

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **69/1978** (ECLI:IT:COST:1978:69)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **ASTUTI**

Udienza Pubblica del **22/05/1978**; Decisione del **22/05/1978**

Deposito del **23/05/1978**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **11671 11672 11673**

Atti decisi:

N. 69

SENTENZA 22 MAGGIO 1978

Deposito in cancelleria: 23 maggio 1978.

Pres. AMADEI - Rel. ASTUTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Dott. GIULIO GIONFRIDA - 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, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da Pietroletti Glauco, Pallicca Davide e Calderisi Giuseppe in nome e per conto del Comitato promotore del referendum abrogativo della legge 22 maggio 1975, n.

152, quale rappresentante dei firmatari della relativa richiesta, pervenuto in cancelleria il 7 gennaio 1978 ed iscritto al n. 5 del registro 1978, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum depositata nella cancelleria della Corte di cassazione il 6 dicembre 1977, con la quale è stata dichiarata legittima la richiesta di referendum popolare sul quesito così modificato: volete voi che sia abrogata la 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)?

Vista l'ordinanza emessa da questa Corte il 2 marzo 1978, n. 17 sulla ammissibilità del conflitto di cui in epigrafe.

Udito nell'udienza pubblica del 22 maggio 1978 il Giudice relatore Guido Astuti;

udito l'avv. Franco Casamassima per Pietroletti Glauco, Pallicca Davide e Calderisi Giuseppe.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso depositato in cancelleria il 7 gennaio 1978, Pietroletti Glauco, Pallicca Davide e Calderisi Giuseppe hanno sollevato, per conto del Comitato promotore del referendum abrogativo della legge 22 maggio 1975, n. 152, in rappresentanza dei firmatari della relativa richiesta, conflitto di attribuzione in riferimento all'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum depositata il 6 dicembre 1977, con la quale è stata dichiarata legittima la richiesta di referendum popolare sul quesito così modificato: volete voi che sia abrogata la legge 22 maggio 1975, n. 152, recante "disposizioni a tutela dell'ordine pubblico" ad eccezione dell'art. 5 (sostituito dall'articolo 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533)?

Un reclamo proposto dai promotori contro la detta ordinanza era stato dall'Ufficio centrale dichiarato inammissibile con successiva ordinanza 19 dicembre 1977, sul presupposto della definitività della precedente decisione.

Il conflitto di attribuzione è motivato in relazione alla esclusione dal referendum dell'art. 5 della legge n. 152 del 1975, a seguito della sostituzione meramente "manipolativa" di detta norma mediante l'art. 2 della legge n. 533 del 1977, che avrebbe solo formalmente sostituito la precedente disposizione, lasciando inalterati, ed anzi peggiorando i contenuti.

Ciò, mentre l'art. 39 della legge n. 352 del 1970, nel conferire all'Ufficio centrale del referendum il potere di dichiarare che non hanno più corso le operazioni relative al referendum sulle disposizioni della legge oggetto del referendum stesso che siano state abrogate, intenderebbe riferirsi non ad una mera eliminazione formale di esse, ma anche a una caducazione sostanziale di tutte le ipotesi normative ivi previste, che non potrebbero essere, in pendenza di un referendum, reintrodotte nell'ordinamento e, per di più, aggravate.

La contraria interpretazione, accolta dall'Ufficio centrale senza sollevare, di ufficio, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, consentirebbe al Parlamento di aggirare qualsiasi richiesta di referendum ledendo irrimediabilmente gli interessi dei firmatari e dei promotori, e inibendo al corpo elettorale di pronunciarsi sui quesiti dai primi proposti.

Sull'ammissibilità del conflitto di attribuzione si afferma nel ricorso la esistenza dei requisiti sia oggettivi che soggettivi.

Quanto all'Ufficio centrale per il referendum tratterebbesi di struttura giurisdizionale, di tipo speciale, organo della Corte di cassazione e competente a manifestare in modo definitivo

la volontà del potere di appartenenza, cioè del potere giudiziario. A sua volta il gruppo dei sottoscrittori di una richiesta di referendum dovrebbe annoverarsi tra i "poteri dello Stato" avendo diritti e poteri costituzionalmente garantiti, quale quello di attivare il procedimento di cui all'art. 75 Cost. La volontà dei sottoscrittori sarebbe poi dalla legge n. 352 del 1970 ritenuta coincidente con quella manifestata dai promotori in maniera definitiva.

Infine, l'arbitraria modifica da parte dell'Ufficio centrale del quesito proposto dai sottoscrittori al corpo elettorale avrebbe fatto sorgere un contrasto tra il potere giudiziario, attraverso un organo della Corte di cassazione, e quello del gruppo dei sottoscrittori in ordine al potere di provvedere alla formulazione definitiva dei quesiti da proporre al corpo elettorale, relativi al referendum sulla legge n. 152 del 1975.

La Corte costituzionale con ordinanza n. 17, depositata il 3 marzo, ha affermato, in sede di prima deliberazione, l'ammissibilità del conflitto, ricorrendone i presupposti sia oggettivi che soggettivi, e rilevando, in particolare, che gli elettori in numero non inferiore a 500.000, firmatari d'una richiesta di referendum, sono una frazione del corpo elettorale identificata dall'art. 75 Cost., titolare dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita, di cui i promotori sono competenti a dichiarare, in sede di conflitto, la volontà.

Compiuti gli adempimenti di rito, i ricorrenti hanno depositato memoria in cui, richiamati in tema di ammissibilità gli argomenti svolti in ricorso, hanno trattato più diffusamente il merito dello stesso.

In primo luogo si afferma che l'art. 39 della legge n. 352 del 1970 fisserebbe il principio che quando il referendum è inutile (perché cade su una normativa o su una disposizione di legge o su una parte di una o più disposizioni di legge non più vigenti), è utile non farlo. Tale situazione, peraltro, non ricorrerebbe quando oggetto della richiesta di referendum sia un intero testo normativo, ed una sola disposizione dello stesso sia stata abrogata nelle more della procedura, atteso che, se tale disposizione non esiste più, la restante normativa sarebbe pur sempre in vigore, e quindi il referendum dovrebbe aver corso egualmente, senza che sia possibile modificarne l'oggetto, tanto più che, altrimenti, si finirebbe con il non tener conto dei possibili effetti che l'abrogazione referendaria comporta.

Il potere-dovere dell'Ufficio centrale sarebbe solo quello di accertare la legittimità delle richieste referendarie, sicché o le dichiara conformi alla legge, o le dichiara non conformi essendo stato l'intero oggetto del referendum abrogato, con sostanziale cessazione della materia del contendere. Comunque, in nessun caso vi sarebbe il potere di modificare l'oggetto delle richieste.

Peraltro, anche a voler ritenere l'art. 39 applicabile alla ipotesi di abrogazione di una disposizione facente parte di una legge, sottoposta per intero a referendum, andrebbe rilevato che l'art. 2 della legge n. 533 del 1977, avendo operato una sostituzione dell'art. 5 della legge n. 152 del 1975, avrebbe determinato una abrogazione implicita, e non espressa, della norma oggetto di referendum, come tale affidata al coordinamento operato in sede giurisprudenziale tra le due norme, e, perciò, non idonea ad integrare l'ipotesi prevista dall'art. 39.

In ogni caso, poi, l'abrogazione per sostituzione non toccherebbe la formulazione della normativa come manifestazione di volontà del legislatore nel suo momento logico e nel suo momento volitivo, avendo effetti la sostituzione solo con riguardo al momento del commesso reato (ex art. 2, terzo comma, c.p.).

Perciò, essendo la legge nella sua integralità a venire in discussione, la richiesta di referendum non verrebbe meno rispetto al testo sostituito, rientrando questo pur sempre nel corpo della legge di cui si chiede la totale abrogazione e che mantiene inalterato il proprio contenuto complessivo nei suoi aspetti logici e teleologici, tanto è vero che, se, incorporata una

singola disposizione in quanto sostitutiva, la restante normativa fosse abrogata a seguito di referendum, quella disposizione isolata non avrebbe di per sé un preciso valore giuridico.

Infine, ritenere che le operazioni relative al referendum non abbiano più corso, in presenza di una abrogazione solo formale delle disposizioni oggetto della richiesta di referendum, essendo il contenuto formale dello stesso rimasto nell'ordinamento siccome reintrodottovi a mezzo di altra o altre disposizioni solo formalmente diverse dalle prime, significherebbe svuotare di contenuto il precetto di cui all'art. 75 della Costituzione.

Di fronte ad una richiesta di referendum il potere legislativo avrebbe solo due alternative: riconosciuto il fondamento della richiesta, abrogare la normativa che ne costituisce oggetto, ovvero accettare il peso della consultazione.

Nel corso del giudizio la Corte, con ordinanza n. 44, depositata il 12 aprile ha sollevato di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, in riferimento all'art. 75 della Costituzione.

Con successiva sentenza n. 68, depositata il 17 maggio, è stata dichiarata la illegittimità della norma impugnata, nella parte in cui non predispone adeguati mezzi di tutela dei firmatari delle richieste di referendum abrogativo.

Considerato in diritto:

1. - Con il ricorso di cui in epigrafe il comitato promotore del referendum per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n. 152, in rappresentanza dei firmatari della relativa richiesta, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, impugnando l'ordinanza 6 dicembre 1977 con cui quell'Ufficio aveva dichiarato legittima la suindicata richiesta ad eccezione dell'art. 5 di detta legge, in quanto integralmente sostituito dall'art. 2 della successiva legge 8 agosto 1977, n. 533. Si assume nel ricorso che l'Ufficio, modificando la formula di proposizione con espressa eccezione dell'art. 5, avrebbe leso la competenza attribuita ai firmatari della richiesta di referendum in ordine alla formulazione definitiva del quesito da proporre al corpo elettorale, e conseguentemente si chiede a questa Corte di dichiarare che "all'Ufficio centrale per il referendum non è attribuito dall'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352 il potere di disporre la cessazione delle operazioni del referendum relativo alle norme comuni contenute prima nella disposizione di cui all'art. 5 della legge n. 152 del 1975, ed ora formalmente inserite nella disposizione di cui all'art. 2 della legge n. 533 del 1977".

2. - Con ordinanza 3 marzo 1978, n. 17, la Corte ha ritenuto, in via di prima delibazione, l'ammissibilità del conflitto ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87; e nel corso del susseguente giudizio, con ordinanza 12 aprile 1978, n. 44, ha sollevato di ufficio, in riferimento all'art. 75 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui prevede che il blocco delle operazioni referendarie si produca anche quando la sopravvenuta abrogazione sia accompagnata dalla emanazione di altra normativa che regoli la stessa materia apportando solo innovazioni formali o di dettaglio, senza modificare né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, né i principi ispiratori della complessa disciplina sottoposta a referendum.

3. - La Corte ha deciso tale giudizio di costituzionalità con sentenza 17 maggio 1978, n. 68, dichiarando la illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, "limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa

materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative".

4. - Definitivamente pronunciando circa l'ammissibilità del ricorso, questa Corte conferma le considerazioni già svolte nell'ordinanza n. 17 circa la sussistenza, nella fattispecie, dei requisiti di ordine soggettivo ed oggettivo contemplati dal primo comma dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953.

Per quanto concerne, in particolare, la legittimazione dei ricorrenti, può osservarsi che se "poteri dello Stato", legittimati a proporre conflitto di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost., sono anzitutto e principalmente i poteri dello Stato-apparato, ciò non esclude che possano riconoscersi a tale effetto come poteri dello Stato anche figure soggettive esterne rispetto allo Stato-apparato, quanto meno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio. Tale è appunto il caso del gruppo degli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari d'una richiesta di referendum abrogativo - istituzionalmente rappresentati dai promotori - a cui l'art. 75 Cost. riconosce la potestà di proporre tale richiesta, con l'effetto di rendere costituzionalmente dovuta la convocazione del corpo elettorale, quando ricorrano i requisiti previsti dagli artt. 27 e seguenti della legge n. 352 del 1970. Nel procedimento referendario i promotori e i sottoscrittori, l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale concorrono all'effettuazione della consultazione popolare, e sarebbe incongruo escludere dalla legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione solo il gruppo dei sottoscrittori, in quanto estraneo alla organizzazione dello Stato-persona, quando ad esso propriamente compete di attivare la sovranità popolare nell'esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all'abrogazione.

A conferma di quanto ora osservato si può rilevare che nell'analogo caso del referendum previsto dall'art. 138, secondo comma, Cost., nell'ambito del procedimento formativo delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali, per cui l'iniziativa referendaria può essere assunta da un quinto dei membri di una Camera, o da 500.000 elettori, o da cinque Consigli regionali, sarebbe assurdo ritenere legittimati a proporre ricorso per conflitto di attribuzione il gruppo dei parlamentari o dei Consigli regionali proponenti, e non quello di 500.000 elettori.

5. - Non può, del pari, dubitarsi della capacità del comitato dei promotori, in numero non inferiore a dieci (cfr. artt. 7 e 40 della legge n. 352 del 1970), a rappresentare gli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari della richiesta di referendum, e della facoltà conferita dalla legge ad almeno tre dei promotori di agire in nome e per conto del comitato promotore. Ed invero la legge stabilisce che almeno tre dei promotori possano: provvedere al deposito dei fogli con le firme dei sottoscrittori e dei relativi certificati elettorali (articolo 28); alla sanatoria di eventuali irregolarità della richiesta, e alla presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza (art. 32, terzo comma); alla ricezione da parte dell'Ufficio centrale e di questa Corte, delle notificazioni e comunicazioni dei provvedimenti relativi alla legittimità ed ammissibilità delle richieste di referendum (art. 32, terzo e quinto comma, art. 33, secondo e quinto comma). Nel presente caso, il ricorso è stato proposto da tre componenti del comitato promotore, i quali, come si desume dall'ordinanza 6 dicembre 1977, sono tra i presentatori della richiesta.

6. - Nel merito, occorre premettere che l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, facendo puntuale applicazione del disposto dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, aveva con l'ordinanza impugnata ritenuto che la richiesta di referendum relativa all'intero testo della legge 22 maggio 1975, n. 152, "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico", non potesse più avere corso per l'art. 5, abrogato e sostituito dall'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533,

(contenente un più ampio divieto dell'uso di caschi protettivi o di altri mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, con più gravi sanzioni per i contravventori); ed aveva conseguentemente disposto la modificazione della formula di proposizione con espressa eccezione dell'art. 5.

La già ricordata decisione di questa Corte, che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, nei sensi e nei termini sopra riferiti, impone di riconoscere che l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione è ora chiamato a valutare se la nuova normativa contenuta nell'art. 2 della legge n. 533 del 1977 abbia introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare sulla preesistente disciplina offerta dall'art. 5 della legge n. 152 del 1975, o se invece il referendum debba effettuarsi sulla nuova disciplina legislativa.

Di conseguenza, il ricorso per conflitto di attribuzione deve essere accolto, annullando in parte qua l'ordinanza 6 dicembre 1977 dell'Ufficio centrale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che l'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n. 352, non attribuisce all'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione il potere di disporre la cessazione delle operazioni del referendum relative alla disposizione dell'art. 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, abrogata e sostituita dalla disposizione dell'art. 2 della legge 8 agosto 1977, n. 533, senza avere previamente valutato se il referendum non debba effettuarsi sulla nuova disciplina legislativa;

e in conseguenza annulla l'ordinanza dell'Ufficio stesso in data 6 dicembre 1977, nella parte in cui modifica il quesito referendario relativo alla legge n. 152 del 1975 eccezionandone l'art. 5.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 maggio 1978.

F.to: LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.