due distinte ipotesi al cui metro valutare la riferibilità della disposizione oggetto di referendum a un contenuto costituzionalmente necessitato: «[i]nanzitutto le leggi ordinarie che contengono l'unica necessaria disciplina attuativa conforme alla norma costituzionale, di modo che la loro abrogazione si tradurrebbe in lesione di quest'ultima (cfr. sentenze n. 16/1978 e n. 26/1981); in secondo luogo, le leggi ordinarie, la cui eliminazione ad opera del referendum priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale “la cui esistenza è invece voluta e garantita dalla Costituzione (cfr. sentenza n. 25 del 1981)”».

Parallelamente, questa Corte ha individuato, nel novero delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, «anche la categoria delle leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione» (sentenza n. 35 del 1997).

7.1.– La disposizione incisa dalla richiesta di referendum in esame non presenta alcuno dei caratteri in cui si è articolata, nella giurisprudenza di questa Corte, la categoria delle leggi a contenuto costituzionalmente necessario o vincolato.

Essa non mostra, infatti, alcun rapporto di necessaria implicazione con una disposizione o un principio costituzionali suscettibili di veder menomata la loro portata in caso di abrogazione referendaria, né, a maggior ragione, può ritenersi che essa costituisca l'unica modalità costituzionalmente compatibile di invero di un principio o di un disposto costituzionale. Anzi, essa deve temperarsi con il principio stabilito dall'art. 27, secondo comma, Cost., in base al quale «[l]' imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva».

Del resto, questa Corte ha costantemente ribadito che lo strumento penale costituisce «un'extrema ratio, cui il legislatore ricorre quando, nel suo discrezionale apprezzamento, lo ritenga necessario per l'assenza o l'inadeguatezza di altri mezzi di tutela» (sentenza n. 8 del 2022), considerato che «[l]e esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono [...] nella

(eventuale) tutela penale, ben potendo invece essere soddisfatte con diverse forme di precetti e di sanzioni» (sentenza n. 447 del 1998; nello stesso senso, sentenza n. 317 del 1996). Principio, questo, che non può non riverberarsi anche sulle misure cautelari personali, soprattutto quelle privative della libertà personale, approntate dal legislatore in vista del conseguimento delle finalità proprie del processo penale e per fronteggiare imprescindibili esigenze di tutela della collettività ancor prima dell'accertamento della responsabilità penale (sentenza n. 22 del 2022), alle quali ultime si riferisce specificamente la disposizione della quale si chiede la parziale abrogazione per via referendaria. Esigenze, giova sottolineare, a presidio delle quali resterebbe, in ogni caso, il frammento dell'art. 274, comma 1, lettera c), cod. proc. pen., non interessato dal quesito referendario, che continuerebbe a consentire di ravvisare un'esigenza cautelare nel pericolo di compimento di «gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata».

8.– Non ostandovi, pertanto, alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di referendum deve essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 274, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447 (Approvazione del codice di procedura penale) e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente alle parole: «o della stessa specie di quello per cui si procede. Se il pericolo riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, le misure di custodia cautelare sono disposte soltanto se trattasi di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni ovvero, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni nonché per il delitto di finanziamento illecito dei partiti di cui all'art. 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 e successive modificazioni», richiesta dichiarata legittima con ordinanza del 29 novembre 2021 dall'Ufficio centrale per il referendum.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 febbraio 2022.

SENTENZA N. 58/2022

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Contraddittorio - Soggetti diversi dai promotori, purché interessati alla decisione - Ammissibilità dell'intervento - Facoltà ammessa dalla Corte costituzionale - Esclusione di un diritto a partecipare al procedimento - Necessità che il procedimento rispetti una scansione temporale definita, nell'avvio e nella conclusione.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Oggetto della richiesta - Limiti - Criteri desumibili sia dall'art. 75, secondo comma, Cost., sia dal complesso dei valori di ordine costituzionale.

Magistratura - In genere - Richiesta di referendum abrogativo denominata «Separazione delle funzioni dei magistrati. Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati» - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75 Cost. - Omogeneità e completezza del quesito - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni:

a) art. 192, comma 6, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente alle parole «, salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del consiglio superiore della magistratura»;

b) art. 18, comma 3, della legge 4 gennaio 1963, n. 1 (Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e per le promozioni) nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad essa successivamente apportate;

c) art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, recante «Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150» nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente alle parole: «nonché per il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa»;

d) art. 11, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, recante «Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150», limitatamente alle parole: «riferita a periodi in cui il magistrato ha svolto funzioni giudicanti o requirenti»;

e) art. 13 del d.lgs. n. 160 del 2006, riguardo alla rubrica del medesimo limitatamente alle parole: «e passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa» e ai commi 1, limitatamente alle parole: «il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti,», 3, 4, 5 e 6;

f) art. 3, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2009 n. 193 (Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario), convertito, con modificazioni, in legge 22 febbraio 2010,

n. 24, limitatamente alle parole: «Il trasferimento d'ufficio dei magistrati di cui al primo periodo del presente comma può essere disposto anche in deroga al divieto di passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti e viceversa, previsto dall'articolo 13, commi 3 e 4, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160», giudizio iscritto al n. 175 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 29 novembre 2021, depositata in data 30 novembre 2021, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2021 il giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna e Giovanni Guzzetta per i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– La richiesta di referendum abrogativo investe le seguenti disposizioni:

a) l'art. 192, comma 6, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), il cui testo recita: «Non sono ammesse domande di tramutamento con passaggio dalle funzioni giudicanti alle requirenti o viceversa, salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del consiglio superiore della magistratura». Il quesito propone l'abrogazione dell'inciso «salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del consiglio superiore della magistratura», in tal modo mirando a lasciare in vigore il disposto che sancisce l'iammissibilità di domande di tramutamento con passaggio dalle une alle altre funzioni;

b) l'art. 18, comma 3, della legge 4 gennaio 1963, n. 1 (Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e per le promozioni), nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni successivamente apportate, secondo cui: «La Commissione di scrutinio dichiara, per ciascun magistrato scrutinato, se è idoneo a funzioni direttive, se è idoneo alle funzioni giudicanti o alle requirenti o ad entrambe, ovvero alle une a preferenza delle altre». La disposizione, la cui «permanenza in vigore» è stata dichiarata «indispensabile» dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), è, peraltro, strettamente collegata alla disciplina dei concorsi per la destinazione alle funzioni di appello e di cassazione e risulta perciò desueta, poiché tale disciplina è stata superata dalla legislazione successiva in tema di progressione in carriera dei magistrati;

c) l'art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, recante «Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150». La disposizione prevede che il comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura – anche in vista del «passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa» – approvi annualmente il piano dei corsi di formazione, tenendo conto della diversità delle funzioni svolte dai magistrati. La disposizione, quindi, risulta in stretta correlazione con le previsioni di cui al decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, recante «Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150», che impongono, quale requisito per il passaggio dalle funzioni giudicanti e requirenti e viceversa, la preliminare partecipazione ad un apposito corso di formazione;

d) l'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 160 del 2006, limitatamente alle parole: «riferita a periodi in cui il magistrato ha svolto funzioni giudicanti o requirenti».

Tale articolo disciplina le periodiche valutazioni di professionalità cui i magistrati sono sottoposti nel corso della carriera, in riferimento ai parametri della capacità, laboriosità, diligenza e impegno. Il comma 2 prevede, in particolare, che la valutazione di professionalità, appunto riferita a periodi in cui il magistrato ha svolto funzioni giudicanti o requirenti, non può riguardare in nessun caso l'attività di interpretazione di norme di diritto, né quella di valutazione del fatto e delle prove.

L'abrogazione del frammento normativo mira ad espungere dalla disposizione il riferimento ai periodi di svolgimento, da parte del magistrato, di funzioni sia giudicanti che requirenti, per evitare che dalla permanenza in vigore di tale parte di disposizione possa desumersi la perdurante possibilità di transitare dall'una funzione all'altra;

e) l'art. 13 del d.lgs. n. 160 del 2006, riguardo alla rubrica del medesimo, limitatamente alle parole: «e passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa», e ai commi 1, limitatamente alle parole: «il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti,», 3, 4, 5 e 6;

Le disposizioni contenute nell'art. 13 costituiscono il "cuore" del quesito referendario, disciplinando nei dettagli il passaggio di funzione.

Tale articolo prevede, come regola generale, che il passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, importi un cambiamento di sede. Infatti, il mutamento di funzioni, ai sensi del comma 3 del citato art. 13, non è consentito all'interno dello stesso distretto, né all'interno di altri distretti della stessa Regione, né infine con riferimento al capoluogo del distretto di corte d'appello determinato ai sensi dell'art. 11 del codice di procedura penale, avuto riguardo al distretto nel quale il magistrato presta servizio al momento della richiesta.

Inoltre, sempre ai sensi del comma 3, tale passaggio può essere richiesto per non più di quattro volte nell'arco dell'intera carriera e solo dopo aver svolto la stessa funzione per almeno cinque anni. Occorre, a tal fine, partecipare ad una procedura concorsuale – previa frequentazione, come s'è visto, di appositi corsi di qualificazione professionale presso la Scuola superiore della magistratura – nonché ottenere un giudizio di idoneità espresso dal Consiglio superiore della magistratura, su parere del Consiglio giudiziario (o del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, in caso di richiesta di passaggio dalle funzioni giudicanti di legittimità alle funzioni requirenti di legittimità, e viceversa).

La medesima disposizione introduce dei temperamenti a questa disciplina.

Ai sensi del comma 6, infatti, i limiti appena illustrati non operano in caso di conferimento delle funzioni direttive superiori giudicanti e requirenti di legittimità o per le funzioni direttive apicali di legittimità; né è previsto l'obbligo di mutare sede per il conferimento delle funzioni di legittimità e direttive di legittimità che comportino il mutamento da giudicante a requirente e viceversa.

Per tutti i magistrati, il comma 4 prevede che non si debba cambiare Regione, ma trasferirsi in un diverso circondario e in una diversa Provincia rispetto a quella di provenienza, se il giudice che chiede il passaggio alle funzioni requirenti abbia svolto, negli ultimi cinque anni, funzioni esclusivamente civili o del lavoro; o se il pubblico ministero chieda di passare alle funzioni giudicanti civili o del lavoro in un ufficio giudiziario diviso in sezioni – ove vi siano posti vacanti – in una sezione che tratti esclusivamente affari civili o del lavoro. Sono previste, altresì, ulteriori limitazioni in caso di successivi trasferimenti con mutamento di funzioni.

In tutti i casi considerati, il medesimo comma 4 prevede, ancora, una incompatibilità che opera solo nell'ambito dello stesso distretto per coloro che, oltre a cambiare funzione, passino da un organo giudiziario di primo ad uno di secondo grado.

Infine, il comma 5 dispone che, per il passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, l'anzianità di servizio è valutata unitamente alle attitudini specifiche desunte dalle valutazioni di professionalità periodiche;

f) l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193 (Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario), convertito, con modificazioni, in legge 22 febbraio 2010, n. 24, limitatamente alle seguenti parole: «Il trasferimento d'ufficio dei magistrati

di cui al primo periodo del presente comma può essere disposto anche in deroga al divieto di passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti e viceversa, previsto dall'articolo 13, commi 3 e 4, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160».

La disposizione regola la copertura delle sedi rimaste vacanti «per difetto di magistrati richiedenti» (così la rubrica dell'art. 3).

Si tratta delle sedi individuate quali “disagiate” ai sensi dell'art. 1 della legge 4 maggio 1998, n. 133 (Incentivi ai magistrati trasferiti d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali). La disposizione prevede che – «[f]ino al 31 dicembre 2014» – per tali sedi, rimaste vacanti per difetto di aspiranti e per le quali non siano intervenute dichiarazioni di disponibilità o manifestazioni di consenso al trasferimento, il Consiglio superiore della magistratura possa provvedere alla copertura con il trasferimento d'ufficio dei magistrati che abbiano conseguito la prima o la seconda valutazione di professionalità o che, se pure abbiano conseguito una valutazione di professionalità superiore, abbiano oltrepassato il limite decennale di permanenza nell'incarico presso lo stesso ufficio e nell'esercizio delle medesime funzioni, previsto dall'art. 19 del d.lgs. n. 160 del 2006. L'ultimo periodo della disposizione in esame prevede che, nei casi illustrati, il trasferimento d'ufficio possa essere disposto anche in deroga ai limiti al passaggio di funzioni dettati dai commi 3 e 4 dell'art. 13 del d.lgs. n. 160 del 2006: e proprio per tale ragione è ricompresa tra le norme soggette a referendum abrogativo.

2.– In via preliminare, occorre rilevare che, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha consentito – come più volte avvenuto in passato (da ultimo, sentenza n. 10 del 2020) – l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nonché la presentazione di scritti da parte di un soggetto ulteriore – nella specie, il Presidente della Regione autonoma Sardegna – in quanto interessato alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie (ex plurimis: sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

L'ammissione di soggetti diversi dai presentatori, orientata ad acquisirne le argomentazioni, non si traduce in un diritto degli stessi a partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenze n. 10 del 2020 e n. 31 del 2000) – né in quello di illustrare le relative tesi in camera di consiglio. Con l'ammissione di tali soggetti, invece, questa Corte consente brevi integrazioni orali degli scritti, come appunto è avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022.

3.– Questa Corte è chiamata a giudicare sull'ammissibilità della richiesta di referendum alla luce, sia dei criteri desumibili dall'art. 75 Cost., sia del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie», stabilendo se, ad integrazione delle ipotesi che il secondo comma dell'art. 75 Cost. ha previsto in maniera puntuale ed espressa, «non s'impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale» (sentenza n. 16 del 1978; da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 10 del 2020).

4.– Ciò posto, è già stata ritenuta ammissibile in passato la richiesta di referendum popolare avente ad oggetto disposizioni – o parti di disposizioni – delle leggi di ordinamento giudiziario relative al passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa.

Nella sentenza n. 37 del 2000, infatti, è stata innanzitutto affermata l'estraneità della disciplina in questione alle categorie di leggi per le quali l'art. 75, secondo comma, Cost. preclude espressamente il ricorso all'abrogazione referendaria.

Questa valutazione deve essere confermata con riferimento alle disposizioni, o parti di disposizioni, ricomprese nell'odierno quesito. Non sussistono, pertanto, sotto questo profilo, ostacoli all'ammissibilità del referendum.

5.– Sempre nel solco del precedente appena citato, va anche escluso che il quesito investa disposizioni il cui contenuto normativo risulti costituzionalmente vincolato.

Le disposizioni oggetto di referendum ben potrebbero essere private di efficacia senza che ne risultino lesi specifici disposti della Costituzione o di altre leggi costituzionali (sentenza n. 16 del 1978). Nella sentenza n. 37 del 2000 questa Corte, infatti, ha chiarito che la Costituzione, «pur considerando la magistratura come un unico “ordine”, soggetto ai poteri dell’unico Consiglio superiore (art. 104), non contiene alcun principio che imponga o al contrario precluda la configurazione di una carriera unica o di carriere separate fra i magistrati addetti rispettivamente alle funzioni giudicanti e a quelle requirenti, o che impedisca di limitare o di condizionare più o meno severamente il passaggio dello stesso magistrato, nel corso della sua carriera, dalle une alle altre funzioni».

6.– Nel caso all’odierno esame, come emerge anche dal titolo assegnato al quesito dall’Ufficio centrale («Separazione delle funzioni dei magistrati. Abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati»), l’intento dei proponenti, obiettivato nelle disposizioni ricomprese nel quesito, è quello di rendere irreversibile, attraverso l’abrogazione referendaria, la scelta operata dal magistrato, all’inizio della carriera, circa le funzioni (giudicanti o requirenti) da esercitare.

Occorre, peraltro, precisare che l’eventuale esito positivo del referendum avrebbe altresì, quale effetto, la “cristallizzazione” immediata delle funzioni attualmente esercitate dai magistrati in servizio.

In ogni caso, il quesito referendario presenta carattere omogeneo e completo, matrice unitaria, nonché struttura binaria (sentenza n. 47 del 1991; più recentemente, sentenza n. 27 del 2017).

Pur coinvolgendo una pluralità di disposizioni contenute in diversi testi normativi, esso chiama univocamente il corpo elettorale a pronunciarsi su una chiara alternativa: se i magistrati possano continuare a mutare di funzione nel corso della carriera, oppure se tale possibilità debba essere eliminata.

Del resto, la circostanza che la domanda referendaria riguardi molteplici disposizioni, anche di diversi atti legislativi, è, da un lato, inevitabile conseguenza della frammentarietà dello stesso contesto normativo di riferimento, dall’altro, ossequio al requisito della completezza del quesito, che non sarebbe soddisfatto se il principio o la regola oggetto di referendum sopravvivesse all’abrogazione perché costituente oggetto di norme non sottoposte al voto popolare, determinando una contraddizione e un conseguente difetto di chiarezza verso gli elettori (sentenze n. 42 e 38 del 1997).

Né comporta di per sé disomogeneità del quesito la circostanza che siano sottoposte a referendum una pluralità di disposizioni, proprio in quanto le previsioni da esso coinvolte sono certamente accomunate dalla eadem ratio (sentenza n. 28 del 2011).

7.– Ancora, come pure era stato deciso nella sentenza n. 37 del 2000, il quesito in esame ha «un carattere effettivamente abrogativo e non “introduttivo”».

Esso non manifesta, infatti, alcun intento surrettiziamente propositivo, poiché la domanda referendaria mira ad eliminare in toto la possibilità del mutamento delle funzioni, senza sostituire la disciplina vigente con altra, diversa ed estranea al contesto normativo di partenza (sentenza n. 34 del 2000).

8.– Infine, non è di ostacolo all’ammissibilità del referendum la circostanza che – tra le disposizioni che governano il percorso professionale dei magistrati – possano essere rimaste estranee al quesito referendario alcune di esse, astrattamente compatibili con il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti, e viceversa. Vale il rilievo, desumibile dalla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui non inficia l’operazione referendaria il fatto che non siano ricompresi nella domanda sottoposta agli elettori elementi normativi marginali, «rimanendo comunque affidato alla discrezionalità del legislatore ed all’interpretazione sistematica della giurisprudenza, in caso di esito positivo del referendum, il compito di ricondurre la disciplina ad unità ed armonia» (ex multis: sentenza n. 38 del 1997).

9.– Rimane del resto ferma la possibilità – rientrante tra i compiti del legislatore – che, a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria, si pongano in essere gli interventi legislativi necessari per rivedere organicamente la normativa “di risulta”, e per l'introduzione di discipline transitorie e consequenziali, onde evitare, in particolare, la immediata “cristallizzazione” delle funzioni attualmente in essere.

10.– Non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di referendum deve dunque essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione delle seguenti disposizioni: art. 192, comma 6, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), limitatamente alle parole: «, salvo che per tale passaggio esista il parere favorevole del consiglio superiore della magistratura»; art. 18, comma 3, della legge 4 gennaio 1963, n. 1 (Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e per le promozioni); art. 23, comma 1, del decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, recante «Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150», limitatamente alle parole: «nonché per il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa»; art. 11, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, recante «Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150», limitatamente alle parole: «riferita a periodi in cui il magistrato ha svolto funzioni giudicanti o requirenti»; art. 13 del d.lgs. n. 160 del 2006, riguardo alla rubrica del medesimo, limitatamente alle parole: «e passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa», e ai commi 1, limitatamente alle parole: «il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti,», 3, 4, 5 e 6; art. 3, comma 1, del decreto-legge 29 dicembre 2009 n. 193 (Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario), convertito, con modificazioni, in legge 22 febbraio 2010, n. 24, limitatamente alle parole: «Il trasferimento d'ufficio dei magistrati di cui al primo periodo del presente comma può essere disposto anche in deroga al divieto di passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti e viceversa previsto dall'articolo 13, commi 3 e 4, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160»; richiesta dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 febbraio 2022.

SENTENZA N. 59/2022

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Contraddittorio - Soggetti diversi dai promotori, purché interessati alla decisione - Ammissibilità dell'intervento - Facoltà ammessa dalla Corte costituzionale - Esclusione di un diritto a partecipare al procedimento - Necessità che il procedimento rispetti una scansione temporale definita, nell'avvio e nella conclusione.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - Controllo sull'ammissibilità - Finalità - Verifica dell'assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75 Cost. - Ulteriore verifica, circa la sussistenza dei requisiti concernenti la formulazione del quesito, come interpretati in via logico-sistematica - Condizioni per l'utilizzo della tecnica del ritaglio.

Magistratura - In genere - Composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari - Richiesta di referendum abrogativo volto a consentire la partecipazione dei membri "laici" (avvocati e professori universitari) alle deliberazioni inerenti a carriere e status dei magistrati - Assenza delle cause di inammissibilità previste dall'art. 75 Cost. - Quesito chiaro, omogeneo e univoco - Utilizzo della tecnica del ritaglio che non contraddice la natura ablativa dell'istituto referendario - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, recante «Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della L. 25 luglio 2005, n. 150» e successive modificazioni, limitatamente alle seguenti parti:

- art. 8, comma 1, limitatamente alle parole «esclusivamente» e «relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a)»;

- art. 16, comma 1, limitatamente alle parole: «esclusivamente» e «relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 15, comma 1, lettere a), d) ed e)», giudizio iscritto al n. 176 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 29 novembre 2021 con la quale l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato conforme a legge la richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna e Mario Bertolissi per i Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– La richiesta di referendum abrogativo su cui questa Corte deve pronunciarsi in base all'art. 75, secondo comma, della Costituzione, dichiarata legittima con ordinanza del 1° dicembre 2021 dell'Ufficio centrale per il referendum, riguarda parti delle disposizioni degli artt. 8 e 16 del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, recante «Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei Consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005 n. 150».

2.– In via preliminare, occorre rilevare che, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha consentito – come più volte avvenuto in passato (da ultimo, sentenza n. 10 del 2020) – l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo) e ha ammesso gli scritti presentati da soggetti diversi da quelli contemplati dalla disposizione citata – nella specie della Regione autonoma Sardegna – in quanto interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie (ex plurimis: sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

Tale ammissione, orientata ad acquisire ulteriori argomentazioni svolte da soggetti diversi dai presentatori, non si traduce in un diritto degli stessi a partecipare al procedimento, che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000). Né si sostanzia nel diritto di illustrare le relative tesi in camera di consiglio. Con l'ammissione di tali soggetti questa Corte consente brevi integrazioni orali degli scritti, come è avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, in cui essi, sulla base del già citato art. 33, hanno chiarito le rispettive posizioni.

3.– Occorre, inoltre, precisare che l'oggetto della richiesta referendaria è costituito da alcuni frammenti delle disposizioni di cui agli artt. 8 e 16 del d.lgs. n. 25 del 2006, che limitano la partecipazione dei membri “laici” (avvocati e professori universitari) del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari alle sole discussioni e deliberazioni inerenti all'organizzazione degli uffici, espressamente individuate, rispettivamente, all'art. 7, comma 1, lettera a), e all'art. 15, comma 1, lettere a), d) ed e), del medesimo decreto legislativo.

3.1.– Tali disposizioni si inseriscono nel tessuto normativo della riforma che, in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005, n. 150 (Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico), quest'ultimo ha adottato, ridefinendo composizione, competenze e durata in carica dei Consigli giudiziari e istituendo, sulla falsariga di questi ultimi, il Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

Fra le più rilevanti novità introdotte dalla riforma, vi è, da un lato, l'ampliamento delle competenze dei Consigli giudiziari e l'attribuzione al neoistituito Consiglio direttivo della Corte di cassazione di un novero di funzioni – mutatis mutandis – sostanzialmente corrispondenti; dall'altro, la previsione, sia per gli uni che per l'altro, di una composizione allargata a componenti non togati.

Più precisamente, quanto ai Consigli giudiziari, istituiti presso i distretti delle Corti d'appello e chiamati a svolgere, sin da epoca risalente, funzioni ausiliarie dell'organo di governo della magistratura mediante attività prettamente consultive, la moltiplicazione delle competenze, sebbene ridimensionata a seguito delle modifiche apportate al citato d.lgs. n. 25 del 2006 dalla legge 30 luglio 2007, n. 111 (Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario), ha riguardato sia questioni tabellari e, più in generale, relative all'organizzazione degli uffici giudiziari presenti nei distretti, sia provvedimenti inerenti alla carriera e allo status dei magistrati dei distretti. Alla moltiplicazione delle competenze si è affiancato l'aumento del numero complessivo dei componenti dei Consigli, variabile in relazione alla dimensione degli organici

degli uffici di ciascun distretto. Si è poi determinata una nuova composizione degli stessi, allargata a componenti esterne alla magistratura.

L'art. 9 del citato d.lgs. n. 25 del 2006 – anche a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 111 del 2007 – stabilisce che facciano parte dei Consigli in questione professori universitari in materie giuridiche, «nominati dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, in numero variabile da 1 a 2, in relazione all'organico degli uffici presenti nei distretti», nonché avvocati «con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all'interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto, in un numero variabile da 2 a 4, in relazione all'organico degli uffici presenti nei distretti».

Al fine di scongiurare qualunque condizionamento dell'esercizio della funzione giudiziaria, il legislatore ha, sin dall'inizio, modulato il funzionamento dei Consigli, limitando la partecipazione dei membri laici alle delibere in materia tabellare (art. 15, comma 1, lettera a), all'esercizio del potere di vigilanza sull'andamento degli uffici (art. 15, comma 1, lettera d), nonché alla formulazione di pareri e proposte sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto (art. 15, comma 1, lettera e), con conseguente esclusione dalle delibere relative a carriera e status dei magistrati (in specie relative ai pareri sulle valutazioni di professionalità, su collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici e riammissioni in magistratura dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto o già in servizio presso tali uffici al momento della cessazione dal servizio medesimo, nonché ai pareri, su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, su materie attinenti alle competenze a essi attribuite e alle eventuali proposte al comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione dell'attività didattica della Scuola: art. 15, comma 1, lettere b, g, h e i).

Con riferimento alla composizione e alle competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione – organo di nuova istituzione, omologo ai Consigli giudiziari – si è disposto che fra gli undici membri elettivi vi siano due professori universitari di ruolo di materie giuridiche nominati dal Consiglio universitario nazionale, nonché un avvocato con almeno venti anni di effettivo esercizio della professione, nominato dal Consiglio nazionale forense, e, fra i tre membri di diritto, vi sia il Presidente del medesimo Consiglio (art. 1). Quanto alla partecipazione, essa è stata limitata alle sole discussioni e deliberazioni inerenti a questioni tabellari e di organizzazione degli uffici (art. 7, comma 1, lettera a), con esclusione di quelle relative ai pareri sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, e ai pareri resi, a seguito di richiesta del Consiglio superiore della magistratura, su materie attinenti alle competenze a esso attribuite, nonché alle eventuali proposte al comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione dell'attività didattica della Scuola (art. 7, comma 1, lettere b, g e h).

4.– Il contesto normativo di riferimento così delineato è quello in cui questa Corte è chiamata a collocare il giudizio sull'ammissibilità del quesito referendario, giudizio che, per costante giurisprudenza costituzionale, si propone di «verificare che non sussistano eventuali ragioni di inammissibilità sia indicate, o rilevabili in via sistematica, dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, attinenti alle disposizioni oggetto del quesito referendario; sia relative ai requisiti concernenti la formulazione del quesito referendario, come desumibili dall'interpretazione logico-sistematica della Costituzione (sentenze n. 174 del 2011, n. 137 del 1993, n. 48 del 1981 e n. 70 del 1978): omogeneità, chiarezza e semplicità, completezza, coerenza, idoneità a conseguire il fine perseguito, rispetto della natura ablativa dell'operazione referendaria» (sentenza n. 17 del 2016).

4.1.– La richiesta referendaria in esame è ammissibile.

Non sussiste alcuna delle cause di inammissibilità indicate nell'art. 75 Cost. Le disposizioni oggetto del quesito – inerenti alla composizione e alle competenze dei Consigli giudiziari e del

Consiglio direttivo della Corte di cassazione – non sono riconducibili a nessuna delle leggi ivi elencate, neppure in via di interpretazione logico-sistematica.

Sono inoltre rispettati i requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità del quesito, costantemente ritenuti da questa Corte necessario presupposto affinché il corpo elettorale possa esercitare una scelta libera e consapevole. Essi sono desumibili dalla «finalità incorporata nel quesito, cioè dalla finalità obiettivamente ricavabile in base alla sua formulazione e all'incidenza del referendum sul quadro normativo di riferimento» (sentenza n. 24 del 2011; nello stesso senso sentenze n. 28 del 2017 e n. 17 del 2016).

I frammenti delle disposizioni degli artt. 8 e 16 del d.lgs. n. 25 del 2006, di cui si chiede l'abrogazione, sono contraddistinti da un'eadem ratio, quella che preclude la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari – organi accomunati da analoghe funzioni – alle deliberazioni inerenti a carriere e status dei magistrati. Risulta dunque evidente la matrice razionalmente unitaria del quesito.

Il fine perseguito mediante la richiesta di abrogazione dei richiamati frammenti normativi è far sì che i membri laici sia del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, sia dei Consigli giudiziari siano inclusi nelle discussioni e deliberazioni che la riforma introdotta dal d.lgs. n. 25 del 2006 e poi in parte modificata dalla legge n. 111 del 2007, ha espressamente riservato ai rispettivi organi in composizione ristretta, circoscritta ai soli membri togati.

Infine, la proposta referendaria, pur utilizzando la tecnica del ritaglio di frammenti normativi e di singole parole, non contraddice la natura abrogativa dell'istituto.

Questa Corte ha riconosciuto che una simile tecnica, se si risolve in una abrogazione parziale della legge, non è di per sé causa di inammissibilità del quesito (ex plurimis, sentenza n. 28 del 2011). A volte, essa è «necessaria per consentire la riesplorazione di una compiuta disciplina già contenuta in nuce nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999)» (sentenza n. 26 del 2017). Allorquando, invece, attraverso il ritaglio dei frammenti normativi, si persegue l'effetto di sostituire la disciplina investita dalla domanda referendaria «con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare ex novo né direttamente costruire» (sentenza n. 13 del 1999), risulta tradita la funzione meramente abrogativa assegnata all'istituto di democrazia diretta previsto dall'art. 75 Cost. e la richiesta referendaria si rivela inammissibile, perché surrettiziamente propositiva.

Nella specie, non ricorre quest'ultima ipotesi. Infatti, attraverso l'abrogazione delle parole che delimitano la partecipazione dei membri laici del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari, si produrrebbe l'effetto di estendere la portata applicativa delle previsioni relative al coinvolgimento dei membri laici nelle questioni inerenti all'amministrazione della giurisdizione, previsioni già presenti nel tessuto normativo del d.lgs. n. 25 del 2006. La richiesta referendaria appare dunque diretta a sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo – la limitazione della sfera di competenza dei componenti laici dei Consigli in questione – affinché esso venga sostituito con quanto sopravvive all'abrogazione, per effetto della «fisiologica espansione delle norme residue» (sentenza n. 36 del 1997).

5.– Non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di referendum deve dunque essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25, recante «Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei Consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c) della legge 25 luglio 2005 n. 150», limitatamente alle seguenti parti: art. 8, comma 1, limitatamente alle parole «esclusivamente» e «relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a)»; art. 16, comma 1, limitatamente alle parole:

«esclusivamente» e «relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 15, comma 1, lettere a), d) ed e)», richiesta dichiarata legittima, con ordinanza pronunciata il 1° dicembre 2021 dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 febbraio 2022.

SENTENZA N. 60/2022

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Contraddittorio - Soggetti diversi dai promotori, purché interessati alla decisione - Facoltà dell'intervento ammessa dalla Corte costituzionale - Esclusione di un diritto a partecipare al procedimento - Necessità che il procedimento rispetti una scansione temporale definita, nell'avvio e nella conclusione.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - In genere - Oggetto della richiesta - Limiti - Criteri desumibili sia dall'art. 75, secondo comma, Cost. che dal complesso dei valori di ordine costituzionale.

Giudizio costituzionale per l'ammissibilità del referendum - Controllo sull'ammissibilità - Referendum sull'elezione di componenti di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale - Condizioni - Carattere necessariamente auto-applicativo della disciplina di risulta, per assicurare il mantenimento della funzionalità degli organi.

Referendum - Referendum abrogativo - Abrogazione di norme in materia di elezioni dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura - Carattere necessariamente auto-applicativo della disciplina di risulta - Chiarezza e omogeneità del quesito - Ammissibilità della richiesta.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici: Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di ammissibilità, ai sensi dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), della richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 25, comma 3, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), nel testo risultante dalle modificazioni e integrazioni ad esso successivamente apportate, limitatamente alle parole: «unitamente ad una lista di magistrati presentatori non inferiore a venticinque e non superiore a cinquanta. I magistrati presentatori non possono presentare più di una candidatura in ciascuno dei collegi di cui al comma 2 dell'articolo 23, né possono candidarsi a loro volta», giudizio iscritto al n. 178 del registro referendum.

Vista l'ordinanza del 29 novembre 2021, depositata il 1° dicembre 2021, con la quale l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato conforme a legge detta richiesta;

udito nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022 il giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Sonia Sau per la Regione autonoma Sardegna, Mario Bertolissi e Giovanni Guzzetta per i delegati dei Consigli regionali di Lombardia, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Liguria, Sicilia, Umbria, Veneto e Piemonte;

deliberato nella camera di consiglio del 16 febbraio 2022.

[...]

Considerato in diritto

1.– La richiesta di referendum abrogativo ha per oggetto una porzione del comma 3 dell'art. 25 della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), articolo dedicato, in generale, al procedimento per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura.

Per quel che qui rileva, a partire dalle modifiche introdotte con legge 18 dicembre 1967, n. 1198 (Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), il citato art. 25 è specialmente dedicato alla presentazione di liste e candidature.

In particolare, la previsione del necessario sostegno di un certo numero di elettori per l'esercizio del diritto a candidarsi è stata introdotta, nel corpo del suddetto articolo, mediante l'art. 5 della legge 22 dicembre 1975, n. 695 (Riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura), nell'ambito di un sistema elettorale che contemplava la competizione tra liste contrapposte, ciascuna delle quali, appunto, doveva raccogliere firme di presentazione presso almeno centocinquanta magistrati. La prescrizione è rimasta immutata, pur nel variare del quadro generale di riferimento, in occasione dell'approvazione della legge 3 gennaio 1981, n. 1 (Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195 e al decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916, sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura), e della legge 22 novembre 1985, n. 655 (Modifiche al sistema per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura).

Il numero delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste è stato invece modificato in occasione del frazionamento della base territoriale dei collegi elettorali, mediante la creazione di un collegio nazionale per la designazione dei componenti con funzioni di legittimità e di collegi più ristretti per l'elezione degli ulteriori componenti togati: l'art. 7 della legge 12 aprile 1990, n. 74 (Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura) richiedeva, così, almeno cinquanta firme per la candidatura al collegio nazionale e almeno trenta per quella presso i collegi territoriali.

Con l'art. 7 della legge 28 marzo 2002, n. 44 (Modifica alla legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura) la disciplina raggiunge il suo assetto attuale. Il voto è organizzato in base a tre collegi nazionali e non è possibile la presentazione di liste contrapposte, dovendosi invece aver riguardo alle candidature di singoli magistrati. Nel testo così riformato, la disposizione oggetto dell'odierno quesito referendario prescrive che le candidature individuali siano sostenute mediante sottoscrizione di almeno venticinque e non più di cinquanta elettori. I sottoscrittori non possono essere candidati a loro volta, né accordare sostegno a più di un candidato.

In caso di accoglimento del quesito referendario, quindi, le candidature individuali sarebbero proposte senza la sottoscrizione di presentatori. Verrebbero conseguentemente meno – anche formalmente, grazie alla concorrente abrogazione dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 25 della legge n. 195 del 1958 – le preclusioni poste per i presentatori, il cui intervento sarebbe appunto soppresso.

2.– In via preliminare, occorre rilevare che, nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022, questa Corte ha consentito – come più volte avvenuto in passato (da ultimo, sentenza n. 10 del 2020) – l'illustrazione orale delle memorie depositate dai soggetti presentatori del referendum ai sensi dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), nonché la presentazione di scritti di un soggetto ulteriore – nella specie, il Presidente della Regione autonoma Sardegna – in quanto interessato alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie (ex plurimis: sentenze n. 10 del 2020, n. 5 del 2015, n. 13 del 2012, n. 28, n. 27, n. 26, n. 25 e n. 24 del 2011, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008).

L'ammissione di soggetti diversi dai presentatori, orientata ad acquisirne le argomentazioni, non si traduce in un diritto degli stessi a partecipare al procedimento – che, comunque, «deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita» (sentenza n. 31 del 2000) – né in quello di illustrare le relative tesi in camera di consiglio. Questa Corte consente soltanto brevi integrazioni orali degli scritti, come appunto è avvenuto nella camera di consiglio del 15 febbraio 2022.

3.– Questa Corte è chiamata a giudicare sull'ammissibilità della richiesta di referendum alla luce, sia dei criteri desumibili dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione, sia del complesso dei «valori di ordine costituzionale, riferibili alle strutture od ai temi delle richieste referendarie», stabilendo se, ad integrazione delle ipotesi che la disposizione costituzionale ricordata ha previsto in maniera puntuale ed espressa, «non s'impongano altre ragioni, costituzionalmente rilevanti, in nome delle quali si renda indispensabile precludere il ricorso al corpo elettorale» (sentenza n. 16 del 1978; da ultimo, sentenza n. 10 del 2020).

4.– Altre volte, in passato, è stata valutata l'ammissibilità di referendum popolari concernenti la disciplina per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura. E anche quando questa Corte ha concluso nel senso dell'inammissibilità della specifica iniziativa (in particolare, con le sentenze n. 28 del 1997 e n. 29 del 1987), la preclusione non è stata fatta discendere dalla lettera o dalla ratio dell'art. 75 Cost., secondo un giudizio che va qui confermato.

5.– I precedenti finora citati fanno parte di una complessiva giurisprudenza costituzionale che – per quanto qui particolarmente interessa – ha considerato ammissibili referendum abrogativi di disposizioni di legge relative all'elezione dei componenti di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale ad una essenziale condizione, legata al funzionamento degli organi in parola, tra i quali certamente figura il Consiglio superiore della magistratura (sentenze n. 10 del 2020, n. 13 del 2012, n. 17, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999, n. 28 e n. 26 del 1997, n. 10 e n. 5 del 1995, n. 33 e n. 32 del 1993, n. 47 del 1991 e n. 29 del 1987).

Tale condizione consiste nel carattere necessariamente auto-applicativo della disciplina di risulta: l'abrogazione referendaria non può infatti esporre l'organo alla eventualità, anche solo teorica, di paralisi di funzionamento (sentenza n. 29 del 1987). Occorre, in altre parole, che il voto popolare eventualmente favorevole all'abrogazione lasci in vigore una disciplina che consente il rinnovo dell'organo di rilievo costituzionale (sentenze n. 13 del 2012, n. 16 e n. 15 del 2008, n. 5 del 1995, n. 32 del 1993 e n. 29 del 1987), indipendentemente da un ipotetico, successivo intervento del legislatore (tra le altre, sentenze n. 5 del 1995 e n. 29 del 1987).

Ciò posto, è evidente che, nella specie, la richiesta referendaria si riferisce ad un segmento della disciplina la cui rimozione non ostacolerebbe la procedura per l'elezione dei nuovi componenti togati del Consiglio superiore della magistratura.

Le candidature individuali per i collegi nazionali dovrebbero, infatti, essere presentate, entro venti giorni dal provvedimento di convocazione delle elezioni, all'Ufficio centrale elettorale, mediante apposita dichiarazione con firma autenticata dal Presidente del tribunale nel cui circondario il magistrato esercita le sue funzioni. Tale dichiarazione, in cui l'interessato darebbe atto dell'assenza di cause di ineleggibilità riconducibili all'art. 24 della stessa legge n. 195 del 1958, non dovrebbe più essere accompagnata da sottoscrizioni di presentatori.

Correlativamente, tra le cause di non candidabilità, verrebbe meno quella fondata sulla sottoscrizione prestata per il sostegno ad una candidatura altrui, così come verrebbe meno la causa di esclusione della candidatura prevista dal comma 4 dell'art. 25 per insufficienza o irregolarità delle sottoscrizioni di presentazione.

Non crea, inoltre, ostacolo all'ammissibilità del referendum la circostanza che l'abrogazione proposta riguardi una regola di frequente inserita nelle discipline elettorali, al fine di prevenire un'eccessiva frammentazione delle candidature e una scarsa decifrabilità dell'offerta elettorale (in senso analogo, da ultimo, sentenza n. 48 del 2021). In disparte ogni comparazione, su questo specifico aspetto, tra natura e scopo dell'elezione dei componenti di organi con funzioni di rappresentanza politica o politico-amministrativa, per un verso, e le peculiarità proprie

dell'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura, per l'altro verso, quel che solo conta, nell'odierno giudizio di ammissibilità, è, infatti, che l'abrogazione della regola che prescrive le firme di presentazione (in numero peraltro assai contenuto, nel minimo e nel massimo) non inciderebbe su contenuti costituzionalmente necessari o vincolati della legge interessata dal referendum.

6.– Il quesito referendario, ancora, ha struttura binaria, carattere omogeneo, ed è semplice e chiaro.

La domanda riguarda l'abrogazione o il mantenimento in vigore di due proposizioni normative strettamente connesse l'una all'altra, accomunate perciò dalla medesima ratio, ponendo l'elettore di fronte all'alternativa di mantenere le firme di sostegno alle candidature o, al contrario, di eliminarle, consentendo candidature a mera iniziativa individuale.

Al tempo stesso, risulta evidente il carattere realmente abrogativo, e non surrettiziamente propositivo, del quesito, volto solo ad eliminare una porzione del sistema elettorale vigente (ex multis, ma con specifico riguardo alla stessa materia interessata dall'iniziativa odierna, sentenza n. 34 del 2000).

7.– In definitiva, non ostandovi alcuna ragione di ordine costituzionale, la richiesta di referendum deve essere dichiarata ammissibile.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione dell'art. 25, comma 3, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), nel testo risultante dalle successive modificazioni e integrazioni ad esso apportate, limitatamente alle parole: «unitamente ad una lista di magistrati presentatori non inferiore a venticinque e non superiore a cinquanta. I magistrati presentatori non possono presentare più di una candidatura in ciascuno dei collegi di cui al comma 2 dell'articolo 23, né possono candidarsi a loro volta», dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, con ordinanza del 29 novembre 2021.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 febbraio 2022.