

1^a SERIE SPECIALE

Spedizione in abbonamento postale (50%) - Roma

Anno 138° — Numero 7

GAZZETTA



UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 febbraio 1997

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA 70 - 00100 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI 10 - 00100 ROMA - CENTRALINO 85081

CORTE COSTITUZIONALE

S O M M A R I O

- N. 14. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.
- Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**
- Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Impiego pubblico - Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Vertenza sul mantenimento o meno delle attuali procedure concorsuali accentrate - Rispondenza al requisito della chiarezza - Ammissibilità.**
- (D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 38, come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, e 39)** Pag. 11
-
- N. 15. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.
- Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**
- Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Agricoltura e foreste - Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali - Sussistenza dei requisiti della chiarezza e dell'omogeneità - Ammissibilità.**
- (Legge 4 dicembre 1993, n. 491)** » 13
-
- N. 16. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.
- Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**
- Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Turismo, spettacolo e sport - Riordino delle funzioni amministrative in materia, degli organi consultivi, enti di settore, organizzazione degli uffici all'estero, riassetto organizzativo e del personale - Sviluppo della promozione turistica all'estero - Difetto dei necessari requisiti di omogeneità e chiarezza - Inammissibilità.**
- (D.-L. 29 marzo 1995, n. 97, convertito in legge, con modificazioni, con legge 30 maggio 1995, n. 203, artt. 1, 2, 3, e 3, commi 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12 e 13; 4, 5, 6, 7 e 7, commi 1, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 e 70)** » 15
-
- N. 17. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.
- Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**
- Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Sanità pubblica - Istituzione del Ministero della sanità - Riordinamento - Attribuzioni spettanti all'Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica e ad altre amministrazioni dello Stato in materia di servizi sanitari, di personale sanitario e degli esercenti professioni ed arti sanitarie - Richiesta incidente su norme a contenuto costituzionalmente vincolato al fine dell'esercizio di funzioni amministrative costituzionalmente necessarie - Inammissibilità.**
- (Legge 13 marzo 1958, n. 296; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266)** » 28

N. 18. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Esercizio da parte dello Stato della funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle regioni - Modalità procedurali di esercizio - Richiesta incidente su atti di legislazione ordinaria ma a contenuto vincolato dalla Costituzione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (cfr. sentenze nn. 16/1978 e 26/1981) - Inammissibilità.

(Legge 22 luglio 1975, n. 382; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; legge 23 agosto 1988, n. 400; legge 12 gennaio 1991, n. 13)

Pag. 33

N. 19. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Abolizione dei limiti statali alle attività promozionali delle regioni all'estero nelle materie di loro spettanza - Operatività, nella materia in esame, del limite «gerarchico» del referendum abrogativo (cfr. sentenza n. 16/1978) - Inammissibilità.

(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 4, secondo comma)

» 38

N. 20. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Abolizione dei limiti statali alla partecipazione delle regioni alle attività della Unione europea - Surrettizia definizione, per mezzo dell'abrogazione referendaria, di una nuova disciplina delle funzioni statali nelle materie trasferite o delegate alle regioni - Tentativo di eliminazione, con referendum autoapplicativo, unitamente al principio dell'esistenza delle funzioni statali nei rapporti comunitari, anche della disciplina positiva delle medesime con attribuzione alle regioni anche di poteri e funzioni attinenti a istanze unitarie e infrazionabili - Inammissibilità.

(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 4, primo comma, e 6; legge 9 marzo 1989, n. 86, artt. 9 e 11)

» 41

N. 21. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni - Composizione, organizzazione e funzionamento della commissione statale di controllo - Esistenza del requisito della chiarezza - Possibilità di una pluralità di soluzioni astrattamente ammissibili per attuare il disposto di rango costituzionale - Ammissibilità.

(D.Lgs: 13 febbraio 1993, n. 40, artt. 1, 2 e 3, come modificati dal d.lgs. 10 novembre 1993, n. 479)

» 44

N. 22. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Impiego pubblico - Segretari comunali e provinciali - Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera - Assistenza dei requisiti della chiarezza e omogeneità del quesito referendario - Ammissibilità.

(Legge 8 giugno 1962, n. 604; d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749; legge 8 giugno 1990, n. 142, artt. 52 e 53, commi 1 e 4)

Pag. 47

N. 23. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Soppressione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato - Richiamo alla sentenza della Corte n. 36/1993 relativa alla inammissibilità di analoga richiesta per «mancanza di chiarezza del quesito e dell'intera operazione referendaria» - Palese incongruità del quesito rispetto all'oggetto reale del referendum, coinvolgente nella domanda l'esame delle molteplici funzioni attribuite al Ministero dalla complessa stratificazione normativa in materia - Inammissibilità.

(R.D. 9 agosto 1943, n. 718; d.lgt. 23 febbraio 1946, n. 223; legge 4 gennaio 1951, n. 2; legge 7 giugno 1951, n. 434; legge 15 dicembre 1960, n. 1483; legge 26 settembre 1966, n. 792; legge 5 ottobre 1991, n. 317, art. 39; legge 12 ottobre 1966, n. 842; legge 12 agosto 1982, n. 576, art. 28; legge 9 gennaio 1991, n. 10, art. 22)

» 50

N. 24. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Abolizione dei poteri di direttiva dello Stato sulle funzioni amministrative statali delegate alle regioni - Richiesta incidente su norma a contenuto costituzionalmente vincolato (cfr. sentenze della Corte nn. 16/1978 e 26/1981) - Inammissibilità.

(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 4, terzo comma)

» 54

N. 25. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Ordinamento delle autonomie locali - Competenze affidate ai comitati regionali di controllo in ordine agli atti di comuni e province - Riduzione dell'area del controllo c.d. «eventuale» - Omogeneità e chiarezza del quesito referendario rispondente a una matrice razionalmente unitaria con riferimento alla limitazione anche quantitativa dei riscontri di legittimità - Ammissibilità.

(Legge 8 giugno 1990, n. 142, artt. 45, commi 1 e 2, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, comma 4, come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 25 marzo 1993, n. 81, 46, comma 3, 48 e 53, commi 1 e 4)

» 57

N. 26. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Elezioni - Camera dei deputati - Senato della Repubblica - Disciplina elettorale dei due rami del Parlamento - Soppressione dei meccanismi che prevedono l'attribuzione del 25% dei seggi con metodo proporzionale - Orientamento verso l'adozione del c.d. «maggioritario secco» - Richiamo alla sentenza della Corte n. 5/1995 - Eventualità di una gravissima crisi del sistema di democrazia rappresentativa nel caso di un vuoto legislativo in materia - Inammissibilità.

(D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, modificato dalla legge 4 agosto 1993, n. 277, e dal d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 534; d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533)

Pag. 62

N. 27. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Stupefacenti e sostanze psicotrope - Piante di canapa indiana - sottrazione al divieto assoluto di coltivazione nel territorio dello Stato con conseguente esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative e penali - Esistenza di obblighi per lo Stato italiano discendenti dalle convenzioni internazionali di Vienna del 1988 e di New York del 1961 per l'applicazione di misure di natura penale ed amministrativa - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (v. sentenze nn. 16/1978, 30 e 31 del 1981, 25/1987 e 63/1990) - Inammissibilità.

(D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, artt. 26, comma 1, 38, commi 1 e 2, e 79, comma 1)

» 73

N. 28. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Consiglio superiore della magistratura - Costituzione e funzionamento - Disomogeneità delle disposizioni oggetto del quesito referendario - Riferimento alla sentenza della Corte n. 29/1987 dichiarante la indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva sia espressamente prevista dalla Costituzione - Inammissibilità.

(Legge 24 marzo 1958, n. 195, artt. 21, 22, 23, 23-bis, 24, 24-bis, 24-ter, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31)

» 78

N. 29. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Partecipazioni statali - Procedure di dismissione di partecipazione dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni - Esclusione di un legame della norma, oggetto del quesito referendario, con la legge di bilancio che aveva motivato la declaratoria di inammissibilità di richiesta referendaria di cui alla sentenza della Corte n. 2 del 1994 - Ammissibilità.

(D.-L. 31 maggio 1994, n. 332, art. 2, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474)

» 81

N. 30. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Guardia di finanza - Smilitarizzazione - Proposta referendaria tendente a tradursi in referendum di indirizzo non riconducibile al carattere necessariamente abrogativo dell'istituto - Incongruenza ed inidoneità del quesito a conseguire l'abolizione del carattere militare della Guardia di finanza - Inammissibilità.

(Legge 23 aprile 1959, n. 189, artt. 1, secondo comma, 2, come modificato dall'art. 75 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199, 4, primo e secondo comma, 5, primo e secondo comma, 7, 8, primo e secondo comma, 9, 10, 12; c.p.m.p., art. 2)

Pag. 84

N. 31. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Leva militare - Obiezione di coscienza - Eliminazione delle norme che prevedono e organizzano il riscontro sulla validità delle motivazioni degli obiettori sia quanto a fondatezza sia quanto a sincerità - Unitarietà del quesito referendario - Ammissibilità.

(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, come modificata dalla legge 24 dicembre 1974, n. 1695, artt. 1, primo, secondo e terzo comma, 2, primo e secondo comma, 3, primo comma, 4 e 8, sesto comma)

» 88

N. 32. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Caccia - Abolizione della possibilità per il cacciatore di entrare liberamente nel fondo altrui - Chiarezza, univocità e omogeneità del quesito referendario - Ammissibilità.

(Cost., art. 842, approvato con r.d. 16 marzo 1942, n. 262, primo e secondo comma)

» 91

N. 33. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Carriere dei magistrati - Abolizione dell'attuale sistema di progressione in carriera - Omogeneità e chiarezza del quesito - Prefigurabilità di discipline alternative parimenti rispettose delle direttive costituzionali che governano l'organizzazione della giurisdizione - Ammissibilità.

(Legge 25 luglio 1966, n. 570; legge 20 dicembre 1973, n. 831)

» 95

N. 34. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati - Attuale esclusione di una responsabilità diretta a favore di una responsabilità indiretta e limitata - Eliminazione delle parole «contro lo Stato» - Assoluta ed oggettiva mancanza di chiarezza del quesito che si intende sottoporre a votazione popolare relativamente alla posizione dello Stato la cui responsabilità è pure preminente nell'attuale sistema legislativo - Inammissibilità.

(Legge 13 aprile 1988, n. 117)

» 98

N. 35. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Interruzione volontaria della gravidanza - Liberalizzazione con caducazione di procedimenti e controlli amministrativi e giurisdizionali attualmente previsti, nonché delle connesse fattispecie incriminatrici - Esigenza di salvaguardia del principio secondo il quale l'interruzione volontaria della gravidanza non è mezzo per il controllo delle nascite e per cui è giustificato l'impegno delle strutture pubbliche a sostegno della valutazione dei presupposti per l'i.v.g. nel rispetto del diritto del concepito alla vita - Preclusione dell'ammissibilità di un referendum diretto contro leggi ordinarie ma a contenuto costituzionalmente vincolato - Inammissibilità.

(Legge 22 maggio 1978, n. 194) Pag. 102

N. 36. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Radiocomunicazioni - Disciplina dei messaggi pubblicitari sulle reti radiofoniche e televisive della concessionaria pubblica - Funzioni della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in ordine ai messaggi pubblicitari - Limitazioni orarie delle trasmissioni dei messaggi pubblicitari - Domanda referendaria finalizzata ad innovare il sistema delle norme e alla sua sostituzione - Non conformità alla logica dell'istituto referendario avente natura meramente ablativo - Riferimento alle sentenze della Corte nn. 16/1978 e 28/1987 - Inammissibilità.

(Legge 6 agosto 1990, n. 223) » 109

N. 37. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare .

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Imposte sui redditi - Ritenute alla fonte - Sostituto d'imposta - Abolizione - Ablazione di somme trattenute da parte del datore di lavoro a titolo d'imposta e da costui versate nelle casse dell'erario - Identica richiesta referendaria già dichiarata inammissibile dalla Corte con sentenza n. 11/1995 - Richiamo alla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze nn. 364/1987, 128/1986 e 92/1972) - Natura tributaria delle disposizioni oggetto del quesito referendario - Destinazione delle somme in questione all'apprestamento dei mezzi necessari al fabbisogno dello Stato - Inammissibilità.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 23 e 25, primo comma) » 113

N. 38. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare .

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Giornalisti - Abolizione della prevista obbligatorietà dell'iscrizione all'albo per l'esercizio della professione - Omogeneità, chiarezza, completezza ed univocità del quesito referendario - Non essenzialità dell'ordinamento della professione di giornalista alla tutela di un diritto costituzionale quale quello della libera manifestazione del pensiero - Ammissibilità.

(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 nn. 11 e 98 del 1968) » 115

N. 39. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Abolizione dell'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie - Precedente richiesta di referendum già dichiarata non ammissibile dalla Corte con la sentenza n. 2/1995 - Mancanza del contenuto abrogativo ipotizzato dai proponenti - Inidoneità della richiesta di referendum ad incorporare un quesito senza garanzie per l'elettore della possibilità di una scelta che consegua agli effetti annunciati e incisione della corretta espressione del voto - Inammissibilità.

(Legge 23 dicembre 1978, n. 833) Pag. 119

N. 40. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare .

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Istruzione pubblica - Scuola elementare - Docenti - Abolizione dei moduli organizzativi con più maestri nelle classi - Eliminazione dell'obbligo di adottare il modulo organizzativo dei «tre insegnanti» quale «unica necessaria e uniforme formula organizzativa ed impiego dei docenti» - Intrinseca mancanza di chiarezza della proposta di referendum mirante di per sé all'instaurazione di un sistema diverso in sostituzione di quello attualmente vigente - Inammissibilità.

(D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297) » 123

N. 41. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare .

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Ordinamento giudiziario - Magistrati - Arbitrati - Accettazione di incarichi di qualsiasi specie e assunzione di funzioni di arbitro previa autorizzazione del C.S.M. - Abrogazione delle disposizioni relative - Omogeneità e chiarezza del quesito referendario - Ammissibilità.

(R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 16, secondo e terzo comma, come sostituito dall'art. 14, secondo e terzo comma, della legge 2 aprile 1979, n. 97) » 129

N. 42. Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997.

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare .

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Pubblicità automobilistica - Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico registro automobilistico presso le sedi dell'Automobile club d'Italia - Riferimento alla sentenza della Corte n. 291/1992 - Disomogeneità del quesito referendario solo apparentemente finalizzato all'eliminazione del pubblico registro automobilistico, ma coinvolgente una pluralità di soggetti ed uffici nonché le funzioni dei medesimi, disciplinate da distinti ed eterogenei testi normativi - Difetto di univocità determinante possibili equivoci per l'elettore con compressione della libertà di espressione consapevole del voto - Inammissibilità.

(R.D.-L. 15 marzo 1927, n. 436, convertito in legge 19 febbraio 1928, n. 510) » 131

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 14

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Impiego pubblico - Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego - Vertenza sul mantenimento o meno delle attuali procedure concorsuali accentrate - Rispondenza al requisito della chiarezza - Ammissibilità.

(D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, artt. 38, come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, e 39).

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.

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 delegati dei Consigli regionali della Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto e Puglia, sul seguente quesito: «Volete voi che siano abrogati l'art. 38 e l'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)?».

2. — Con ordinanza in data 26-27 novembre 1996 l'Ufficio centrale per il *referendum* ha dichiarato la legittimità della richiesta, provvedendo ad integrare il quesito, in considerazione del fatto che l'originario art. 38 del decreto legislativo citato è stato sostituito dall'art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546. Pertanto, nella riformulazione operata dall'Ufficio centrale per il *referendum*, la richiesta è del seguente tenore: «Volete voi che siano abrogati l'art. 38, come sostituito dall'art. 18 del d.lgs. 23 dicembre 1993, n. 546, e l'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)?».

3. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente ha convocato la Corte in camera di consiglio per l'8 gennaio 1997, disponendone la comunicazione ai delegati dei Consigli regionali promotori della richiesta referendaria ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. — Nell'imminenza della data fissata per la camera di consiglio i delegati dei Consigli regionali delle Regioni promotrici della richiesta referendaria hanno depositato una memoria nella quale, rammentato il ruolo di enti esponenziali delle rispettive collettività che spetta alle Regioni, si indica lo scopo del quesito referendario nella finalità di evitare le lungaggini derivanti dai «maxiconcorsi» accentrati presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, evidenziando in particolare che le disposizioni, di cui si chiede l'abrogazione, non costituiscono una forma obbligata di attuazione dell'art. 97 della Costituzione, il quale individua nel concorso solo la forma di accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni, senza, peraltro, stabilire le modalità attraverso le quali i concorsi debbono svolgersi.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0143

N. 15

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Agricoltura e foreste - Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali - Sussistenza dei requisiti della chiarezza e dell'omogeneità - Ammissibilità.

(Legge 4 dicembre 1993, n. 491).

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.

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 Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto e Toscana, sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogata la 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)?».

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*: Soppressione del Ministero delle riforme agricole, alimentari e forestali.

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, insistendo perché sia dichiarata l'ammissibilità della richiesta.

Obiettivo di quest'ultima altro non sarebbe che quello di attuare in modo pieno il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia agricola e forestale, in considerazione dell'istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, seguita al *referendum* del 1993, abrogativo del Ministero dell'agricoltura e foreste.

Il quesito non contrasterebbe con i limiti individuati da questa Corte all'ammissibilità del *referendum*; in particolare, l'abrogazione della legge n. 491 del 1993 non si tradurrebbe in una violazione degli obblighi derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, costituendo la regolamentazione legislativa in oggetto solo una delle opzioni a disposizione del legislatore per l'attuazione delle norme comunitarie: se il coordinamento della programmazione a livello nazionale e la rappresentanza unitaria degli interessi nazionali nelle sedi comunitarie possono anche ritenersi opportuni, tuttavia l'istituzione di un ministero e l'attribuzione ad esso di competenze così ampie, come quelle delineate dalla legge su cui si propone il *referendum*, si porrebbero in contrasto con la Costituzione, che agli artt. 117 e 118 attribuisce alle Regioni le funzioni legislative e amministrative in materia di agricoltura e foreste.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: MEZZANOTTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0144

N. 16

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Turismo, spettacolo e sport - Riordino delle funzioni amministrative in materia, degli organi consultivi, enti di settore, organizzazione degli uffici all'estero, riassetto organizzativo e del personale - Sviluppo della promozione turistica all'estero - Difetto dei necessari requisiti di omogeneità e chiarezza - Inammissibilità.

(D.-L. 29 marzo 1995, n. 97, convertito in legge, con modificazioni, con legge 30 maggio 1995, n. 203, artt. 1, 2, 3, e 3, commi 1, 2, 3, 8, 9, 10, 11, 12 e 13; 4, 5, 6, 7, e 7, commi 1, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69 e 70).

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 specificamente 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 Consi-

glio 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. 1º 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 soppresse 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 soppresse 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.

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 il 30 settembre 1996, dai delegati dei Consigli regionali delle Regioni Veneto, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Toscana, sul seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogato il 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'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e degli articoli 30, 31 e 32 del decreto legislativo 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:

a) riordinare gli organi consultivi istituiti presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo;

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:

a) le funzioni già proprie delle commissioni e degli organi consultivi esistenti presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo sono attribuite ad almeno cinque comitati (musica, danza, cinema, teatro di prosa, circhi equestri e spettacoli viaggianti) ciascuno composto di non più di nove membri, scelti tra rappresentanti delle associazioni di categoria ed esperti altamente qualificati. I membri dei predetti comitati non possono rimanere in carica più di tre anni e non possono essere nuovamente nominati prima che siano trascorsi tre anni dalla cessazione dell'ultimo incarico. I membri dei comitati che siano rappresentanti di associazioni di categoria non possono partecipare alle riunioni nelle quali sono esaminate le richieste di finanziamento o di contributi avanzate dalla rispettiva categoria;

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 ciò 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;

c) è prevista l'incompatibilità dell'appartenenza ai comitati o agli organi dell'Ente teatrale italiano con l'esercizio di attività professionali obiettivamente tali da pregiudicarne la imparzialità in quanto dirette destinatarie di interventi finanziari pubblici.);

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 è 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'articolo 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'articolo 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,

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.)?».

2. — Con ordinanza del 26 novembre 1996, relativa alla presente e ad altre 11 richieste di *referendum* di iniziativa regionale, l'Ufficio centrale per il *referendum*, dato atto che le deliberazioni assunte dai Consigli regionali sono state ritualmente adottate, ha dichiarato la legittimità della richiesta di *referendum* come sopra formulata, denominata, ai sensi dell'art. 32, ultimo comma, della legge n. 352 del 1970, introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1995, n. 173, «Soppressione del Dipartimento del turismo e dello spettacolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri» e contrassegnata con la sigla B/3, disponendo le conseguenti comunicazioni di legge.

3. — Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, relativa alla presente e ad altre richieste referendarie, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per la conseguente deliberazione, dandone regolare comunicazione.

4. — Con ordinanza dell'11 dicembre 1996, l'Ufficio centrale per il *referendum*, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 352 del 1970, ha disposto la correzione di errori materiali nella formulazione del quesito referendario, prevedendo che in luogo delle parole: «art. 3, comma 1 (Riordino degli organi consultivi e degli enti del settore dello spettacolo e del turismo)» siano introdotte le parole: «art. 3 (Riordino degli organi consultivi e degli enti del settore dello spettacolo e del turismo), comma 1».

5. — Con memoria depositata il 4 gennaio 1997 i delegati dei consigli regionali, dopo avere illustrato la *ratio* del quesito referendario all'esame della Corte, identificabile nella eliminazione del dipartimento del turismo e dello spettacolo, al fine di ottenere una ridefinizione del riparto di funzioni tra Stato e regioni, che estenda le competenze regionali, hanno esposto le ragioni a favore dell'ammissibilità del quesito, sottolineando in particolare l'inesistenza di vincoli costituzionali alla abrogazione delle norme che istituiscono il dipartimento del turismo e dello spettacolo, l'inesistenza di impedimenti alla presentazione di un *referendum* avente ad oggetto la disciplina predisposta dal legislatore in conseguenza di una abrogazione referendaria precedente, l'inesistenza di vizi di disomogeneità nella formulazione del quesito.

6. — Nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 è stato udito, per i delegati dei consigli regionali, l'avv. prof. Beniamino Caravita di Toritto.

7. — Con ordinanza del 20 gennaio 1997, l'Ufficio centrale per il referendum, rilevato che i commi da 59 a 70 dell'art. 1 del d.-l. 23 ottobre 1996, n. 545, recante «Disposizioni urgenti per l'esercizio dell'attività radiotelevisiva», nel testo risultante dalla conversione, operata con legge 23 dicembre 1996, n. 650, hanno tacitamente abrogato il comma 1, lettera a), e il comma 2, lettere a) e c), dell'art. 3 del decreto-legge n. 97 del 1995, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 203 del 1995, oggetto della richiesta referendaria sopra descritta, e rilevato altresì che le modificazioni introdotte dalla legislazione sopravvenuta non riguardano nella sostanza né i principi informatori della disciplina preesistente, né i contenuti normativi essenziali di singoli precetti, ha disposto, ai sensi dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, che le operazioni referendarie riguardanti le norme abrogate non abbiano più corso e che in loro vece il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative, sopra indicate.

Con la medesima ordinanza, l'Ufficio centrale per il referendum, rilevato che il comma 71 dell'art. 1 del decreto-legge n. 545 del 1996, nel testo risultante dalla conversione, operata con legge 23 dicembre 1996, n. 650, delega il Governo ad adottare con regolamento una nuova disciplina dei finanziamenti erogati dallo Stato per il settore dello spettacolo, e che di conseguenza occorre porsi il problema se fra le disposizioni legislative abrogate debba annoverarsi anche l'art. 4 del decreto-legge n. 97 del 1995, anch'esso oggetto del quesito referendario, e contenente disposizioni in materia di finanziamento statale per il settore dello spettacolo, ha osservato che la nuova disciplina produrrà un effetto abrogativo delle norme esistenti soltanto a partire dall'entrata in vigore del regolamento governativo di cui al comma 71 dell'art. 1 del decreto-legge n. 545 del 1996 e quindi ha ritenuto che la nuova normativa non incida sullo svolgimento delle operazioni referendarie.

In conseguenza delle modificazioni legislative intercorse l'Ufficio centrale per il referendum ha disposto che il quesito referendario relativo alla «Soppressione del Dipartimento del turismo e dello spettacolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri» sia riformulato nei seguenti termini:

«Volete voi che siano abrogati:

A) il 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: artt. 1, 2, 3 (Riordino degli organi consultivi e degli enti del settore dello spettacolo e del turismo),

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'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e degli articoli 30, 31 e 32 del decreto legislativo 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 ciò 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'articolo 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 è 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'articolo 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 regio decreto 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) il 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 r.d.-l. 11 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.)?»

8. — Con memoria depositata il 22 gennaio 1997, i delegati dei Consigli regionali, dopo avere esposto alcune critiche sia di metodo, sia di contenuto, alla riforma legislativa disposta con il decreto-legge n. 545 del 1996, convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, contestano la decisione dell'Ufficio centrale per il referendum assunta con l'ordinanza 20 gennaio, sopra ricordata, nella parte in cui essa non estende il quesito referendario anche al comma 71 dell'art. 1 del sopra citato decreto-legge n. 545 del 1996.

9. — Ricevuta la comunicazione dall'Ufficio centrale della Corte di cassazione, il Presidente di questa Corte ha fissato la camera di consiglio per il giorno 22 gennaio 1997, in cui sono stati uditi, per i delegati dei Consigli regionali, l'avv.prof. Giovanni Motzo e l'avv. prof. Beniamino Caravita di Toritto, i quali hanno ribadito le loro doglianze sia contro l'iniziativa del Governo e del Parlamento, tradottasi nei commi da 59 a 71 dell'art. 1 del decreto-legge n. 545 del 1996, convertito nella legge 23 dicembre 1996, n. 650, sia contro la mancata estensione del quesito referendario al comma 71, tuttavia considerato dall'Ufficio centrale per il referendum come sostitutivo dell'art. 4 del d.-l. 29 marzo 1995, n. 97, convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 1995, n. 203, articolo sottoposto a richiesta referendaria.

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 faceva 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: VASSALLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0145

n. 17

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Sanità pubblica - Istituzione del Ministero della sanità - Riordinamento dello stesso - Attribuzioni spettanti all'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica e ad altre amministrazioni dello Stato in materia di servizi sanitari, di personale sanitario e degli esercenti professioni ed arti sanitarie - Richiesta incidente su norme a contenuto costituzionalmente vincolato al fine dell'esercizio di funzioni amministrative costituzionalmente necessarie - Inammissibilità.

(Legge 13 marzo 1958, n. 296; d.lgs. 30 giugno 1993, n. 266).

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.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 26-27 novembre 1996 l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato legittima la richiesta di *referendum* popolare abrogativo presentata dai Consigli regionali della Toscana, del Veneto, della Lombardia, del Piemonte, della Valle d'Aosta, della Calabria e della Puglia, sul seguente quesito: «Volete voi che siano abrogati: la legge 13 marzo 1958, n. 296 (Costituzione del Ministero della sanità); il 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)?».

2. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato per la conseguente deliberazione la camera di consiglio dell'8 gennaio 1997, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori della richiesta e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

Si sono avvalsi della facoltà di depositare memorie, di cui all'art. 33, terzo comma, della legge citata, i delegati dei consigli regionali presentatori della richiesta.

I presentatori ricordano che già nel 1992 alcuni Consigli regionali avevano chiesto la soppressione per via referendaria del Ministero della sanità, attraverso l'abrogazione della legge n. 296 del 1958. Pur essendo vero — argomentano — che tale legge è solo una, sia pure la principale, delle leggi riguardanti il Ministero della sanità, e che essa concerne ambiti materiali — come l'igiene pubblica — per taluni aspetti estranei alle attribuzioni proprie delle Regioni, nel caso in esame verrebbe in rilievo solo il «risolto propriamente organizzativo», «da cui ovvia interferenza con quello funzionale concretizza una questione di per sé estranea alla vicenda referendaria di cui trattasi».

Si ricordano poi le vicende legislative del processo di regionalizzazione, che avrebbe dovuto accompagnarsi ad un riordinamento dei Ministeri (previsto in particolare dalla legge di delega 28 ottobre 1970, n. 775), con un esito di riduzione-soppressione degli apparati centrali dello Stato.

Quel riordinamento è tuttavia mancato, e anche la legge di delega n. 421 del 1992 avrebbe omesso di considerare gli aspetti organizzativo-istituzionali, cioè appunto i Ministeri, con l'unica eccezione del Ministero della sanità, che è stato riordinato con il d.lgs. n. 266 del 1993, pure esso oggetto della presente iniziativa referendaria.

L'organizzazione, restando immutata, avrebbe impedito «una corretta dislocazione ed una efficace realizzazione dei compiti assegnati alle Regioni»; rimarrebbe peraltro impregiudicato il diritto di chiedere al corpo elettorale di esprimersi sul quesito proposto, che configurerebbe un dilemma già risolto astrattamente dal Parlamento quando dispose la delega — non attuata — per il riordinamento dei Ministeri.

La presente richiesta di *referendum* avrebbe un oggetto puntuale, concernendo la istituzione di un dato Ministero, col fine di sopprimerlo in quanto strutturato con certi caratteri.

Non ricorrerebbe poi nessuna delle ragioni di esclusione espressamente disposte dall'art. 75 della Costituzione. Il quesito non sarebbe disomogeneo, ma puntuale e risolubile o con la rimozione dell'attuale assetto organizzativo ministeriale ovvero con la sua conferma.

Né ricorrerebbe, secondo i presentatori, l'ipotesi di legge «a contenuto costituzionalmente vincolato» sotto il profilo che le disposizioni soggette a *referendum* contengano l'unica necessaria disciplina attuativa della Costituzione, trattandosi viceversa di una disciplina che lo stesso legislatore parlamentare, in sede di delega, ha mostrato di ritenere inopportuna.

La legislazione in questione non potrebbe nemmeno farsi rientrare fra le leggi «costituzionalmente obbligatorie»: per la Costituzione devono sussistere ed essere in grado di operare solo le componenti necessarie del Governo, vale a dire il Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio e i Ministri intesi come categoria, mentre i ministeri sono costituiti o soppressi con legge ordinaria. L'abrogazione proposta, del resto, sarebbe riferita ad un ministero operante nell'ambito delle attribuzioni regionali: il che, se non significa che un Ministero non debba comunque sussistere, significherebbe invece che esso non può essere strutturato nei termini attuali, ben potendosi ridurre ad uno *staff* ristretto di collaboratori del ministro, che potrebbe anche essere collocato presso la Presidenza del Consiglio o nell'ambito di altro Ministero. Essa comunque non interessa l'organo costituzionale Ministro, ma unicamente il Ministero inteso come apparato servente.

I presentatori osservano poi che l'iniziativa referendaria sarebbe necessitata in quanto le Regioni non potrebbero altrimenti «aggredire» le disposizioni in questione, data la loro natura organizzativa.

L'unico vero ostacolo alla ammissibilità della richiesta, secondo i presentatori, potrebbe essere rappresentato «dalle carenze della legge di attuazione dell'art. 75 Cost.». Ma a questo proposito si dovrebbe considerare che l'art. 37 della legge n. 352 del 1970 consente di differire sino a sessanta giorni la decorrenza dell'effetto abrogativo del *referendum*. Tale termine non sarebbe, nella specie, inadeguato a consentire il varo tempestivo di una nuova disciplina; e comunque, se tale lo si ritenesse, i presentatori prospettano la possibilità per la Corte di sollevare di fronte a sé stessa questione di legittimità costituzionale di detta disposizione sotto il profilo della sua irragionevolezza; il legislatore, a seguito della declaratoria di illegittimità, sarebbe costretto ad ampliare il termine.

La richiesta sarebbe ammissibile, non risultando compromesso alcun valore costituzionalmente protetto né incisa la forma parlamentare di governo. Essa si porrebbe «quale tramite per un rinnovamento delle istituzioni, regionali e centrali ad un tempo», poiché sarebbe pregiudiziale per ogni cambiamento anche costituzionale «la opzione accentrato-decentramento funzionale ed organizzativo»: sarebbe questo «il dilemma che si intende proporre al corpo referendario attraverso la formulazione di un quesito omogeneo ed inequivoco».

In definitiva — concludono i presentatori — non avrebbe senso, né istituzionale, né giuridico-costituzionale, affermare che il quesito referendario sia privo di «evidenza ed univocità del momento teleologico» e sia «carente della chiarezza necessaria per assicurare l'espressione di un voto consapevole», come venne ritenuto dalla sentenza di questa Corte n. 34 del 1993 a proposito del quesito allora formulato. Esso era anche allora «limpido proprio nel fine perseguito»: ma oggi non si potrebbe nutrire alcun dubbio, dal momento che oggetto del nuovo quesito sono sia la legge del 1958, sia il decreto legislativo del 1993 di riordinamento del Ministero. L'insieme di queste disposizioni individuierebbe il *corpus* normativo essenziale recante «la disciplina organica di riferimento»: mentre sarebbe impossibile elencare le miriadi di frammenti normativi riguardanti in qualche modo il Ministero della sanità, «destinati peraltro ad essere travolti dall'eventuale responso referendario positivo».

3. — Ad integrazione del contraddittorio espressamente previsto dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970 sono stati uditi nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997, per i presentatori della richiesta, gli avvocati Mario Bertolissi, Beniamino Caravita di Toritto e Giovanni Motzo, i quali hanno insistito per la dichiarazione di ammissibilità del quesito, affermando in particolare che il suo accoglimento non implicherebbe eliminazione delle funzioni del Ministero, le quali potrebbero essere riallocate dal legislatore successivamente, o anche prima che decorra l'effetto abrogativo, ed anche eventualmente al centro.

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 inerebbe 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.

Il presidente: GRANATA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

n. 18

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Esercizio da parte dello Stato della funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle regioni - Modalità procedurali di esercizio - Richiesta incidente su atti di legislazione ordinaria ma a contenuto vincolato dalla Costituzione - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (cfr. sentenza n. 16/1978 e n. 26/1981) - Inammissibilità.****(Legge 22 luglio 1975, n. 382; d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; legge 23 agosto 1988, n. 400; legge 12 gennaio 1991, n. 13).**

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 provincie 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 provincie 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.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 26-27 novembre 1996 l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato legittima la richiesta di *referendum* popolare abrogativo presentata dai consigli regionali delle regioni Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto, sul seguente quesito:

«Volete voi che siano abrogati:

l'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382 "Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione";

l'articolo 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";

l'articolo 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";

l'articolo 13, comma 1, lettera *e*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, "Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri", limitatamente alle parole: "anche per quanto concerne le funzioni statali di indirizzo e coordinamento";

l'articolo 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'art. 2, comma 3, lettera *d*) della legge 23 agosto 1988, n. 400"».

2. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato per la conseguente deliberazione la camera di consiglio dell'8 gennaio 1997, disponendo che ne fosse data comunicazione ai presentatori della richiesta e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

Si sono avvalsi della facoltà di presentare memorie, prevista dall'art. 33, terzo comma, della legge citata, i presentatori della richiesta.

Essi sottolineano anzitutto che il quesito include tutte le disposizioni generali — sia di principio che procedurali — attribuite allo Stato-persona e ai suoi organi decentrati (Commissario di governo) dei poteri di indirizzo e coordinamento, mentre non sono stati inclusi l'art. 17, lettera *a*), della legge n. 281 del 1970 e le norme conseguenti dei decreti delegati emanati su quella base, in quanto superati ed esplicitamente abrogati dall'art. 3, terzo comma, della legge n. 382 del 1975, né le disposizioni delle leggi di settore ricognitive dell'esistenza dei poteri di indirizzo e coordinamento, che non costituiscono presupposto legislativo autonomo e autosufficiente rispetto alle norme generali, di principio e procedurali.

L'abrogazione richiesta farebbe venir meno la funzione di indirizzo e coordinamento «nella sua sostanziale unitarietà», onde le singole norme di settore cadrebbero in via consequenziale, né potrebbero essere considerate comunque come normative speciali in grado di resistere all'abrogazione della normativa generale.

I presentatori sostengono che proprio l'esigenza di massima chiarezza possibile del quesito avrebbe richiesto di includervi solo le disposizioni generali, di principio e procedurali.

La difesa dei presentatori contesta poi che si tratti di disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato o costituzionalmente obbligatorie. In proposito nega che la giurisprudenza di questa Corte, pur avendo riconosciuto nell'art. 5 della Costituzione la norma di copertura costituzionale della previsione, da parte della legislazione ordinaria, dei suddetti poteri statali, abbia mai inteso affermare che essa costituisse non solo il fondamento essenziale della funzione di indirizzo e coordinamento, bensì anche la fonte in grado di preconstituire gli aspetti formali e sostanziali della funzione medesima «siccome costituzionalmente obbligatori, nel suo esserci, nelle sue procedure, nei suoi contenuti». La concreta previsione di tale potere statale costituirebbe, allo stato attuale, una scelta legislativa a contenuto discrezionale non incompatibile con le norme costituzionali, dunque soggetta a possibilità di abrogazione referendaria.

I presentatori non negano l'esistenza di esigenze di carattere unitario che giustificano la necessità di una qualche attività di indirizzo e coordinamento, ma affermano che ciò che viene posto in contestazione è che tali esigenze e tale attività debbano costituire l'oggetto di un'autonoma funzione che possa tenersi distinta, di volta in volta, dalla funzione legislativa o da quella amministrativa. Ciò che non si vorrebbe più consentire è che tale attività possa essere esercitata anche mediante atti di natura amministrativa, fuori dei casi in cui si provveda con atto legislativo. D'altra parte — argomentano i presentatori — se si dovesse considerare l'attuale disciplina legislativa dell'attività statale di indirizzo e coordinamento come direttamente ed immediatamente riconducibile, nei suoi attuali e concreti contenuti, alla norma di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ne discenderebbe che la modifica di tale disciplina comporterebbe un'incidenza sugli stessi principi fondamentali della Costituzione, onde potrebbe non essere sufficiente allo scopo nemmeno il procedimento di revisione costituzionale.

Negato poi che sussistano nella specie ulteriori limiti all'ammissibilità del *referendum*, e rilevato che l'abrogazione delle stesse disposizioni oggetto del quesito è prevista da un disegno di legge del Governo, che peraltro introduce una nuova disciplina procedimentale in base alla quale l'esercizio dell'attività di indirizzo e coordinamento in via amministrativa diverrebbe addirittura la regola, i presentatori concludono ribadendo l'ammissibilità della richiesta di *referendum*.

3. — Ad integrazione del contraddittorio sono stati uditi in camera di consiglio i legali dei Consigli regionali presentatori della richiesta, che hanno insistito per la dichiarazione di ammissibilità della stessa.

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 identificanti 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.

Il presidente: GRANATA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore di cancelleria: DI PAOLA

97C0147

N. 19

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum amministrazione pubblica - Abolizione dei limiti statali alle attività promozionali delle regioni all'estero nelle materie di loro spettanza - Operatività nella materia in esame, del limite «gerarchico» del referendum abrogativo (cfr. sentenza n. 16/1978) - Inammissibilità.

(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 4, secondo comma).

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.

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 Valle d'Aosta, Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte, Calabria e Puglia, sul seguente quesito: Volete voi che sia abrogato l'art. 4, secondo comma, 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 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 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 alle attività promozionali all'estero delle Regioni.

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 la stessa mirerebbe ad attribuire alle Regioni la possibilità di svolgere attività promozionali all'estero nelle materie di propria competenza, senza limitazioni di provenienza governativa.

La richiesta di *referendum*, secondo i delegati dei Consigli regionali, non solo rappresenterebbe il risultato dell'evoluzione dell'ordinamento nazionale e comunitario, ma non porrebbe nemmeno in discussione il potere estero dello Stato, in quanto si riferirebbe esclusivamente allo svolgimento di attività che costituirebbero espressione piena della capacità giuridica e dell'autonomia regionale.

In relazione agli altri temi generali dell'ammissibilità referendaria, le Regioni promotrici rilevano che il quesito, pur se di tipo «parziale», non avrebbe natura manipolativa e, essendo ispirato ad una matrice razionalmente unitaria, rispetterebbe anche le condizioni di omogeneità, chiarezza, coerenza e univocità poste dalla giurisprudenza costituzionale.

Né, ad avviso dei delegati dei Consigli regionali, all'inammissibilità del *referendum* condurrebbe la considerazione che l'esito favorevole della consultazione referendaria darebbe luogo ad una situazione normativa incostituzionale. E ciò sia perché, a fronte di attività promozionali delle Regioni all'estero interferenti con la sfera dei rapporti internazionali riservata allo Stato, sarebbe pur sempre esperibile il conflitto di attribuzione, sia perché, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, nessun rilievo potrebbe avere in sede di giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo la eventuale illegittimità costituzionale delle norme legislative residue.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: MEZZANOTTE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 20

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Abolizione dei limiti statali alla partecipazione delle regioni alle attività della Unione Europea - Surrrettizia definizione per mezzo dell'abrogazione referendaria, di una nuova disciplina delle funzioni statali nelle materie trasferite o delegate alle regioni - Tentativo di eliminazione, con referendum autoapplicativo, unitamente al principio dell'esistenza delle funzioni statali nei rapporti comunitari, anche della disciplina positiva delle medesime con attribuzione alle regioni anche di poteri e funzioni attinenti a istanze unitarie e infrazionabili - Inammissibilità.

(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 4, primo comma, e 6; legge 9 marzo 1989, n. 86, artt. 9 e 11).

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.

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.º 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 cir-

costanza che la proposta referendaria colpisca soltanto le parole « 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

n. 21

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle regioni - Composizione, organizzazione e funzionamento della commissione statale di controllo - Esistenza del requisito della chiarezza - Possibilità di una pluralità di soluzioni astrattamente ammissibili per attuare il disposto di rango costituzionale - Ammissibilità.****(D.Lgs. 13 febbraio 1993, n. 40, artt. 1, 2 e 3, come modificati dal d.lgs. 10 novembre 1993, n. 479).****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.

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 delegati dei Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Puglia e Toscana, sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato il 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), e successive modificazioni, articoli 1, 2 e 3 ?».

2. — Con ordinanza in data 26-27 novembre 1996 l'Ufficio centrale per il *referendum* ha dichiarato la legittimità della richiesta, provvedendo altresì ad integrare il quesito, che risulta, quindi, il seguente: «Volete voi che siano abrogati 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 d. lgs. 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)?».

3. — Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente della Corte ha fissato l'adunanza in camera di consiglio per l'8 gennaio 1997, disponendone la comunicazione ai delegati delle Regioni promotrici delle richieste di *referendum* e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. — In prossimità della camera di consiglio i consiglieri delegati dei Consigli regionali promotori del *referendum* hanno presentato una memoria nella quale assumono che il decreto legislativo n. 40 del 1993, nonostante abbia in gran parte sostituito la legge 10 febbraio 1953, n. 62, non attua un sistema di controlli effettivamente rispettoso dell'autonomia regionale. Infatti la commissione disciplinata dall'art. 3 del decreto in parola non può, per la sua composizione, essere considerata un organo indipendente, come testimonia anche l'art. 2, circa gli indirizzi che ad essa vengono rivolti dal comitato tecnico.

Il fatto che venga colpito anche l'art. 1, sintomatico di una interpretazione dell'art. 125 della Costituzione fortemente riduttiva dell'autonomia delle Regioni, non osta all'omogeneità del quesito, essendo unico il principio abrogativo sul quale l'elettore è chiamato a pronunziarsi.

Il quesito referendario non ha neppure ad oggetto una legge costituzionalmente necessaria, ovvero una legge che costituisce l'unica, inevitabile attuazione dei principi costituzionali, in quanto il decreto legislativo n. 40 del 1993 rappresenta, come confermano i lavori preparatori della Costituzione, solo uno dei tanti modi in cui il legislatore poteva dare attuazione all'art. 125 della Costituzione.

Né il limite delle leggi a contenuto costituzionalmente necessario può venire in rilievo sotto altri profili: non si è di fronte ad una legge dotata di una peculiare forza passiva ovvero ad una fonte atipica o rinforzata; né si tratta di legge necessaria a garantire il funzionamento di un organo costituzionale o a rilevanza costituzionale.

Considerato in diritto

1. — La richiesta di *referendum* sulla cui ammissibilità la Corte è chiamata a pronunziarsi 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, dati 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0150

N. 22

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Impiego pubblico - Segretari comunali e provinciali - Modifiche allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera - Sussistenza dei requisiti della chiarezza e omogeneità del quesito referendario - Ammissibilità.

(Legge 8 giugno 1962, n. 604; d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749; legge 8 giugno 1990, n. 142, artt. 52 e 53, commi 1 e 4).

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 legit-

timità», 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.

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 delegati dei Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto e Puglia, sul seguente quesito: «Volete voi che siano abrogati:

la legge 8 giugno 1962, n. 604 (Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali);

il decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749 (Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali);

l'art. 52 e l'art. 53, comma 1, limitatamente alle parole «nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo della 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)?».

2. — Con ordinanza in data 26-27 novembre 1996 l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione, verificata la regolarità della suddetta richiesta di *referendum* abrogativo di iniziativa regionale, ne ha dichiarato la legittimità. Successivamente, con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, il predetto Ufficio, ritenuta la necessità di correggere l'errore materiale esistente nel testo del quesito referendario, ha disposto che lo stesso, nella parte relativa all'art. 53, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142, in luogo delle parole «nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo della legittimità», si deve leggere: «nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità».

3. — In esito ai cennati adempimenti il Presidente ha convocato la Corte in camera di consiglio per l'8 gennaio 1997, disponendone la comunicazione ai delegati dei Consigli regionali promotori della richiesta referendaria ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. — In prossimità della camera di consiglio, i delegati dei Consigli regionali delle Regioni Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto e Puglia hanno depositato una memoria per sostenere l'ammissibilità della richiesta referendaria.

Si precisa che la predetta richiesta tende ad ottenere la soppressione della figura organizzativa del segretario comunale, per consentire agli enti locali di «svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in una dimensione priva di condizionamenti di provenienza statale».

Le leggi che disciplinano detta figura, non riferendosi ad organo o istituto presupposto dalla Costituzione, o coesistente al funzionamento di organi o enti costituzionali, non trovano alcuna preclusione alla loro abrogazione nei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Infine si evidenzia l'omogeneità del quesito referendario proprio in quanto i proponenti mirano a sopprimere l'organo statale, per consentire alla disciplina successiva di identificare un diverso modulo organizzativo di svolgimento delle funzioni ora ad esso affidate: nella volontà di far venir meno tale figura organizzativa si rintraccia la matrice razionalmente unitaria della richiesta.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0151

N. 23

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Soppressione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato - Richiamo alla sentenza della Corte n. 36/1993 relativa alla inammissibilità di analoga richiesta per «mancanza di chiarezza del quesito e dell'intera operazione referendaria» - Palese incongruità del quesito rispetto all'oggetto reale del referendum, coinvolgente nella domanda l'esame delle molteplici funzioni attribuite al Ministero dalla complessa stratificazione normativa in materia - Inammissibilità.

(R.D. 9 agosto 1943, n. 718; d.lgt. 23 febbraio 1946, n. 223; legge 4 gennaio 1951, n. 2; legge 7 giugno 1951, n. 434; legge 15 dicembre 1960, n. 1483; legge 26 settembre 1966, n. 792; legge 5 ottobre 1991, n. 317, art. 39; legge 12 ottobre 1966, n. 842; legge 12 agosto 1982, n. 576, art. 28; legge 9 gennaio 1991, n. 10, art. 22).

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 Ammini-

strazione 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.

Ritenuto in fatto

1. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare presentata il 30 settembre 1996 dai Consigli regionali delle regioni Piemonte (delibera del 25 settembre 1996), Veneto (delibera del 26 settembre 1996), Valle d'Aosta (delibera del 26 settembre 1996), Lombardia (delibera del 24 settembre 1996), Calabria (delibera del 28 settembre 1996) e Toscana (delibera del 28 settembre 1996), concernente l'abrogazione dei 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».

2. — Con ordinanza in data 26 novembre 1996, l'Ufficio centrale per il *referendum*, verificata la regolarità della richiesta abrogativa, l'ha dichiarata legittima, modificando il testo del quesito referendario alla luce dell'art. 22 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, relativo alla riorganizzazione della Direzione generale delle fonti di energia e delle industrie di base, già istituita dalla legge 15 dicembre 1960, n. 1483, oggetto del quesito.

3. — I Consigli regionali promotori del *referendum* hanno, in memoria, concluso per l'ammissibilità del *referendum*, sottolineando come il quesito abbia ad oggetto l'esistenza dell'attuale organismo ministeriale, e non la pluralità delle competenze discrezionalmente attribuite dal legislatore. Lungi dall'essere soppresse, esse andrebbero redistribuite secondo il principio costituzionale di sussidiarietà — ricavabile dal combinato disposto degli artt. 2, 5 e 114 della Costituzione — riconoscendo in tal modo una più ampia autonomia alle Regioni e agli enti locali.

È dunque evidente — ad avviso dei promotori — la matrice razionalmente unitaria dell'oggetto della richiesta referendaria, che è quella di far venire meno l'attuale organizzazione unitaria. Di conseguenza, dopo l'eventuale abrogazione referendaria non sarebbe legittima la ricostituzione di una struttura ministeriale sostanzialmente invariata per la cura delle competenze di interesse nazionale. Si richiama al riguardo la sentenza n. 35 del 1993 con la quale la Corte ha ritenuto ammissibile la richiesta di *referendum* popolare di soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo senza sollevare alcun dubbio di disomogeneità del quesito per la molteplicità settoriale delle competenze ad esso spettanti.

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 nor-

mativa non riducibile alle parziali indicazioni legislative fornite attraverso quel quesito. Ration 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 24

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Abolizione dei poteri di direttiva dello Stato sulle funzioni amministrative statali delegate alle regioni - Richiesta incidente su norma a contenuto costituzionalmente vincolato (cfr. sentenze della Corte nn. 16/1978 e 26/1981) - Inammissibilità.****(D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 4, terzo comma).**

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.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza del 26-27 novembre 1996 l'Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, ha dichiarato legittima la richiesta di referendum popolare abrogativo presentata dai Consigli regionali delle regioni Calabria, Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta, Lombardia e Puglia, sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato l'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"».

Al quesito è stata attribuita dall'Ufficio centrale la denominazione «Abolizione dei poteri di direttiva dello Stato sulle funzioni amministrative statali delegate alle Regioni».

2. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato per la conseguente deliberazione la camera di consiglio dell'8 gennaio 1997, disponendo che ne fosse data comunicazione ai delegati dei Consigli regionali presentatori della richiesta e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

3. — Si sono avvalsi della facoltà di depositare memorie, di cui all'art. 33, terzo comma, della legge citata, i delegati dei Consigli regionali presentatori della richiesta.

I presentatori premettono che la richiesta si basa «sulla convinzione che le deleghe di funzioni amministrative hanno carattere devolutivo o traslativo, con la conseguenza di comportare un esercizio della funzione da parte del delegato in ampia autonomia, rimanendo salva la possibilità di revoca della delega e di esercizio del potere sostitutivo»; l'abrogazione auspicata consentirebbe dunque una forma di attuazione del principio di sussidiarietà.

Dopo avere negato che la richiesta in esame rientri fra i casi di esclusione del *referendum* previsti dall'art. 75 della Costituzione, e avere affermato che sussisterebbe «il requisito della chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito», i presentatori osservano, in ordine alla completezza del quesito, che il potere dello Stato di emanare direttive in merito alle funzioni amministrative delegate è previsto, in via generale, solo nella disposizione di cui si chiede l'abrogazione parziale, mentre l'art. 2, comma 3, lettera e), della legge n. 400 del 1988, che riserva alla competenza del Consiglio dei Ministri la deliberazione delle direttive in questione, sarebbe norma solo riproduttiva di quella di cui si chiede l'abrogazione e, in ogni caso, meramente procedimentale.

La difesa dei presentatori contesta poi che il *referendum* in esame possa ritenersi relativo a disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato; a sua volta l'esclusione di *referendum* relativi a leggi costituzionalmente obbligatorie, ma a contenuto non costituzionalmente vincolato, sarebbe stata limitata al caso del tutto particolare e non generalizzabile delle leggi elettorali.

Nella specie in esame, non si potrebbe parlare di norma a contenuto costituzionalmente vincolato, in quanto l'emanazione delle direttive previste dalla norma abroganda non sarebbe necessaria né per il conferimento della delega né per l'esercizio delle funzioni delegate.

In relazione all'art. 121, quarto comma, della Costituzione, secondo cui il Presidente della regione «dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale», la difesa dei presentatori osserva che il potere di emanare direttive di cui all'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 non coinciderebbe con il potere di emanare istruzioni di cui alla citata norma costituzionale: le prime sono infatti rivolte all'ente regione e lo vincolano nell'esercizio delle funzioni delegate, mentre le seconde sarebbero dirette al Presidente della regione, che deve seguirle nello svolgimento della sua attività di direzione delle funzioni amministrative delegate. A conforto di ciò si ricorda una decisione del Consiglio di Stato (sez. VI, 16 marzo 1995, n. 264), secondo cui la potestà di direzione di cui è titolare il Presidente regionale non comporta anche la diretta gestione amministrativa da parte dello stesso, ove ciò non sia consentito da una specifica norma. A seguito dell'auspicata abrogazione, il Governo potrebbe continuare a esercitare il proprio potere di rivolgere istruzioni al Presidente della Giunta, il quale dovrebbe conformarsi nella sua attività di direzione delle attività delegate.

Ma anche se si ritenesse che le istruzioni di cui all'art. 121 della Costituzione coincidano con le direttive di cui alla norma inclusa nel quesito, ci si troverebbe di fronte ad una disposizione legislativa che si limita a realizzare una fra le tante soluzioni possibili per attuare la Costituzione, e anzi un'attuazione addirittura anomala, come risulterebbe dalla disomogeneità della terminologia impiegata (istruzioni, direttive) e dei soggetti destinatari (Presidente della Giunta, regione nel suo complesso).

Né si potrebbe applicare il criterio più rigido utilizzato nei riguardi della ammissibilità dei *referendum* su leggi elettorali, poiché nel caso in esame la normativa che risulterebbe dall'abrogazione non realizzerebbe alcun vuoto legislativo, in quanto le direttive sono solo eventuali e non necessarie per lo svolgimento delle funzioni delegate.

Infine i presentatori sottolineano che le direttive non costituiscono l'unico modo attraverso il quale il Governo, in concreto, esercita il controllo sulle attività amministrative delegate, poiché resterebbero l'esercizio del potere sostitutivo e, quale ultima *ratio*, la revoca della delega.

4. — Ad integrazione del contraddittorio, sono stati uditi in camera di consiglio gli avvocati dei presentatori, i quali hanno insistito per la dichiarazione di ammissibilità del quesito, precisando in particolare che l'abrogazione richiesta, se approvata, paralizzerebbe l'applicazione anche delle norme particolari che prevedono l'esercizio da parte del Governo del potere di direttiva nei riguardi delle funzioni amministrative delegate alle regioni.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: ONIDA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0153

N. 25

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Amministrazione pubblica - Ordinamento delle autonomie locali - Competenze affidate ai comitati regionali di controllo in ordine agli atti di comuni e province - Riduzione dell'area del controllo c.d. «eventuale» - Omogeneità e chiarezza del quesito referendario rispondente a una matrice razionalmente unitaria con riferimento alla limitazione anche quantitativa dei riscontri di legittimità - Ammissibilità.

(Legge 8 giugno 1990, n. 142, artt. 45, commi 1 e 2, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, comma 4, come modificato dall'art. 24, comma 2, della legge 25 marzo 1993, n. 81, 46, comma 3, 48 e 53, commi 1 e 4).

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 consi-

glieri 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.

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 delegati dei Consigli regionali delle regioni Lombardia, Piemonte, Calabria, Veneto, Puglia e Toscana, sul seguente quesito: «Volete voi che siano abrogati:

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 della giunta nelle materie sottoelencate sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando 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»;

comma 4, come modificato dall'art. 24, comma 1, 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» della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali)?».

2. — Con ordinanza in data 26-27 novembre 1996, l'Ufficio centrale per il referendum ha dichiarato la legittimità della richiesta, provvedendo, altresì, a correggere gli errori materiali contenuti nel quesito, che è venuto a risultare, perciò, del seguente tenore: «Volete voi che siano abrogati:

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 quando 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»;

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» della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali)?».

Con successiva ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, il predetto Ufficio, in sede di ulteriore correzione di errore materiale esistente nel testo del quesito referendario, ha disposto che, nella parte relativa al comma 2 dell'art. 45 della legge 8 giugno 1990, n. 142, come modificato dall'art. 24, comma 1, della legge 25 marzo 1993, n. 81, in luogo delle parole «quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ovvero quando un quinto dei consiglieri dei comuni sino a 15.000 abitanti» si devono leggere le parole: «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».

3. — In esito agli accennati adempimenti il Presidente della Corte ha fissato l'adunanza in camera di consiglio per l'8 gennaio 1997, disponendone la comunicazione ai delegati dei Consigli regionali e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. — In prossimità della camera di consiglio i consiglieri delegati dei Consigli regionali hanno presentato una memoria, nella quale si rileva che lo scopo perseguito con il referendum è quello di ridurre l'ambito dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali, alleggerendo l'ingerenza dei controlli stessi sull'autonomia degli enti.

Nel sostenere che non sussistono le cause di inammissibilità espressamente indicate nell'art. 75 della Costituzione e che non si tratta della abrogazione di leggi a contenuto costituzionalmente vincolato, si evidenzia che il quesito rispetta i criteri di «omogeneità», «chiarezza», «semplicità» e «coerenza», in quanto risponde ad una matrice razionalmente unitaria: viene chiesto agli elettori di esprimersi sulla opportunità di eliminare o conservare una determinata estensione dei controlli di legittimità sugli atti degli enti locali, così come individuata dalla legge n. 142 del 1990, non senza precisare che la abrogazione dell'inciso «anche con riferimento ai principi generali dell'ordinamento giuridico», nel comma 3 dell'art. 46 della legge n. 142 del 1990, ha lo scopo di escludere controlli generici, immotivati, sulla base di parametri non definiti e che possono essere riferiti al merito delle valutazioni compiute dall'amministrazione.

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 «viziata 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 «cnche 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: VARI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 26

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Elezioni - Camera dei deputati - Senato della Repubblica - Disciplina elettorale dei due rami del Parlamento - Soppressione dei meccanismi che prevedono l'attribuzione del 25% dei seggi con metodo proporzionale - Orientamento verso l'adozione del c.d. «maggioritario secco» - Richiamo alla sentenza della Corte n. 5/1995 - Eventualità di una gravissima crisi del sistema di democrazia rappresentativa nel caso di un vuoto legislativo in materia - Inammissibilità.

(D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, modificato dalla legge 4 agosto 1993, n. 277, e dal d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 534; d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 533).

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: «d'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,*

umentati 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.

Ritenuto in fatto

1. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi della legge 25 maggio 1970, n. 352, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare depositata il 5 gennaio 1996 da Stanzani Ghedini e altri e l'ha dichiarata legittima con ordinanza dell'11 dicembre 1996, provvedendo con la medesima ordinanza (e con la successiva ordinanza di correzione di errori materiali del 20 dicembre 1996) a integrare il quesito nei termini seguenti:

Volete voi che sia abrogato il 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: «*de 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?».

2. — Con ordinanza dell'11 dicembre 1996, l'Ufficio centrale, ha dichiarato legittima, all'esito della verifica di regolarità, la richiesta di *referendum* popolare depositata il 5 gennaio 1996 da Stanzani Ghedini e altri sul seguente quesito:

Volete voi che sia abrogato il 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?».

3. — Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 9 gennaio 1997 per le conseguenti deliberazioni, dandone regolare comunicazione.

4. — Nella giurisprudenza costituzionale che ha posto quale condizione di ammissibilità l'esistenza di una «normativa residua» immediatamente applicabile (sentenze nn. 5 del 1995, 32 del 1993 e 47 del 1991), la difesa dei promotori rinviene, in una memoria a sostegno dell'ammissibilità, un paradosso: la Corte eleva a canone una tecnica, quella manipolativa, che dovrebbe essere eccezionale; si che diviene obbligatoria l'inclusione nel quesito di «singole parole o singole frasi prive di autonomo significato normativo», al fine di ottenere una normativa auto-applicativa.

Il carattere abrogativo del *referendum* implica invero uno schema binario, spettando ad esso la *pars destruens* e al legislatore rappresentativo la *pars construens*. Ma la giurisprudenza della Corte condurrebbe al risultato opposto, perché in ragione del pur apprezzabile obiettivo di salvaguardare la costante operatività dell'organo costituzionale, si nega il dispiegarsi della potestà legislativa parlamentare, spogliando le Camere della loro prerogativa più gelosa, qual è quella di decidere sulla legge elettorale.

I *referendum* hanno, nella sostanza, carattere abrogativo «secco», giacché colpiscono quella parte delle due leggi elettorali che prevede l'attribuzione del 25 per cento dei seggi con metodo proporzionale. Le altre operazioni di ritaglio — prosegue la memoria — riguardano disposizioni che non disciplinano, bensì richiamano il sistema dei seggi.

Sarebbe comunque desumibile dagli artt. 60 e 61 della Costituzione un principio di ultrattività delle leggi elettorali abrogate, e andrebbe dunque superata la causa di inammissibilità che la Corte ha addotto nella sentenza n. 5 del 1995. Di qui, l'insistere sui doveri costituzionali che vengono attivati dall'abrogazione di una legge elettorale: doveri che coinvolgono i comportamenti di tutti gli organi costituzionali. L'eventuale (e non auspicata) inerzia legislativa postula l'intervento sollecitatorio del Capo dello Stato e il comportamento attivo del Governo, il quale è tenuto a intraprendere le iniziative conseguenti all'esito favorevole della consultazione referendaria senza attendere che l'inerzia e la carenza altrui si consolidino, e dovrà presentare, se necessario, il disegno di legge delega per la revisione o l'integrale rideterminazione dei collegi uninominali. I Presidenti delle Camere, a loro volta, nomineranno la commissione per la verifica e la revisione dei collegi prevista dall'art. 7, comma 6, della legge n. 277 del 1993 (Camera dei deputati) e dall'art. 7, comma 4, della legge n. 276 del 1993 (Senato), e questa formulerà le indicazioni in proposito.

Quanto ai rimedi volti a garantire la costante operatività dell'organo, il Comitato si appella alla garanzia che nel nostro ordinamento è offerta dal giudizio sui conflitti di attribuzione fra poteri, anche con riguardo alle omissioni costituzionali. Se è vero che l'inerzia legislativa nel dare attuazione all'esito referendario lede il potere del Capo dello Stato di sciogliere le Camere (anticipatamente o per decorso della scadenza costituzionale), è comunque esperibile il conflitto di attribuzione contro le Camere e, se del caso, contro il Governo. La Corte costituzionale potrebbe sollevare di fronte a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge n. 276 del 1993 e dell'art. 7 della legge n. 277 del 1993 nella parte in cui non prevedono che i meccanismi per la revisione dei collegi uninominali siano operativi senza bisogno di una delega legislativa (il parere della Commissione per la revisione, nominata in funzione di garanzia dai Presidenti delle Camere, potrebbe essere recepito, in caso di inerzia legislativa, con atto del Governo).

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 consequenziali, 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 27

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - stupefacenti e sostanze psicotrope - Pianta di canapa indiana - sottrazione al divieto assoluto di coltivazione nel territorio dello Stato con conseguente esclusione dell'applicazione di sanzioni amministrative e penali - Esistenza di obblighi per lo Stato italiano discendenti dalle convenzioni internazionali di Vienna del 1988 e di New York del 1961 per l'applicazione di misure di natura penale ed amministrativa - Riferimento alla giurisprudenza della Corte in materia (v. sentenze nn. 16/1978, 30 e 31 del 1981, 25/1987 e 63/1990) - Inammissibilità.

(D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, artt. 26, comma 1, 38, commi 1 e 2, e 79, comma 1).

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.

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 da Rita Bernardini, Lorenzo Strik Lievers, Mauro Sabatano e Fiorella Mancuso, sul seguente quesito riguardante il 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):

«Volete voi che siano abrogati l'articolo 26, comma 1, limitatamente alle parole "di piante di canapa indiana,"; l'articolo 38, comma 1, limitatamente alla parola "II," e comma 4, limitatamente alla parola ", II"; l'articolo 50, comma 9, limitatamente alla parola "II,"; l'articolo 54, comma 1, limitatamente alla parola "II," e comma 2, limitatamente alla parola ", II"; l'articolo 75, comma 1, limitatamente alle parole "II e" e comma 2, limitatamente alle parole "II e"; l'articolo 79, comma 1, limitatamente alle parole "II e" 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?»».

2. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, ritenuta la tempestività della presentazione della richiesta referendaria, dato atto che le sottoscrizioni raccolte dai promotori avevano superato il numero di cinquecentomila, ha dichiarato che la richiesta è conforme alle disposizioni di legge. La denominazione del *referendum* è stata stabilita come segue: «DROGHE LEGGERE: Esclusione dei derivati della canapa indiana (come hashish e marijuana) dalle droghe proibite».

3. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per la deliberazione in camera di consiglio sull'ammissibilità della richiesta, dandone comunicazione, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, ai presentatori della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.

4. — Con ordinanza del 18 dicembre 1996, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha rigettato l'istanza dei promotori del *referendum* che tendeva alla modifica della denominazione del *referendum*, sulla base della considerazione che l'intento abrogativo non sarebbe stato quello della mera liberalizzazione, bensì di una nuova regolamentazione delle attività connesse alle c.d. droghe leggere. Nell'ordinanza si rileva che la denominazione è volta a rendere possibile all'elettore di cogliere a prima lettura il significato dell'oggetto del *referendum*; pertanto è necessario e sufficiente che essa contenga una chiara e sintetica indicazione del testo della norma di cui si propone l'abrogazione, senza estendersi fino ad esplicitare l'assetto normativo che i promotori si ripromettono di conseguire: ciò giustifica il rigetto dell'istanza, essendo questa motivata esclusivamente con l'argomentazione che la denominazione del *referendum* non corrisponderebbe all'intento abrogativo che i promotori dichiarano di ripromettersi con l'iniziativa referendaria.

5. — In prossimità della camera di consiglio, i promotori hanno depositato una memoria nella quale si chiede la dichiarazione di ammissibilità del *referendum*. Nella memoria si rileva innanzi tutto che scopo dei promotori non è la liberalizzazione dell'uso personale delle droghe leggere, bensì una nuova regolamentazione delle attività connesse a tale uso. Si tratterebbe, quindi, di una richiesta ben diversa da quella dichiarata inammissibile dalla Corte con la sentenza n. 30 del 1981. La finalità si ricaverebbe dal fatto che il quesito non coinvolge né l'articolo 17 del d.P.R. n. 309 del 1990, che pone un regime autorizzatorio per le attività connesse alle sostanze stupefacenti, né l'articolo 73 dello stesso decreto, che prevede sanzioni penali per le ipotesi di violazione.

Per quanto riguarda le singole norme prese in considerazione dalla richiesta referendaria, si afferma in primo luogo che l'intervento sul primo comma dell'articolo 26 va ricordato con il permanere del regime autorizzatorio di cui all'articolo 17: di conseguenza, l'abrogazione referendaria determinerebbe «la liceità della coltivazione per uso personale», ma non farebbe venir meno l'obbligo per il produttore a fini commerciali di richiedere l'autorizzazione alla coltivazione, obbligo sanzionato penalmente dall'articolo 73. Con l'intervento sull'articolo 38, invece, sarebbe «consentita la vendita di droghe leggere anche a soggetti non previamente autorizzati dal Ministro della sanità, purché, si badi bene, contenuta nei limiti dell'uso personale»; anche in questo caso, dunque, non vi sarebbe contrasto con la previsione di sanzioni penali per le attività poste in essere senza la prescritta autorizzazione. Con questi interventi sarebbe coerente l'abrogazione parziale dell'articolo 75, che determinerebbe «il venir meno delle sanzioni amministrative esclusivamente per coloro che detengono o acquistano per uso personale». Quanto all'abrogazione parziale dell'articolo 79, essa sarebbe coerente con l'intento di «consentire il libero consumo per uso personale» e la cessione finalizzata all'uso personale. Infine, anche l'eliminazione del riferimento alla tabella II dagli articoli 50 e 54 sarebbe in linea con il quadro normativo realizzato, «che dovrebbe eliminare gli ostacoli e le sanzioni nei confronti di quelle attività dirette a realizzare l'uso personale delle droghe leggere».

Nella memoria ci si sofferma, poi, sull'effetto dell'eventuale abrogazione parziale dell'articolo 75, che — a giudizio del Comitato promotore — non comporterebbe la riespansione della norma penale incriminatrice di cui all'articolo 73. A tale conclusione condurrebbero sia l'interpretazione sistematica delle due norme, sia la precedente evoluzione della disciplina.

Infine, non opererebbe il limite, di cui all'articolo 75 della Costituzione, relativo alle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali. A parte le valutazioni sulla giurisprudenza costituzionale in materia, infatti, in primo luogo le norme oggetto del quesito non fanno parte dell'ordine di esecuzione di un trattato. In secondo luogo, il limite va interpretato nel senso dell'inammissibilità delle richieste di *referendum* che condurrebbero inevitabilmente all'impossibilità dello Stato di adempiere i propri obblighi internazionali, e non nel senso della sottrazione allo strumento referendario delle norme interne, sul contenuto delle quali possa spiegare una qualche influenza una regolamentazione pattizia.

6. — Nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 sono stati uditi, per i presentatori Rita Bernardini e Mauro Sabatano, gli avvocati Riccardo Luzzatto, Giovanni Pitruzzella e Adelmo Manna.

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 allegate 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 inadempiamento 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0156

N. 28

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Consiglio superiore della magistratura - Costituzione e funzionamento - Disomogeneità delle disposizioni oggetto del quesito referendario - Riferimento alla sentenza della Corte n. 29/1987 dichiarante la indefettibilità della dotazione di norme elettorali per gli organi la cui composizione elettiva sia espressamente prevista dalla Costituzione - Inammissibilità.

(Legge 24 marzo 1958, n. 195, artt. 21, 22, 23, 23-bis, 24, 24-bis, 24-ter, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31).

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.

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, esaminata la richiesta di *referendum* popolare — presentata da Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Lorenzo Strik Lievers, Rita Bernardini, Raffaella Fiori e Mauro Sabatano — su parte della legge 24 marzo 1958, n. 195, verificata la regolarità della richiesta, ne ha dichiarato la legittimità con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996.

La richiesta di *referendum* ha per oggetto il seguente quesito: «Volete voi che sia abrogata la legge 24 marzo 1958, n. 195, recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura" (così come modificata 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) 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?».

Al fine di identificare l'oggetto del *referendum*, l'Ufficio centrale ha anche stabilito (in applicazione dell'art. 32, ultimo comma, della legge n. 352 del 1970, introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1995, n. 173) la seguente denominazione: «Elezione del Consiglio superiore della magistratura: Abolizione dell'attuale sistema di elezione del Consiglio superiore della magistratura».

2. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente ha convocato la Corte in camera di consiglio per il 9 gennaio 1997, disponendo che ne fosse data comunicazione ai promotori della richiesta di *referendum* ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

3. — I promotori e presentatori del *referendum*, rappresentati e difesi dall'avv. Achille Chiappetti, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, hanno depositato il 4 gennaio 1997 una memoria, per illustrare le ragioni a sostegno dell'ammissibilità del *referendum*.

La finalità perseguita dai promotori e l'effetto di un esito positivo del *referendum* sarebbe quello di superare l'attuale sistema elettorale proporzionale per dar luogo ad una normativa più rispondente a criteri maggioritari.

I promotori ricordano che una precedente richiesta di *referendum*, che aveva ad oggetto solo alcune delle disposizioni di cui oggi si propone l'abrogazione, è stata dichiarata inammissibile con sentenza n. 29 del 1987, in quanto l'assenza di una evidente finalità intrinseca al quesito, non desumibile dalla pura e semplice cancellazione delle norme, non avrebbe consentito la espressione di un voto consapevole. Inoltre gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale richiedono una indefettibile dotazione di norme elettorali, per non essere esposti all'eventualità, anche solo teorica, di soluzioni di continuità nel loro funzionamento.

Questi criteri non dovrebbero essere di ostacolo per l'ammissibilità della nuova richiesta di *referendum*. L'abrogazione di tutta la normativa concernente i procedimenti elettorali per la costituzione del Consiglio superiore della magistratura renderebbe, difatti, possibile una legge elettorale comunque orientata ad introdurre elementi di sistema maggioritario, sicché risulterebbe chiara la finalità intrinseca del quesito referendario.

Ad avviso dei promotori del *referendum* l'esigenza di continuità nell'operatività del sistema elettorale andrebbe approfondita. Dovrebbe essere valutata diversamente per gli organi politico-rappresentativi, per i quali l'indefettibilità delle leggi elettorali è necessaria, rispetto agli organi, di rilevanza costituzionale, ma con attribuzioni amministrative, quali il Consiglio superiore della magistratura.

4. — In camera di consiglio è stato ascoltato, per i promotori, l'avv. Achille Chiappetti, il quale ha ribadito ed illustrato le argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità del *referendum*.

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'infettibilità 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 rendere 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.

Presidente: GRANATA

Redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0157

N. 29

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Partecipazioni statali - Procedure di dismissione di partecipazione dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni - Esclusione di un legame della norma oggetto del quesito referendario con la legge di bilancio che aveva motivato la declaratoria di inammissibilità di richiesta referendaria di cui alla sentenza n. 2 del 1994 - Ammissibilità.

(D.-L. 31 maggio 1994, n. 332, art. 2, convertito in legge con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474).

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.

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 — esaminata la richiesta di *referendum* popolare presentata il 5 gennaio 1996 da Stanzani Ghedini Sergio Augusto e altri quattro cittadini sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato il 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?» — ha con ordinanza in data 11 dicembre 1996 dichiarato la richiesta stessa conforme alle disposizioni di cui all'art. 27 della legge n. 352 del 1970, stabilendone altresì la seguente denominazione: «Abolizione dei poteri speciali riservati al Ministro del tesoro nelle aziende privatizzate».

2. — Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per la conseguente deliberazione in camera di consiglio, dandone comunicazione, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, ai presentatori della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.

3. — I promotori del *referendum* hanno depositato in data 3 gennaio 1997 una memoria, sostenendo le ragioni dell'ammissibilità della suddetta richiesta, poi ribadita dai difensori nella camera di consiglio.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: RUPERTO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 30

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Guardia di finanza - Smilitarizzazione - Proposta referendaria tendente a tradursi in referendum di indirizzo non riconducibile al carattere necessariamente abrogativo dell'istituto - Incongruenza ed inidoneità del quesito a conseguire dell'abolizione del carattere militare della Guardia di finanza - Inammissibilità.****(Legge 23 aprile 1959, n. 189, artt. 1, secondo comma, 2, come modificato dall'art. 75 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199, 4, primo e secondo comma, 5, primo e secondo comma, 7, 8, primo e secondo comma, 9, 10, 12; c.p.m.p. art. 2).**

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.

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 da Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Lorenzo Strik Lievers, Rita Bernardini, Mauro Sabatano e Fiorella Mancuso, sul seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogata la 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; articolo 4, comma 1, limitatamente alle parole: "è scelto tra 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 e 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 articolo 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 alle parole: "altre" e comma 2, limitatamente alle parole: "non militari"; articolo 9, limitatamente alle parole: "e truppa"; articolo 10; articolo 12?».

2. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza dell'11 dicembre 1996, ritenuta la tempestività della presentazione della richiesta referendaria, dato atto che le sottoscrizioni raccolte dai promotori avevano superato il numero di cinquecentomila, ha dichiarato che la richiesta è conforme alle disposizioni di legge. La denominazione del *referendum* è stata stabilita come segue: «Guardia di finanza: Abolizione del carattere di corpo militare della Guardia di finanza».

L'Ufficio centrale, inoltre, premesso che nel quesito non erano menzionate né le modifiche apportate alla legge n. 189 del 1959 dall'art. 75 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199, né l'art. 2 del codice penale militare di pace e che, per evidente errore materiale, la richiesta relativa all'art. 9 era stata limitata alle parole «e truppa» senza essere estesa alla parola «sottufficiali», ha ritenuto di dover procedere alla rettifica necessaria per far coincidere forma e sostanza del quesito, secondo l'effettiva e inequivoca volontà dei promotori. Ha pertanto disposto che il quesito fosse così riformulato:

«Volete voi che siano abrogati:

la 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'art. 75 del d.lgs. 12 maggio 1995, n. 199; articolo 4, comma 1, limitatamente alle parole: "è scelto tra 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 e 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 articolo 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 alle parole: "altre" e comma 2, limitatamente alle parole: "non militari"; articolo 9, limitatamente alle parole: "sottufficiali e truppa"; articolo 10; articolo 12;

l'articolo 2 del codice penale militare di pace, approvato con regio decreto 20 febbraio 1941, n. 303, limitatamente alle parole: "della Guardia di finanza"?».

3. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per la deliberazione in camera di consiglio sull'ammissibilità della richiesta, dandone comunicazione, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, ai presentatori della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.

4. — In prossimità della camera di consiglio, il comitato promotore ha depositato una memoria nella quale si insiste per l'ammissibilità del *referendum*. Nella memoria si osserva che la questione sottoposta alla Corte si presenta in termini diversi da quelli già esaminati in occasione della sentenza n. 29 del 1981, in ordine ad una richiesta di *referendum* egualmente tendente ad ottenere la smilitarizzazione della Guardia di finanza: mentre in quella occasione il quesito referendario non rivestiva i necessari caratteri dell'omogeneità e dell'univocità, nel caso di specie mancherebbe qualsiasi pericolo di confusione o contraddittorietà, essendo la richiesta limitata alle disposizioni che prevedono in modo puntuale ed inequivoco l'organizzazione militare della Guardia di finanza. L'alternativa posta al corpo elettorale, dunque, sarebbe tra mantenimento e soppressione dell'attuale disciplina della Guardia di finanza limitatamente alla sua organizzazione su modelli militari. La richiesta non violerebbe alcuno dei divieti posti esplicitamente dall'art. 75 della Costituzione, né sussisterebbe alcuna delle ulteriori ragioni di inammissibilità individuate dalla giurisprudenza costituzionale.

5. — Nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 è stato udito, per i presentatori Rita Bernardini e Mauro Sabatano, l'avv. Mario Sanino.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: NEPPI MODONA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0159

N. 31

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Leva militare - Obiezione di coscienza - Eliminazione delle norme che prevedono e organizzano il riscontro sulla validità delle motivazioni degli obiettori sia quanto a fondatezza sia quanto a sincerità - Unitarietà del quesito referendario - Ammissibilità.

(Legge 15 dicembre 1972, n. 772, come modificata dalla legge 24 dicembre 1974, n. 1695, artt. 1, primo, secondo e terzo comma, 2, primo e secondo comma, 3, primo comma, 4 e 8, sesto comma).

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 addotti 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.

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 modifiche e integrazioni, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare presentata il 28 settembre 1995 da tredici cittadini elettori sul seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogata la legge 15 dicembre 1972, n. 772, recante "Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza", limitatamente alle seguenti parti: articolo 1, comma 1, limitatamente alle parole: "essere ammessi a", comma 2 («I motivi di coscienza addotti 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 e gli arruolati [*recte*: Gli abili ed arruolati], ammessi al ritardo e al rinvio del servizio militare per i motivi previsti dalla presente legge [*recte*: 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 addotti 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"».

2. — Con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996, l'Ufficio centrale, verificata la conformità a legge della richiesta di *referendum*, ne ha dichiarato la legittimità, provvedendo all'integrazione formale del quesito con l'indicazione esplicita della legge 24 dicembre 1974, n. 695, modificativa della legge n. 772 del 1972 oggetto della richiesta, e stabilendo altresì la denominazione della richiesta medesima nei seguenti termini: «Obiezione di coscienza al servizio militare: abolizione dei limiti per essere ammessi al servizio civile in luogo del servizio militare».

3. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per la conseguente deliberazione in camera di consiglio, dandone comunicazione ai presentatori della richiesta di *referendum* e al Presidente del Consiglio dei Ministri, a norma dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970.

Con successiva ordinanza del 20 dicembre 1996, l'Ufficio centrale ha provveduto alla correzione degli errori materiali contenuti nel quesito, quali sopra indicati.

4. — Nell'imminenza della camera di consiglio, il comitato promotore del *referendum* ha depositato una memoria nella quale, illustrate e argomentate le finalità e le conseguenze dell'iniziativa, si conclude per l'ammissibilità della richiesta.

Obiettivo della stessa è quello di affermare il diritto soggettivo a svolgere il servizio militare non armato o il servizio alternativo civile, in sostituzione della disciplina che attualmente qualifica il riconoscimento dell'obiezione di coscienza come ammissione a un beneficio.

Esclusa la sussistenza di alcuno dei limiti espressamente stabiliti dall'art. 75 della Costituzione, si osserva nella memoria che non solo non esistono motivi di rilevanza costituzionale che si oppongono al riconoscimento dell'obiezione di coscienza al servizio militare come diritto, ma che piuttosto tale configurazione sarebbe coerente sia con i principi costituzionali che apprestano la tutela della coscienza individuale (artt. 2, 19, 21 della Costituzione),

quali enucleati anche dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 467 del 1991 e 164 del 1985), sia con le linee direttive dell'ordinamento, nazionale e internazionale; a tale ultimo riguardo, si richiamano le diverse iniziative di riforma legislativa della materia, e il rilievo che, in questa prospettiva, assumono le norme contenute in convenzioni internazionali ratificate dall'Italia (art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici) nonché la risoluzione assunta il 19 gennaio 1994 dal Parlamento europeo circa l'obiezione di coscienza come vero e proprio diritto.

Sotto altro profilo, la difesa del comitato promotore illustra la sussistenza dei requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità del quesito.

Analizzata alla luce del dato letterale, dei lavori preparatori e della giurisprudenza amministrativa — solo parzialmente correttiva degli ambiti di discrezionalità amministrativa in tema di riconoscimento dell'obiezione —, la normativa oggetto del quesito evidenzia un omogeneo «principio abrogando», vale a dire quello della configurazione dell'obiezione come «ammissione a un beneficio» attraverso un vaglio di carattere discrezionale, reso esplicito dall'onere di adduzione dei motivi dell'obiezione e dal controllo dell'apposita commissione in ordine alla «fondatezza e sincerità» dei motivi addotti. Eliminate le correlative disposizioni, ne deriverebbe — osserva il comitato — l'inversa affermazione della titolarità di un diritto soggettivo.

La completezza del quesito referendario, così, viene a delinearci proprio in ragione dell'indicazione, in esso, di tutte le norme che sono espressione del ricordato principio abrogando e che variamente qualificano o presuppongono una posizione affievolita di tutela dell'obiezione di coscienza.

Nè la residua disciplina, una volta depurata dei riferimenti accennati, potrebbe in alcun modo giustificare una permanente discrezionalità dell'amministrazione nell'ammettere l'obiettore al servizio non armato o a quello civile, giacché rimarrebbe soltanto una verifica, priva di connotati discrezionali, di carattere negativo, in ordine alla insussistenza delle tassative condizioni ostative indicate nella legge.

Al corpo elettorale — conclude la difesa dei promotori — è offerta una chiara alternativa, tra il mantenimento dell'attuale impostazione in termini di «beneficio» e la configurazione di un automatico riconoscimento di un preesistente diritto: anche il requisito di chiarezza del principio abrogativo è dunque soddisfatto.

5. — Nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 è intervenuto, per i presentatori del *referendum*, l'avvocato Giovanni Pitruzzella, che ha insistito per l'ammissibilità dell'iniziativa.

• 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: ZAGREBELSKY

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0160

N. 32

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Caccia - Abolizione della possibilità per il cacciatore di entrare liberamente nel fondo altrui - Chiarezza, univocità e omogeneità del quesito referendario - Ammissibilità. (Cost., art. 842, approvato con r.d. 16 marzo 1942, n. 262, primo e secondo comma).

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 Nespor per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

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, esaminata la richiesta di *referendum* popolare — presentata da Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Lorenzo Strik Lievers, Rita Bernardini, Mauro Sabatano e Fiorella Mancuso — concernente l'abrogazione dell'art. 842 del codice civile, ha verificato la regolarità della richiesta e ne ha dichiarato la legittimità con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996.

La richiesta di *referendum* ha per oggetto il seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato l'articolo 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 secondo ("Egli può sempre opporsi a chi non è munito della licenza rilasciata dall'autorità.)?».

Al fine di identificare l'oggetto del *referendum*, l'Ufficio centrale ha anche stabilito (in applicazione dell'art. 32, ultimo comma, della legge n. 352 del 1970, introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1995, n. 173) la seguente denominazione: «Caccia: Abolizione della possibilità per il cacciatore di entrare liberamente nel fondo altrui».

2. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente ha convocato la Corte in camera di consiglio per il 9 gennaio 1997, disponendo, in applicazione dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970, che ne fosse data comunicazione ai promotori della richiesta di *referendum* ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.

3. — I promotori e presentatori del *referendum*, rappresentati e difesi dall'avv. Stefano Nespor, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, hanno depositato il 31 dicembre 1996 una memoria, per sostenere l'ammissibilità della richiesta. Essi hanno sottolineato che il quesito referendario tende alla estensione del generale divieto di accesso sul fondo altrui, quando non vi sia il consenso del proprietario, anche per chi pratici la caccia, eliminando l'eccezione prevista per questi ultimi dall'art. 842 cod. civ.

La difesa dei promotori ricorda che, con sentenza n. 63 del 1990, è già stato dichiarato ammissibile un analogo quesito. Non vi sarebbero ora ragioni per escludere questa nuova richiesta, sulla quale non interferirebbe la legge, nel frattempo intervenuta, sulla protezione della fauna selvatica omeoterma e sul prelievo venatorio (11 febbraio 1992, n. 157). Difatti l'art. 842 cod. civ. non sarebbe stato abrogato, modificato o integrato da tale legge, ma dovrebbe essere solo interpretato in connessione con la nuova legge che regola la caccia.

4. — Un unico «atto di intervento e di deduzioni» è stato depositato, il 4 gennaio 1997, da numerose associazioni e da un comitato appositamente costituitosi: il Comitato per il NO al *referendum* per l'abrogazione dell'art. 842 c.c., la UNAVI (Unione nazionale delle associazioni venatorie italiane), il CNCN (Comitato nazionale caccia e natura), la Federazione italiana della caccia, la Unione nazionale ENALCACCIA pesca e tiro, la ARCI-Caccia, la Associazione nazionale libera caccia, la Associazione nazionale migratoristi italiani ANUU, la Associazione italiana della caccia Italcaccia.

I comitati e le associazioni venatorie hanno affermato di essere legittimati ad intervenire ed hanno sostenuto la inammissibilità del quesito referendario.

5. — In prossimità della camera di consiglio, i promotori del *referendum* hanno depositato una memoria per sostenere che i comitati e le associazioni venatorie non sono legittimati ad intervenire.

6. — Nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997, essendo presenti i rappresentanti e difensori sia dei promotori che degli intervenienti, sono stati ascoltati gli avv. Massimo Luciani, Claudio Chiola e Angelo Clarizia, i quali, per i comitati e le associazioni venatorie, hanno sostenuto la legittimazione ad intervenire di questi ultimi, legittimazione contestata invece, per i promotori, dagli avv. Stefano Nespor, Achille Chiappetti e Beniamino Caravita di Toritto.

La Corte, con ordinanza di cui è stata data lettura, ha dichiarato inammissibile l'intervento, giacché l'art. 33, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 indica e circoscrive l'organo e i soggetti che hanno la facoltà di partecipare al giudizio di ammissibilità del *referendum*.

Successivamente i difensori dei promotori hanno illustrato e ribadito le argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità del *referendum*.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ALLEGATO

Reg. ref. n. 100

Ordinanza letta nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997

LA CORTE COSTITUZIONALE

Premesso che hanno unitariamente depositato «atto di intervento in giudizio e deduzioni» il Comitato per il NO al referendum per l'abrogazione dell'art. 842 c.c., l'Unione nazionale delle associazioni venatorie (U.N.A.V.I.), il Comitato nazionale caccia e natura (C.N.C.N.), la Federazione italiana della caccia, l'Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro, l'ARCI-Caccia, l'Associazione libera caccia, l'Associazione nazionale migratori italiani, l'Associazione italiana della caccia - Italcaccia.

Ritenuto che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (sentenza n. 10 del 1972 e, da ultimo, sentenze n. 47 del 1991, nn. 32, 33 e 37 del 1993), sono legittimati ad intervenire nei giudizi di ammissibilità della richiesta di referendum, in base alla normativa che disciplina questa particolare procedura (art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352), soltanto il Governo nonché i delegati e i presentatori;

che i soggetti sopra indicati non rivestono tale qualità, sicché il loro intervento risulta inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE

Dichiara inammissibile l'intervento sopra indicato.

Il Presidente: GRANATA

N. 33

*Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997***Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.****Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Carriere dei magistrati - Abolizione dell'attuale sistema di progressione in carriera - Omogeneità e chiarezza del quesito - Prefigurabilità di discipline alternative parimenti rispettose delle direttive costituzionali che governano l'organizzazione della giurisdizione - Ammissibilità.****(Legge 25 luglio 1966, n. 570; legge 20 dicembre 1973, n. 831).****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 RUPERTQ, 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.

Ritenuto in fatto

1. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 532, e successive modificazioni, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare presentata il 5 gennaio 1996 da Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Lorenzo Strik Lievers, Rita Bernardini, Mauro Sabatano, Fiorella Mancuso, sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogata la legge 25 luglio 1966, n. 570, recante «Disposizioni sulla nomina a magistrato di Corte d'appello», la 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» e la legge 4 gennaio 1963, n. 1, recante «Disposizioni per l'aumento degli organici della magistratura e per le promozioni» limitatamente alle seguenti parti: art. 2, comma 1, limitatamente alle parole: «e in seguito a scrutinio», comma 2, limitatamente alle parole: «per un decimo» ed alle parole «per sette decimi ai promuovibili per merito distinto a seguito di scrutinio; per due decimi ai promuovibili per merito a seguito di scrutinio»,

comma 3, limitatamente alle parole: “per un decimo” ed alle parole: “e comunque per un numero di posti non inferiore a tre; per nove decimi ai promuovibili per merito distinto a seguito di scrutinio”, comma 4 (“Nella ripartizione dei posti tra concorsi e scrutini, in caso di frazioni pari l’unità è attribuita al concorso; altrimenti l’unità è attribuita all’aliquota che ha la frazione maggiore. Nell’ambito dei posti spettanti alle due qualifiche di scrutinio per la promozione in appello, in caso di frazioni pari l’unità è attribuita all’aliquota che ha la frazione maggiore.”), comma 5 (“I posti che, in esito all’espletamento dei concorsi per esame, rimarranno eventualmente non assegnati per difetto di vincitori andranno attribuiti in aumento alle rispettive quote riservate ai promuovibili per merito distinto nello stesso anno.”) e comma 6 (“Sono considerate vacanze previste quelle che si verificano per collocamenti a riposo determinati da limiti di età: sono considerate vacanze imprevedute quelle che si verificano per qualsiasi altra causa.”); articolo 3; articolo 4, comma 1, limitatamente alle parole: “e ai promuovibili per scrutinio” e comma 4 (“I posti che non possono essere attribuiti per difetto di magistrati già compresi negli elenchi dei promuovibili saranno formati in esito agli scrutini successivi con decorrenza 31 dicembre 1962, salve le norme della presente legge relative alle promozioni in sovrannumero”); articolo 5; articolo 8, comma 1, lett. b) (“i magistrati dichiarati impromuovibili nello scrutinio a turno di anzianità”); articolo 14; articolo 15; articolo 16; articolo 17; articolo 18; articolo 19; articolo 20; articolo 21; articolo 22; articolo 23; articolo 24; articolo 25; articolo 26; articolo 27; articolo 28; articolo 29; articolo 30; articolo 31; articolo 32; articolo 33?».

2. — L’Ufficio centrale per il *referendum*, con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996, ha dato atto che la richiesta di cui trattasi ha riportato sottoscrizioni regolari in numero superiore alle cinquecentomila, fissato dall’art. 75, primo comma, della Costituzione e che la richiesta, regolarmente presentata, concerne, quanto alle leggi 25 luglio 1966, n. 570 e 20 dicembre 1973, n. 831, atti normativi tuttora vigenti.

L’Ufficio ha, invece, constatato che la legge 4 gennaio 1963, n. 1 deve ritenersi abrogata, proprio nelle parti indicate nel quesito, dalla nuova disciplina (con essa incompatibile ai sensi dell’art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale) introdotta dalle surrichiamate leggi n. 570 del 1966 e n. 831 del 1973 ed espunto dal quesito ogni riferimento ad essa.

La richiesta di *referendum* è stata, quindi, dichiarata legittima sul seguente quesito, così riformulato:

«Volete voi che sia abrogata la legge 25 luglio 1966, n. 570, recante “Disposizioni sulla nomina a magistrato di Corte d’appello”, e la 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”?».

L’Ufficio centrale ha stabilito che la denominazione del *referendum* sia «Carriere dei magistrati: Abolizione dell’attuale sistema di progressione in carriera».

3. — Ricevuta comunicazione dell’ordinanza, il Presidente di questa Corte, con decreto del 18 dicembre 1996, ha fissato per la conseguente deliberazione il giorno 9 gennaio 1997, dandone comunicazione ai presentatori delle richieste ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’art. 33, secondo comma, legge n. 352 del 1970.

I presentatori si sono avvalsi della facoltà di presentare memoria ai sensi dall’art. 33, terzo comma, legge citata.

Nella memoria si premette che il contenuto del quesito originario concerneva anche l’abrogazione di taluni articoli, commi e parti di commi, della legge n. 1 del 1963, al fine di ottenere, in caso di approvazione della proposta referendaria, un residuo sistema di progressione nelle qualifiche dei magistrati ordinari incentrato sui concorsi per esame.

La sua riformulazione ad opera dell’Ufficio centrale per il *referendum*, ad avviso dei predetti, non ha modificato l’intenzione dei promotori e la *ratio* oggettiva del quesito originario, che risulta, anche nel testo attuale, chiaro ed univocamente diretto ad eliminare il sistema vigente.

Il quesito, secondo la tesi svolta nella memoria, non contrasta, inoltre, con alcuno dei limiti espressamente stabiliti dall’art. 75 della Costituzione, ovvero implicitamente desumibili.

Le leggi n. 570 del 1966 e n. 831 del 1973 non possono, infatti, qualificarsi a contenuto costituzionalmente vincolato, ma concretano una delle soluzioni astrattamente possibili nella disciplina della progressione in carriera.

Il vuoto normativo determinato dall’eventuale accoglimento della proposta referendaria ad avviso dei promotori può essere colmato dal legislatore ordinario e non sono utilmente invocabili nel giudizio sull’ammissibilità della proposta stessa i principi affermati nelle sentenze della Corte n. 47 del 1991, n. 32 del 1993, n. 5 del 1995 in tema di *referendum* aventi ad oggetto leggi elettorali, né quello enunciato nella decisione n. 29 del 1987, concernente le norme per l’elezione dei membri togati del Consiglio superiore della magistratura.

Si sostiene, infine, nella memoria che il principio unitario che informa le norme oggetto del quesito referendario e la chiara alternativa posta al corpo elettorale, tra mantenimento o soppressione dell’attuale disciplina, lo fanno ritenere positivamente connotato dai requisiti di ammissibilità.

4. — Non v'è stato intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

5. — Nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 l'avv. Beniamino Caravita di Toritto, per i presentatori Rita Bernardini e Mauro Sabatano, ha insistito per l'ammissibilità della richiesta così come modificata dall'Ufficio centrale.

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 incontri 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CAPOTOSTI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0162

N. 34

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati - Attuale esclusione di una responsabilità diretta a favore di una responsabilità indiretta e limitata - Eliminazione delle parole «contro lo Stato» - Assoluta ed oggettiva mancanza di chiarezza del quesito che si intende sottoporre a votazione popolare relativamente alla posizione dello Stato la cui responsabilità è pure preminente nell'attuale sistema legislativo - Inammissibilità.

(Legge 13 aprile 1988, n. 117).

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 compor-

tamento, 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.

Ritenuto in fatto

1.1. — 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 depositata il 5 gennaio 1996 da Stanzani Ghedini Sergio Augusto, Strik Lievers, Bernardini Rita, Sabatano Mauro e Mancuso Fiorella, sul seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogata la 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";

comma 2, limitatamente alle parole "contro lo Stato";

articolo 6,

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 15 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";

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,";

comma 5 limitatamente alle parole: "di rivalsa ai sensi dell'articolo 8"».

1.2. — Con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 l'Ufficio centrale, verificata la regolarità della richiesta, l'ha dichiarata legittima.

L'Ufficio stesso, inoltre, rilevato che «per quanto riguarda l'art. 6 [della citata legge n. 117 del 1988], la richiesta di abrogazione concerne i commi 1 e 3, per intero, e parte del comma 2, e per evidente errore materiale non comprende anche la rubrica dell'articolo ("Intervento del magistrato nel giudizio") che rimarrebbe priva di senso, in quanto la normativa residua riguarda materia diversa dall'intervento stesso», ha provveduto ad integrare il quesito nei termini seguenti:

«Volete voi che sia abrogata la 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";

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";

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,";

comma 5, limitatamente alle parole: "di rivalsa ai sensi dell'articolo 8"?».

2. — Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 9 gennaio 1997 per le conseguenti deliberazioni, dandone regolare comunicazione.

3. — Con memoria depositata il 31 dicembre 1996, i promotori e presentatori della richiesta referendaria hanno presentato motivi a sostegno dell'ammissibilità della medesima.

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'obiettivo 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0163

N. 35

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Interruzione volontaria della gravidanza - Liberalizzazione con caducazione di procedimenti e controlli amministrativi e giurisdizionali attualmente previsti, nonché delle connesse fattispecie incriminatrici - Esigenza di salvaguardia del principio secondo il quale l'interruzione volontaria della gravidanza non è mezzo per il controllo delle nascite e per cui è giustificato l'impegno delle strutture pubbliche a sostegno della valutazione dei presupposti per l'I.v.g. nel rispetto del diritto del concepito alla vita - Preclusione dell'ammissibilità di un referendum diretto contro leggi ordinarie ma a contenuto costituzionalmente vincolato - Inammissibilità.

(Legge 22 maggio 1978, n. 194)

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.

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 il 28 settembre 1995 da dodici cittadini elettori, concernente la disciplina dell'interruzione volontaria di gravidanza e avente ad oggetto alcuni articoli e parti di articoli della legge 22 maggio 1978, n. 194.

Verificata la regolarità della richiesta, l'Ufficio centrale ne ha dichiarato la legittimità con ordinanza in data 11-13 dicembre 1996 nella quale, dopo aver modificato il testo del quesito in due parti (relative rispettivamente agli artt. 10, comma 3, e 15, comma 2, della legge n. 194 del 1978), ha disposto l'integrale riformulazione del quesito stesso nel seguente modo:

«Volete voi 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 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'articolo 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, comma secondo, 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 100.000."), 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"».

2. — Con la citata ordinanza 11-13 dicembre 1996, relativa alla presente e ad altre diciannove richieste di *referendum* di iniziativa popolare, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha provveduto altresì, in osservanza a quanto disposto dall'art. 32, ultimo comma, della legge n. 352 del 1970, introdotto con l'art. 1 della legge 17 maggio 1995, n. 173, a denominare la richiesta stessa «Aborto: Abolizione dei limiti all'interruzione della gravidanza nei primi novanta giorni, e del ricorso esclusivo alle strutture pubbliche» e a contrassegnarla con la sigla A/12, disponendo le conseguenti comunicazioni di legge.

3. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per la conseguente deliberazione, dandone a sua volta comunicazione ai presentatori della richiesta e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. — Il Comitato promotore del *referendum* ha depositato una memoria nella quale, dopo avere sinteticamente esposto i vari contenuti della richiesta referendaria, ha sostenuto la ammissibilità della richiesta stessa perché dotata dei requisiti di omogeneità, chiarezza e non contraddittorietà già rinvenuti da questa Corte nella «analoga» richiesta referendaria c.d. radicale, esaminata nella sentenza n. 26 del 1981. Così come la precedente richiesta, anche la presente si concentra verso il prioritario obiettivo di liberalizzare il ricorso all'interruzione volontaria della gravidanza, facendo cadere i procedimenti e i controlli amministrativi e giurisdizionali attualmente previsti nonché le connesse fattispecie incriminatrici.

In particolare, «forte della oramai acquisita legittimità costituzionale di un assetto normativo che non prenda di realizzare la tutela del concepito nella forma della persecuzione penale dell'aborto», l'iniziativa referendaria mira «al nuovo principio unitario ispirato alla più ampia liberalizzazione della interruzione della gravidanza» e, mentre per l'aborto nei primi novanta giorni prevede «l'eliminazione della indicazione delle circostanze in presenza delle quali l'attuale legge lo consente», nonché delle corrispondenti procedure e modalità previste nella legge stessa, per il successivo periodo di gravidanza «semplifica» il ricorso all'interruzione snellendo le procedure e le modalità.

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, temperando 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 nascituri, 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: VASSALLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0164

N. 36

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Radiocomunicazioni - Disciplina dei messaggi pubblicitari sulle reti radiofoniche e televisive della concessionaria pubblica - Funzioni della commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in ordine ai messaggi pubblicitari - Limitazioni orarie delle trasmissioni dei messaggi pubblicitari - Domanda referendaria finalizzata ad innovare il sistema delle norme e alla sua sostituzione - Non conformità alla logica dell'istituto referendario avente natura meramente ablativo - Riferimento alle sentenze della Corte nn. 16/1978 e 28/1987 - Inammissibilità.

(Legge 6 agosto 1990, n. 223).

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 pa-

role: «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.

Ritenuto in fatto

1. — L'Ufficio centrale del *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 il 5 gennaio 1996 dai signori Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Lorenzo Strik Lievers, Rita Bernardini, Mauro Sabatano e Fiorella Mancuso, sul seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogata la 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"?».

2. — L'Ufficio centrale, verificata la regolarità della richiesta, ne ha dichiarato la legittimità con ordinanza del 13 dicembre 1996 nella quale ha ritenuto tuttora vigente la disposizione oggetto del quesito referendario.

3. — Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il presidente di questa Corte, con decreto del 18 dicembre 1996, ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per la conseguente deliberazione, dandone regolare comunicazione.

4. — Con memoria depositata nei termini, i promotori del *referendum* hanno insistito per l'ammissibilità dell'iniziativa rilevando l'assoluta univocità ed inequivocità del quesito referendario. Questo, infatti, nei suoi termini «scheletrici» mira chiaramente a ridurre il tetto del tempo destinabile alle trasmissioni pubblicitarie, consentendo all'elettorato di avere una chiara percezione del significato e delle conseguenze del proprio voto.

Altrettanto chiara è la normativa conseguente alla proposta abrogazione: essa riguarda l'esercizio di poteri politici di indirizzo e garanzia, l'individuazione di obblighi di documentazione contabile nei confronti dell'autorità pubblica, secondo termini e procedure attualmente vigenti che possono restare invariati.

Né, infine, l'effetto abrogativo può comportare implicazioni di alcun genere con la vigente disciplina comunitaria in materia di cui alla direttiva del Consiglio 89/552/CEE.

Nel merito, rilevano i promotori che il rilievo della missione pubblica conferita alla concessionaria pubblica è tale da esigere che essa venga sottratta — entro certi limiti — ai condizionamenti dipendenti da un accesso, sia pure contenuto, alle risorse private.

Nel chiaro intento di favorire il deflusso di una larga quantità di risorse private dal sistema di finanziamento pubblicitario della concessione pubblica verso l'iniziativa commerciale privata e verso l'editoria in genere, i promotori sono dell'avviso che il servizio pubblico vada alimentato «mediante il canone-imposta, ovvero mediante proventi di carattere anche non impositivo finalizzati al sostegno di attività rispondenti alla missione pubblica, culturali, educative, scientifiche destinate eventualmente ad un pubblico minoritario, indipendentemente e preventivamente programmate». Del resto, le ultime relazioni annuali del Garante per la radiodiffusione e l'editoria indicano che alla diminuzione delle risorse provenienti dagli introiti pubblicitari potrebbe agevolmente farsi fronte con un aumento del canone attuale non superiore ad un terzo.

5. — Non v'è stato intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri.

6. — Nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 l'avv. Giovanni Motzo, per i presentatori Rita Bernardini e Mauro Sabatano, ha insistito per l'ammissibilità della richiesta.

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 espresa» (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'ipotezzata «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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CAPOTOSTI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 37

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare .

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Imposte sui redditi - Ritenute alla fonte - Sostituto d'imposta - Abolizione - Ablazione di somme trattenute da parte del datore di lavoro a titolo d'imposta e da costui versate nelle casse dell'erario - Identica richiesta referendaria già dichiarata inammissibile dalla Corte con sentenza n. 11/1995 - Richiamo alla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze nn. 364/1987, 128/1986 e 92/1972) - Natura tributaria delle disposizioni oggetto del quesito referendario - Destinazione delle somme in questione all'apprestamento dei mezzi necessari al fabbisogno dello Stato - Inammissibilità.

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 23 e 25, primo comma)

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.

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 sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato il 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, 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.)?».

2. — L'Ufficio centrale, verificata con esito positivo la regolarità della richiesta e la persistente vigenza dell'atto normativo cui si riferisce, l'ha dichiarata legittima.

Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 9 gennaio 1997 per l'udienza in camera di consiglio, dandone regolare comunicazione.

3. — In prossimità della camera di consiglio hanno presentato memoria i promotori del *referendum*, insistendo per la declaratoria di ammissibilità della richiesta.

Ha in particolare rilevato la difesa che non tutte le leggi che disciplinano il rapporto fisco-contribuente rientrano nel campo d'applicazione dell'art. 75 della Costituzione, ma solo quelle di imposizione del tributo, la cui rimozione unilaterale altererebbe la struttura del bilancio. Ne consegue che le leggi strumentali o complementari che disciplinano solo una modalità di riscossione del tributo, quale è quella oggetto della presente richiesta referendaria, andrebbero ritenute estranee al divieto di cui alla norma citata.

4. — Nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 è stato udito per i promotori del *referendum* l'avvocato Giulio Tremonti.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0166

N. 38

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare .

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Giornalisti - Abolizione della prevista obbligatorietà dell'iscrizione all'albo per l'esercizio della professione - Omogeneità, chiarezza, completezza ed univocità del quesito referendario - Non essenzialità dell'ordinamento della professione di giornalista alla tutela di un diritto costituzionale quale quello della libera manifestazione del pensiero - Ammissibilità.

(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 nn. 11 e 98 del 1968).

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.

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 modifiche, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare presentata da un gruppo di cittadini elettori sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogata la legge 3 febbraio 1963, n. 69, recante "Ordinamento della professione di giornalista"?».

2. — L'Ufficio centrale, dopo aver verificato la regolarità della richiesta, con esito positivo, ha rilevato che il quesito era stato formulato senza tenere conto né delle successive leggi 20 ottobre 1964 n. 1039 e 10 giugno 1969 n. 308, che hanno modificato la legge oggetto del *referendum*, né delle sentenze n. 98 e n. 11 del 1968 di questa Corte, che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge stessa.

Di conseguenza, l'Ufficio centrale per il *referendum* ha provveduto a riformulare il quesito del *referendum* nei seguenti termini: «Volete voi che sia abrogata la 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"?».

Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 8 gennaio 1997 per l'udienza in camera di consiglio, dandone regolare comunicazione.

3. — In prossimità della camera di consiglio hanno presentato memoria i promotori del *referendum*, insistendo per la declaratoria di ammissibilità della richiesta.

Ha in particolare rilevato la difesa che nel caso non sembra sussistere alcuna delle ragioni ostative di cui all'art. 75 della Costituzione.

Parimenti, non potrebbero trarsi motivi di inammissibilità dal fatto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 11 del 1968, ha ritenuto non contrastante con il principio di cui all'art. 21 della Costituzione la prevista obbligatorietà dell'iscrizione all'albo per l'esercizio della professione di giornalista, in quanto il fatto che una legge abbia superato il vaglio di costituzionalità non vuol dire che la stessa non sia sottoponibile a *referendum*.

Risulterebbero inoltre osservati, secondo il Comitato promotore, gli ulteriori requisiti di omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito, atteso che le disposizioni che si intendono abrogare rispondono ad una matrice razionalmente unitaria, richiedendosi l'abrogazione dell'intera legge che disciplina, in modo organico e sistematico, l'attività giornalistica.

Anche sotto il profilo della completezza non sembra possano sussistere dubbi, posto che nella normativa di risulta non sono rinvenibili disposizioni ricollegabili alle abrogande norme ed espressive della medesima *ratio*; in proposito, la difesa del Comitato promotore fa presente che non è stato ricompreso nel quesito referendario l'art. 5 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 in quanto esso si limita a prevedere la mera possibilità e non l'obbligo, per il direttore responsabile di un periodico, di iscrizione all'albo dei giornalisti.

Analogamente, non sembrano ipotizzabili incoerenze della normativa di risulta con riguardo ai profili previdenziali connessi con l'esercizio della professione di giornalista, dal momento che non vi è coincidenza soggettiva tra gli iscritti all'ordine e gli iscritti all'Istituto nazionale di previdenza per i giornalisti, giacché questo comprende solo i professionisti che effettivamente svolgono attività professionale a favore di un'impresa editrice.

4. — In prossimità dell'udienza hanno presentato memorie il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti ed i Consigli regionali del medesimo ordine per il Veneto e per la Lombardia, ma la Corte ha dichiarato l'inammissibilità di questi atti di intervento.

5. — Nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997 è stato udito, per i promotori del *referendum*, l'avvocato Giuseppe Morbidelli.

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* costituiscono il contenuto essenziale di un altro autonomo corpo normativo che, sopravvivendo all'even-

tuale 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

ALLEGATO

ORDINANZA

emessa nella camera di consiglio dell'8 gennaio 1997.

Premesso che hanno depositato «atto di intervento in giudizio» l'Ordine dei giornalisti, Consiglio nazionale; il Consiglio regionale dell'Ordine dei giornalisti della Lombardia e l'Ordine dei giornalisti del Veneto;

Ritenuto che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (sentenze nn. 37, 33 e 32 del 1993, 47 del 1991, 10 del 1972), sono legittimati ad intervenire nei giudizi di ammissibilità della richiesta di *referendum*, a norma dell'art. 33, terzo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, soltanto il Governo nonché i delegati e i presentatori;

che i soggetti sopra indicati non rivestono tali qualità, sicché il loro intervento risulta inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile l'intervento sopra indicato.

Il Presidente: GRANATA

N. 39

*Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997***Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Sanità pubblica - Servizio sanitario nazionale - Abolizione dell'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie - Precedente richiesta di referendum già dichiarata non ammissibile dalla Corte con la sentenza n. 2/1995 - Mancanza del contenuto abrogativo ipotizzato dai proponenti - Inidoneità della richiesta di referendum ad incorporare un quesito senza garanzie per l'elettore della possibilità di una scelta che consegua agli effetti annunciati e incisione della corretta espressione del voto - Inammissibilità.

(Legge 23 dicembre 1978, n. 833).

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.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa l'11-13 dicembre 1996 l'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, ha dichiarato la legittimità (ai sensi dell'art. 32 della stessa legge) della richiesta di referendum presentata da Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Lorenzo Strik Lievers, Rita Bernardini, Raffaella Fiori, Mauro Sabatano e Fiorella Mancuso per sottoporre a votazione popolare il seguente quesito: «Volete voi che sia abrogata la legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante "Istituzione del servizio sanitario nazionale", nel testo risultante dalle successive modificazioni ed integrazioni, limitatamente alle seguenti parti: articolo 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"?».

Al fine di identificare l'oggetto del *referendum* l'Ufficio centrale ha anche stabilito (in applicazione dell'art. 32, ultimo comma, della legge n. 352 del 1970, introdotto dall'art. 1 della legge 17 maggio 1995, n. 173) la seguente denominazione: «Servizio sanitario nazionale - abolizione dell'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie».

2. — Ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente ha convocato la Corte in camera di consiglio (in applicazione dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 352 del 1970) per il 9 gennaio 1997, disponendo che ne fosse data la comunicazione ai presentatori della richiesta di *referendum* ed al Presidente del Consiglio dei Ministri.

3. — I promotori del *referendum* rappresentati e difesi dall'avv. Achille Chiappetti, hanno depositato, il 4 gennaio 1997, una memoria per sostenere l'ammissibilità della richiesta.

Lo scopo del *referendum* sarebbe quello di mantenere il principio dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie per tutti i cittadini, ma di consentire l'alternativa di ricorrere a forme assicurative diverse da quella rappresentata dall'iscrizione presso il Servizio sanitario nazionale.

La difesa dei promotori ricorda che, con sentenza n. 2 del 1995, è stata dichiarata non ammissibile una precedente richiesta di *referendum* che investiva la stessa legge n. 833 del 1978, ma che comprendeva nel quesito anche le disposizioni che impongono il pagamento del contributo per l'assistenza di malattia. Proprio in relazione ad esse la Corte aveva affermato che, trattandosi di disposizioni che impongono autoritativamente un sacrificio economico per apprestare mezzi destinati a coprire spese pubbliche, le disposizioni stesse non possono essere sottoposte alla votazione diretta del corpo elettorale, esclusa per la categoria delle «leggi tributarie» dall'art. 75, secondo comma, della Costituzione.

La nuova richiesta limita il quesito referendario alla sola iscrizione al Servizio sanitario nazionale. In tal modo il *referendum* manterrebbe un significato coerente, senza tuttavia incidere sul potere dello Stato di imporre, a titolo solidaristico, il contributo per l'assistenza di malattia.

Verrebbe così meno, ad avviso dei promotori, ogni ragione ostativa all'ammissibilità della richiesta di *referendum*.

In particolare il quesito da sottoporre al voto popolare non avrebbe ad oggetto disposizioni di legge che possano essere qualificate come costituzionalmente vincolate o obbligatorie, specificamente con riferimento al diritto alla salute garantito dall'art. 32 della Costituzione. La determinazione degli strumenti e dei modi di attuazione di tale diritto è rimessa al legislatore ordinario, sicché sarebbe compatibile con i principi costituzionali consentire ai cittadini di optare volontariamente ed a loro spese per il servizio privato, restando immutata la struttura del Servizio sanitario nazionale.

4. — In camera di consiglio è stato ascoltato, per i promotori, l'avv. Achille Chiappetti, il quale ha ribadito ed illustrato ulteriormente le argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità del *referendum*.

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 consegua 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositato in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 40

Sentenza 30 gennaio - 10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare .

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Istruzione pubblica - Scuola elementare - Docenti - Abolizione dei moduli organizzativi con più maestri nelle classi - Eliminazione dell'obbligo di adottare il modulo organizzativo dei «tre insegnanti» quale «unica necessaria e uniforme formula organizzativa ed impiego dei docenti» - Intrinseca mancanza di chiarezza della proposta di referendum mirante di per sé all'instaurazione di un sistema diverso in sostituzione di quello attualmente vigente - Inammissibilità.

(D. Lgs. 16 aprile 1994, n. 297).

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.

Ritenuto in fatto

1. — L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione ai sensi dell'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352 e successive modifiche e integrazioni, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare, presentata il 28 settembre 1995 da tredici cittadini elettori, sul seguente quesito:

«Volete voi che sia abrogato il 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 attività 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 e delle diverse discipline del *curricolo* 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 11, 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, limitatamente alle parole: “per l’attivazione del nuovo modulo organizzativo.”, e comma 9, limitatamente alle parole: “, nonché all’attuazione del programma del nuovo modulo,”?);

2. — Con ordinanza dell’11-13 dicembre 1996 l’Ufficio centrale per il *referendum* ha dichiarato la legittimità della richiesta, provvedendo a correggere l’errore materiale in cui si è indicato l’art. 131, comma 11, come la norma nella quale figurano le parole di cui si chiede l’abrogazione, che invece sono contenute nel comma 1 del medesimo articolo, e stabilendo altresì la denominazione della richiesta di *referendum* nel seguente tenore «scuola elementare: abolizione dei moduli organizzativi con più maestri nelle classi».

3. — Ricevuta comunicazione dell’ordinanza dell’Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato, per la conseguente deliberazione, la camera di consiglio dell’8 gennaio 1997, disponendone a sua volta la comunicazione ai presentatori della richiesta di *referendum* e al Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell’art. 33, secondo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352.

4. — Con successiva ordinanza del 20 dicembre 1996, l’Ufficio centrale ha provveduto alla correzione degli errori materiali nei seguenti termini:

nella parte relativa all’art. 128, comma 6, si deve leggere:

«La pluralità degli interventi è articolata, di norma, per ambiti disciplinari, anche in riferimento allo sviluppo delle più ampie opportunità formative»;

nella parte relativa all’art. 128, comma 7, si deve leggere:

«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 *curricolo* 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.»;

nella parte relativa all’art. 133, comma 6, si deve leggere:

«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».

5. — Nell’imminenza della camera di consiglio il Comitato promotore del *referendum* ha depositato una prima memoria, nella quale chiarisce che la richiesta è diretta alla abrogazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 297 del 1994 che impongono all’amministrazione scolastica l’obbligo di impiegare i docenti delle elementari secondo moduli organizzativi composti da più insegnanti, e ciò nel presupposto che la frammentazione dell’insegnamento sia inopportuna e dannosa per il buon andamento dell’attività didattica e l’interesse degli alunni. Ed invero, nella memoria si afferma che, venuta meno la figura dell’insegnante che indirizza in modo unitario l’attività scolastica dei bambini ed introdotto il sistema per cui i docenti si alternano nelle varie discipline, l’insegnamento risulta foriero di disorientamento e confusione per gli alunni che vengono privati di un punto di riferimento stabile, rappresentato dall’insegnante unico.

La difesa del comitato sostiene che la domanda referendaria avrebbe tutti i requisiti per essere dichiarata ammissibile, perché non riguarda le materie di cui all’art. 75, secondo comma, della Costituzione, non tende all’abrogazione di atti normativi dotati di forza passiva peculiare, non ha per oggetto disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato e non mira all’abrogazione di un organo o istituto la cui esistenza è prevista dalla Costituzione; essa è diretta, invece, alla soppressione di un determinato modulo organizzativo che

il legislatore ha discrezionalmente scelto per le scuole elementari. Inoltre la richiesta concerne disposizioni contenute in un atto avente forza di legge, qual è il testo unico in esame emanato nell'esercizio della funzione legislativa delegata ai sensi dell'art. 76 della Costituzione.

Il quesito risponderebbe, poi, ai canoni di omogeneità, univocità e chiarezza enucleati dalla giurisprudenza costituzionale, poiché coinvolge una normativa della quale è possibile individuare una matrice razionalmente unitaria, consentendo così ai cittadini la piena consapevolezza del significato del voto.

Nella memoria si precisa che il quesito non è stato esteso anche al comma 2 dell'art. 121, che disciplina l'organico di ciascun circolo didattico della scuola elementare — costituito da un numero di posti pari al numero delle classi e delle pluriclassi, nonché da un ulteriore numero di posti in ragione di uno ogni due classi, e ciò in qualche modo in vista dell'attivazione del «modulo dei tre docenti» — perché il legislatore e l'amministrazione scolastica, fermo restando quell'organico, possono sempre disciplinare l'insegnamento secondo modelli alternativi, comunque compatibili con il mantenimento del docente unico.

E, d'altra parte, se il quesito avesse riguardato anche la norma sull'organico, ne sarebbe derivata una domanda eterogenea rispetto alla doverosa matrice unitaria, perché il corpo votante sarebbe stato chiamato ad esprimersi, da un canto, sull'eliminazione del «modulo dei tre docenti», e, dall'altro, sulla composizione dell'organico degli insegnanti.

Da ultimo nessuna influenza dovrebbe avere sull'ammissibilità della richiesta la sopravvenuta legge 23 dicembre 1996 n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), il cui art. 1, comma 72, reca norme in tema di organizzazione dell'attività didattica, espressamente richiamando l'art. 128 del decreto legislativo n. 297 del 1994, che è una delle norme oggetto del *referendum*. L'art. 128, infatti, disciplina una pluralità di profili in tema di programmazione e di organizzazione didattica, alcuni dei quali del tutto estranei al quesito referendario e alla sua *ratio* e, in caso di esito positivo della consultazione popolare, il riferimento a quella norma rimarrebbe comunque efficace per le parti non toccate dal *referendum*.

6. — Con una seconda memoria, il comitato promotore ha ulteriormente esplicitato le motivazioni che stanno alla base della richiesta referendaria e gli obiettivi che si intendono conseguire in caso di risultato positivo della consultazione popolare. In particolare precisa che ciò che si chiede è l'eliminazione dell'obbligo di adottare il modulo organizzativo dei «tre insegnanti», quale «unica, necessaria e uniforme formula organizzativa e di impiego dei docenti della scuola elementare», e ciò al fine di «ristabilire la libertà metodologica di insegnamento costituzionalmente garantita e di fatto compromessa dalle norme che il quesito referendario mira ad abrogare». Ne consegue che il successo del quesito «non comporterebbe l'impossibilità di scegliere, nelle singole scuole, responsabilmente, anche un'organizzazione di tipo modulare», ma ciò sarebbe conseguente a valutazioni di opportunità professionale e didattica e non più invece imposto dalla legge, sì che ogni circolo didattico avrebbe la possibilità di scegliere le formule organizzative ritenute più idonee agli scopi istituzionali.

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 che 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 consequenziale, 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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: MIRABELLI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

N. 41

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.**Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Ordinamento giudiziario - Magistrati - Arbitrati - Accettazione di incarichi di qualsiasi specie e assunzione di funzioni di arbitro previa autorizzazione del C.S.M. - Abrogazione delle disposizioni relative - Omogeneità e chiarezza del quesito referendario - Ammissibilità****(R. D. 30 gennaio 1941, n. 12, art. 16, secondo e terzo comma, come sostituito dall'art. 14, secondo e terzo comma, della legge 2 aprile 1979, n. 97).**

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 Nesper per i presentatori Rita Bernardini e Mauro Sabatano.

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 depositata il 5 gennaio 1996 da Sergio Augusto Stanzani Ghedini, Lorenzo Strik Lievers, Rita Bernardini, Mauro Sabatano e Fiorella Mancuso sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato il regio decreto 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?»

Con ordinanza dell'11-13 dicembre 1996 l'Ufficio centrale, verificata la regolarità della richiesta, l'ha dichiarata legittima.

2. — Ricevuta la comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 9 gennaio 1997 per le conseguenti deliberazioni, dandone regolare comunicazione.

Il Comitato promotore del *referendum* ha depositato memoria a sostegno dell'ammissibilità del *referendum*.

3. — Nella camera di consiglio del 9 gennaio 1997 è stato udito l'avvocato Stefano Nespore, che ha insistito per l'ammissibilità della proposta referendaria.

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.

Il Presidente: GRANATA

Il redattore: CONTRI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

96C0170

N. 42

Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997

Giudizio sulla ammissibilità della richiesta di referendum popolare.

Costituzione della Repubblica italiana - Referendum - Pubblicità automobilistica - Disciplina dei contratti di compravendita degli autoveicoli ed istituzione del pubblico registro automobilistico presso le sedi dell'Automobile club d'Italia - Riferimento alla sentenza della Corte n. 291/1992 - Disomogeneità del quesito referendario solo apparentemente finalizzato all'eliminazione del pubblico registro automobilistico, ma coinvolgente una pluralità di soggetti ed uffici nonché le funzioni dei medesimi, disciplinate da distinti ed eterogenei testi normativi - Difetto di univocità determinante possibili equivoci per l'elettore con compressione della libertà di espressione consapevole del voto - Inammissibilità.

(R.d.-l. 15 marzo 1927, n. 436, convertito in legge 19 febbraio 1928, n. 510).

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 Santosuoso;

Udito l'avvocato Stefano Nespor per i presentatori Bernardini Rita e Sabatano Mauro.

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 modifiche, ha esaminato la richiesta di *referendum* popolare presentata in data 5 gennaio 1996 da Stanzani Ghedini Sergio Augusto, Strik Lievers Lorenzo, Bernardini Rita, Sabatano Mauro e Mancuso Fiorella sul seguente quesito: «Volete voi che sia abrogato l'intero 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 del reale Automobile club d'Italia"?».

2. — L'Ufficio centrale, dopo aver verificato la regolarità della richiesta, con esito positivo, ha rilevato che il quesito conteneva un errore materiale, consistente nell'indicazione della parola «reale» nel titolo del decreto-legge oggetto del *referendum*. Di conseguenza, l'Ufficio centrale ha provveduto a riformulare il quesito del *referendum* nei seguenti termini: «Volete voi che sia abrogato l'intero 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"?».

Ricevuta comunicazione dell'ordinanza, il Presidente di questa Corte ha fissato il giorno 9 gennaio 1997 per l'udienza in camera di consiglio, dandone regolare comunicazione.

3. — In prossimità della camera di consiglio hanno presentato memoria i promotori del *referendum* insistendo per la declaratoria di ammissibilità della richiesta.

Premette il Comitato promotore che il pubblico registro automobilistico (PRA) ha perso la sua originaria funzione di attestazione dei passaggi di proprietà degli autoveicoli, divenendo un duplicato del registro conservato presso il dipartimento della Motorizzazione civile del Ministero dei trasporti; ciò comporta per gli utenti una duplicazione di spese ed un inutile cumulo di pratiche burocratiche, la cui eliminazione gioverebbe al miglioramento dell'attività amministrativa.

Tanto premesso, il Comitato rileva che la richiesta di *referendum* è ammissibile sia perché il quesito non investe alcuna delle materie di cui all'art. 75 della Costituzione, sia perché lo stesso è formulato nel rispetto dei criteri di omogeneità, semplicità e chiarezza costantemente indicati dalla giurisprudenza di questa Corte. Essendo interessato, infatti, un intero testo legislativo, la proposta abrogativa è di significato univoco; né, d'altra parte, vengono violati i limiti indicati dalla sentenza n. 16 del 1978 di questa Corte. Ad avviso del Comitato, d'altronde, non può avere alcun rilievo il vuoto normativo conseguente all'eventuale esito positivo della consultazione popolare, sia perché il legislatore potrebbe comunque intervenire tempestivamente, sia perché tutta la documentazione esistente presso il PRA è conservata presso la Motorizzazione civile, per cui non vi sarebbe alcun rischio di perdita di documenti o di danno per i cittadini. Il fatto che nel quesito referendario, poi, non vi sia alcun riferimento alla varia normativa, sparsa in diverse leggi e concernente il PRA, non può portare all'inammissibilità del *referendum* perché tale normativa residua è comunque destinata a cadere in conseguenza dell'eliminazione del PRA.

4. — Nel corso della camera di consiglio del 9 gennaio 1997 è stato sentito l'avvocato Stefano Nespor che ha insistito per l'ammissibilità del *referendum*.

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 artt. 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.

Il presidente: GRANATA

Il redattore: SANTOSUOSSO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 10 febbraio 1997

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

97C0171

DOMENICO CORTESANI, *direttore*

FRANCESCO NOCITA, *redattore*
ALFONSO ANDRIANI, *vice redattore*

Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - S.



* 4 1 1 1 1 0 0 0 7 0 9 7 *

L. 7.500