

## Corte Suprema di Cassazione

L' Ufficio centrale per il referendum, nella composizione di cui al Valore della seduta o d'anni viste le memorie presentate - a seguito dell'ordinanza del 1 ottobre 1992 - dai presentatori del referendum udata la relazione del cons A.C. Moro

udati i presentatori del referendum presentati a mezzo di difensori

Osserva quanto segue

1) La disposizione dell'art 31 della legge n 352/1970 - che inibisce la presentazione di richieste di referendum "nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere"- nella sua interpretazione letterale <sup>1 formula</sup> si riferisce ad un periodo di tempo da calcolare a ritroso dalla data prefissata per la scadenza ordinaria del Parlamento.

Deve rilevarsi in proposito:

a) la regola generale - desumibile dagli art 155 cod.proc.civ. e 172 cod.proc.pen.nonchè dagli art 2963 e 1187 cod. civ. - impone che, per il computo dei termini ( compresi quelli in anni), si osservi il calendario comune. E che ciò valga anche per i termini decorrenti a ritroso da una certa data è opinione comune ( si vedano, ad esempio, le applicazioni giurisprudenziali in tema di revocatoria fallimentare);

b) ove il legislatore avesse voluto indicare come periodo impeditivo quello dell'anno solare precedente avrebbe dovuto usare una espressione diversa da quella adoperata e riferirsi all' "anno precedente a quello di scadenza": è significativo il fatto che nell'art 33 della stessa legge - quando il legislatore ha voluto indicare l'anno solare- ha correttamente usato la formula "anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata";

c) non appare condivisibile la tesi secondo cui, ~~nella~~, nella legge, il termine anno è usato come sinonimo di anno solare ricorrendo, quando voleva indicare un periodo di tempo eguale a dodici mesi, al termine di 365 giorni: a parte il rilievo che nell'art 31 i termini non sono computati in giorni ( si parla rispettivamente di un anno e di sei mesi) deve essere sottolineato come nella stessa legge il termine anno è usato anche per indicare un periodo di tempo pari ad un anno ( sia esso bisestile o non ) decorrente da una determinata data ( vedi art 44 secondo comma);

d) nel disegno di legge sul referendum presentato alla Camera nel 1964 l'articolo 31 - che con qualche modificazione è divenuto l'attuale art 31-inibiva richieste di referendum sia nell'anno anteriore alla scadenza che nell'anno successivo alle elezioni di una delle due Camere, il che fa ritenere che il legislatore volesse inibire la presentazione delle richieste nel periodo immediatamente prima ed immediatamente dopo le elezioni.

E' infine da rilevare che la formula adoperata dal legislatore è quella normalmente usata nell'ordinamento vigente per indicare un periodo antecedente ad una certa data e decorrente da questa:basta in proposito citare l'art 64 e l'art 67 comma 2 della legge fallimentare. <sup>sembra portare</sup> Pertanto l' interpretazione letterale della norma in esame ~~porta~~ a ritenere che il legislatore abbia inibito la presentazione di richieste referendarie nel periodo di un anno da computare - secondo i principi generali in materia di calcolo dei termini -dalla data prevista procedendo a ritroso.

2) Una simile interpretazione letterale non è affatto smentita dai lavori preparatori.

A parte il rilievo che - come ha riconosciuto ripetutamente la giurisprudenza di questa Corte - la mens legis non è identificabile con la mens legislatoris, per cui non è possibile attribuire importanza decisiva alle opinioni personali di coloro che partecipano alla elaborazione della legge, deve riconoscersi che i lavori preparatori sono tutt'altro che univoci.

Nell'identificazione della finalità della disposizione in questione coe-

sistono infatti posizioni diverse: se alcuni pongono l'accento sulla necessità di non sovrapporre la consultazione elettorale a quella politica, in altri interventi si sottolinea invece l'opportunità di evitare, attraverso il divieto, che in un periodo vicino alle consultazioni elettorali generali si possa distrarre l'attenzione dell'elettore dai grandi temi e dai programmi politici per dirottarla su temi particolari.

La non univocità delle posizioni - ed anche una certa equivocità presente nella discussione parlamentare - impedisce di ritenere scontato il fatto che - malgrado il chiaro dettato legislativo, il termine di cui all'art 31 debba riferirsi sicuramente all'anno solare antecedente a quello di scadenza del Parlamento.

3) Se è vero che nell'applicazione della legge l'interprete non può attribuire alla norma altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole usate, è anche vero che - sulla base dei criteri ermeneutici fissati dall'art 12 delle preleggi - appare indispensabile procedere anche ad una verifica che non si fermi al dato meramente lessicale ma valuti anche la coerenza dell'interpretazione letterale con l'interpretazione logica e cioè con la ratio della norma nel sistema in cui essa è inserita. Una operazione questa sempre assai delicata e complessa ma che nel caso in esame è particolarmente impegnativa:

- perchè non esistono precedenti specifici, non essendosi mai, prima di ora, posta la questione;

- perchè anche la dottrina non ha mai affrontato in modo organico e approfondito la questione, analizzando la portata e il significato della norma: l'unico autore ( Chiappetti) che, sia pure solo in nota, esamina in qual modo vada interpretata la norma, esprime forti perplessità su entrambe le interpretazioni e propone addirittura di dilatare i termini inibitivi per comprendervi " tutto il periodo di tempo decorrente dall'inizio dell'anno precedente a quello delle elezioni al giorno in cui scade il semestre bianco successivo".

Per questo motivo l'Ufficio ha ritenuto doveroso, prima di assumere una decisione che vale non solo nel caso di specie ma costituirà precedente e regola di condotta anche per future richieste referendarie, acquisire elementi di valutazione interpretativa da parte dei presentatori dei referendum per poter risolvere, sulla base di più ampie considerazioni ed in regime di contraddittorio, una questione di estrema rilevanza.

4) Tutto ciò premesso, ritiene innanzi tutto l'Ufficio che nel caso in esame non può essere sopravvalutata l'interpretazione letterale della norma e ciò non solo per i principi di carattere generale sopra indicati ma anche perchè la legge in questione non sembra essere esente da critiche per il modo con cui ha formulato le norme.

Già la Corte Costituzionale, nella sua sentenza n 16 del 1978, ha sottolineato carenze e lacune nella formulazione del provvedimento legislativo in esame e, nella sentenza n 68 dello stesso anno, ha dovuto riformulare l'art 39 della legge per le insufficienze delle formule adoperate.

Ed il Consiglio di Stato - nella sua decisione del 24 febbraio 1973 n 6 - ha dovuto rilevare, in relazione al comma 3 dell'art 34 della legge in esame, che " non sembra doversi concedere eccessivo peso alle parole usate dal legislatore il quale... parla della data delle elezioni senza tener conto che la votazione per le elezioni politiche dura due giorni".

E' pertanto indispensabile non fermarsi alla interpretazione letterale della norma e cercare di vedere se nella legge sia identificabile la finalità propria della disposizione in questione e cioè se la finalità perseguita dal legislatore si sia in qualche modo tradotta nel sistema globale del procedimento referendario.

Rileva l'Ufficio che - mentre la finalità, pur espressa nei lavori preparatori, di evitare che la raccolta delle firme e la presentazione delle richieste distraiga il corpo elettorale dai temi politici generali non risulta in alcun modo tradotta nella legge - è esplicitamente e chiaramente sanzionata, invece, la volontà di escludere ogni possibilità di sovrapporre ad una consultazione politica generale una consultazione referendaria. Lo dice inequivocabilmente l'art 34, comma 2 quando prevede che un referendum, anche se indetto, si intenda automaticamente sospeso, e per un periodo di 365 giorni dalle elezioni, in caso di scioglimento anticipato delle Camere. Un principio, questo, sancito non solo nella legge in esame ma anche nella recente legge sull'ordinamento delle autonomie locali ( art 6 comma 4 L. 142/1990) che vieta lo svolgimento dei referendum consultivi locali in coincidenza con consultazioni elettorali nazionali, regionali e locali. Vi è pertanto - nell'intero sistema referendario - un principio generale che inibisce una coincidenza, e quindi una interferenza, tra elezioni e consultazione referendaria.

Non può allora non rilevarsi che una interpretazione dell'art 31 nel senso indicato dalla dizione letterale usata comporterebbe proprio una coincidenza tra le due consultazioni. Se infatti, nel caso in esame, per rispettare il termine di un anno dalla scadenza normale la richiesta avesse dovuto essere depositata entro il giugno 1991, la consultazione referendaria - per il combinato disposto degli art 32, 33 e 34 - si sarebbe dovuta tenere in una domenica tra il 15 aprile e il 15 giugno 1992 e quindi ad immediato ridosso delle consultazioni politiche generali. Il che, sarebbe in contrasto con la finalità della legge oggettivamente esplicitata dall'art 34 e non avrebbe alcuna giustificazione logica: sarebbe infatti assurdo supporre che il legislatore abbia ritenuto inquinante il regolare svolgimento delle elezioni politiche la raccolta delle firme per un referendum e perfettamente compatibile il contemporaneo svolgimento della campagna per il voto referendario e di quella per le elezioni politiche.

Si realizzerebbe inoltre, con una interpretazione letterale della norma, una assurda diversità di disciplina per situazioni sostanzialmente identiche: sarebbe infatti inibita la contemporanea consultazione nel caso di scioglimento anticipato delle Camere e resa invece questa necessaria nel caso di scioglimento fisiologico del Parlamento. Il che, mancando di ogni giustificazione logica, farebbe sorgere un fondato dubbio di incostituzionalità della norma che deve far propendere per l'interpretazione non letterale.

Deve anche rilevarsi che l'interpretazione del termine " anno" come periodo di 365 giorni antecedenti alla scadenza porterebbe alla conseguenza di impedire di fatto la possibilità di effettuare i referendum anche in tutto l'anno successivo a quello in cui si sono svolte le consultazioni elettorali. Poichè infatti non sarebbe possibile presentare richieste negli ultimi mesi della legislatura nè nei sei mesi successivi alla indizione delle elezioni - e cioè in un arco temporale che normalmente va oltre il 30 settembre, termine ultimo per presentare richieste referendarie - non risulterebbe possibile fare svolgere referendum nell'anno solare successivo a quello in cui si rinnovano le Camere.

