CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **29/1993** (ECLI:IT:COST:1993:29)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Camera di Consiglio del **13/01/1993**; Decisione del **16/01/1993**
Deposito del **04/02/1993**; Pubblicazione in G. U. **08/02/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19073**
Atti decisi:

N. 29

SENTENZA 16 GENNAIO-4 FEBBRAIO 1993

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;

Ritenuto in fatto

1. - L'ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha esaminato, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, la richiesta di referendum popolare presentata il 22 gennaio 1992 da cinque consigli regionali - segnatamente quelli delle regioni Lombardia, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna e Veneto - sul seguente quesito: "Volete voi che siano abrogati gli artt. 24, 30, 40, 43, 53, 58, 71, 81, 88, 91 e 102 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382"?

2. - Con ordinanza depositata il 15 dicembre 1992, lo stesso ufficio, dato atto che le deliberazioni dei cinque consigli regionali erano state ritualmente adottate, ha dichiarato la legittimità della richiesta presentata.

3. - Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio del 13 gennaio 1993.

Con memoria presentata l'8 gennaio 1993, i delegati dei consigli regionali del Veneto e dell'Emilia-Romagna hanno svolto considerazioni a sostegno dell'ammissibilità della richiesta.

Con successiva ordinanza l'Ufficio centrale per il referendum così disponeva:

"1) riformula come segue il quesito relativo all'art. 30 del d.P.R. 24.7.1977 n. 616: "volete che sia abrogato l'art. 6 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)?";

2) riformula come segue il quesito relativo all'art. 58 del citato d.P.R.: "volete che sia abrogato l'art. 58 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e - per quanto attiene al n. 4 dello stesso articolo e limitatamente all'E.N.I.T. - anche l'art. 1 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?";

3) dichiara cessate le operazioni referendarie relative all'art. 71, comma primo, lettera h), del citato d.P.R. n. 616 del 1977;

4) riformula come segue il quesito relativo alla rimanente parte del detto art. 71: "volete che sia abrogato l'art. 71 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, ad eccezione del comma primo lettera h) e - limitatamente al comma primo, lettera d) del citato d.P.R. - anche l'art. 4, comma 1, della legge 15 gennaio 1991 n. 30?";

5) dichiara cessate le operazioni referendarie relative all'art. 88 n. 13 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616;

6) riformula come segue il quesito relativo alla rimanente parte dell'art. 88 citato: "volete che sia abrogato l'art. 88 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 per le parti contraddistinte con i numeri da 1 a 12?";

7) dichiara cessate le operazioni referendarie relative all'art. 91 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616;

8) riformula come segue il quesito relativo all'art. 102 d.P.R. citato: "volete che sia abrogato l'art. 102 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, così come integrato dall'art. 2, comma primo, lettera c), legge 8 luglio 1986 n. 349";

9) dichiara che resta fermo il quesito, così come inizialmente formulato, relativamente agli artt. 24, 40, 43, 53 e 81 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616.".

Nella camera di consiglio del 13 gennaio 1993 l'avv. Mario Bertolissi, in rappresentanza dei delegati dei consigli regionali del Veneto e dell'Emilia-Romagna, ha insistito per l'ammissibilità della proposta referendaria.

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 ininfluente, 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 - oltreché 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.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 4 febbraio 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.