CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **20/1997** (ECLI:IT:COST:1997:20)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DEI REFERENDUM**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **MEZZANOTTE**
Camera di Consiglio del **08/01/1997**; Decisione del **30/01/1997**
Deposito del **10/02/1997**; Pubblicazione in G. U. **12/02/1997**
Norme impugnate:
Massime: **23158**
Atti decisi:

N. 20

SENTENZA 30 GENNAIO-10 FEBBRAIO 1997

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 del Consigli regionali della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria, del Veneto e della Puglia.

Ritenuto in fatto

1. - L'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di referendum popolare, presentata dai Consigli regionali delle Regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia, Calabria e Puglia, sul seguente quesito:

"Volete voi che siano abrogati: l'art. 4, primo comma, limitatamente alle parole "e con la Comunità economica europea" e l'art. 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382); gli artt. 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)?".

2. - Con ordinanza depositata in data 27 novembre 1996, l'Ufficio centrale per il referendum ha dichiarato la legittimità della richiesta, stabilendo come denominazione del referendum: Abolizione dei limiti statali alla partecipazione delle Regioni alle attività della Unione europea.

3. - Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dall'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria per la camera di consiglio dell'8 gennaio 1997, disponendo altresì le comunicazioni previste dall'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

4. - Nell'imminenza della camera di consiglio, i delegati dei Consigli regionali delle Regioni promotrici del referendum hanno depositato una memoria, con la quale insistono perché sia dichiarata l'ammissibilità della richiesta e chiariscono che, poiché la stessa mirerebbe alla abrogazione delle leggi che prevedono interventi statali limitativi dell'autonomia regionale nei rapporti con l'Unione europea, il quesito non difetterebbe di chiarezza, univocità ed omogeneità e risponderebbe anche al criterio della completezza.

Per quanto riguarda il limite che l'istituto referendario incontra nelle leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, i delegati dei Consigli regionali rilevano che il divieto costituzionale riguarderebbe le sole leggi necessarie al perfezionamento dei trattati e non quelle di adattamento dell'ordinamento interno; comunque, anche a volerne estendere l'interpretazione, il limite dovrebbe essere rappresentato solo dalle norme la cui abrogazione comporti inadempimento di obblighi assunti nell'ordinamento internazionale.

Sotto un diverso profilo, i delegati dei Consigli regionali notano che, nell'evoluzione del diritto comunitario, la Regione sarebbe ormai considerata un destinatario dei diritti e degli obblighi, a fianco degli Stati e dei cittadini: le amministrazioni tenute a dare attuazione alle norme comunitarie direttamente applicabili sarebbero anche quelle degli enti territoriali; le amministrazioni regionali sarebbero poi responsabili esse stesse nei confronti dei cittadini in caso di mancato adempimento degli obblighi; varie forme di collaborazione diretta tra organi

comunitari e Regioni, al fine di decisioni, attuazioni e verifiche, sarebbero previste dal cosiddetto "partenariato" disciplinato in numerosi regolamenti CEE; lo stesso trattato sull'Unione europea, infine, con la creazione del Comitato per le Regioni e l'introduzione del principio di sussidiarietà, sembrerebbe confermare per le Regioni lo status di soggetti a diretta rilevanza comunitaria.

In conclusione, l'esigenza di appagamento di istanze unitarie si esprimerebbe, ormai, secondo i delegati dei Consigli regionali, a livello comunitario e non più a livello dei singoli Stati, né il processo di integrazione europea potrebbe essere considerato un semplice accordo internazionale tra Stati sovrani, come dimostrerebbe la distinzione tra rapporti internazionali e rapporti comunitari, presente nella normativa statale.

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 attengano 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.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Mezzanotte

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

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.