

# CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## UFFICIO CENTRALE PER IL REFERENDUM

L'anno 1997 il giorno 9 del mese di giugno alle ore 10 si è riunito l'Ufficio Centrale per il Referendum costituito ai sensi dell'art. 12 della legge 352/1970, e successive modificazioni, dai signori:

- dott. Franco BILE	Presidente
- dott. Aldo MARCONI	Componente
- dott. Ugo DE ALOYSIO	“
- dott. Pasquale LA CAVA	“
- dott. Michele NAPPI	“
- dott. Giuseppe Vincenzo PANDOLFO	“
- dott. Nicola ZINGALE	“
- dott. Aldo SAULINO	“
- dott. Francesco SOMMELLA	“
- dott. Renato TERESI	“
- dott. Davide AVITABILE	“
- dott. Luigi D'ASARO	“
- dott. Guido IETTI	“
- dott. Umberto PAPADIA	“
- dott. Vincenzo TREZZA	“
- dott. Mario SPADONE	“
- dott. Gaetano NICASTRO	“
- dott. Luigi SANSONE	“
- dott. Giuseppe GUIDA	“

Svolge le funzioni di segretario la dott.ssa Carla SPIGARELLI.

Udito l'Avv. Beniamino CARAVITA di TORITTO in rappresentanza dei Consigli Regionali promotori della richiesta referendaria.

premesso

Sulla richiesta di *referendum* B/2,  
per l'abrogazione della legge 4 dicembre 1993 n.491

L'Ufficio centrale per i *referendum*, con ordinanza 27 novembre 1996, ha dichiarato conforme a legge e la Corte costituzionale, con sentenza n.15 del 1997, ha dichiarato ammissibile ai sensi dell'art.75 della Costituzione 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.

La legge in questione è strettamente collegata all'esito favorevole del precedente *referendum* indetto con d.P.R.25 febbraio 1993, per l'abrogazione dell'art.1 del R.D.12 settembre 1929, n.1661, istitutivo del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. In conseguenza di tale esito infatti l'art.1 del d.P.R.5 giugno 1993, n.176, ha disposto l'abrogazione della norma citata e la legge n.491 del 1993 all'art.1, comma 1, ha soppresso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e all'art.2, comma 1, ha poi istituito il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, il quale svolge le funzioni elencate nel comma 3 del medesimo art.2.

Nella citata sentenza n.15 del 1997, che ha dichiarato ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione dell'intero testo della legge n.491 del 1993, la Corte costituzionale ha, nella premessa in fatto, ricordato che, secondo i delegati dei consigli regionali delle regioni promotrici del *referendum*, "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 art.117 e 118 attribuisce alle regioni le funzioni legislative e amministrative in materia di agricoltura e foreste".

Nella motivazione in diritto la Corte ha poi rilevato che in nessuna parte la richiesta referendaria investe profili organizzativi del dicastero in esame imposti dalla Costituzione, in quanto - se "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" - è altresì vero che l'obbligo dello Stato italiano, derivante dalla legge di ratifica del Trattato istitutivo della C.e.e., di "assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato stesso, nonché garantire il coordinamento delle politiche economiche in stretta collaborazione con le istituzioni comunitarie" non si risolve nell'obbligo di affidare le relative funzioni ad un ministero, "sicché ben potrebbe avviarsi all'eliminazione dell'apparato dicasteriale in questione con una diversa organizzazione delle funzioni spettanti allo Stato".

La Corte ha quindi concluso rilevando che "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". Se ne ricava che il quesito deve essere pertanto valutato nella sua oggettività prescindendo dalle valutazioni, rimaste allo stato soggettivo, dei promotori.

Successivamente è entrato in vigore il D.Lgs.4 giugno 1997, n.143, sul "conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale". Il decreto è stato emanato in base alla legge 15 marzo 1997, n.59, recante "delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

In particolare il decreto abroga la legge 4 dicembre 1993 n.491 e sopprime il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (art.1, comma 1); nel contempo istituisce il Ministero per le politiche agricole, definito "centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche agricole, forestali ed agroalimentari", e ne elenca analiticamente i compiti (art.2, commi 1-3).

E' pertanto accaduto che, in riferimento ad una richiesta referendaria avente ad oggetto un'intera legge, sia sopravvenuta una legge nuova che da un lato ha abrogato la prima e dall'altro ha predisposto una diversa disciplina della stessa materia. In presenza di tale situazione - ai sensi dell'art.39 della legge 25 maggio 1970, n.352, così come risultante dalla parziale dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza della Corte costituzionale n.68 del 1978 - l'Ufficio centrale deve raffrontare i principi cui si informano nel loro complesso l'una e l'altra disciplina, e non limitarsi a comparare le singole previsioni della precedente e della nuova regolamentazione. Ove l'esito di tale esame convinca del mutamento dei principi ispiratori, e quindi dell'intenzione del legislatore, la nuova disciplina non è più ricollegabile alla precedente iniziativa referendaria e quindi le operazioni ad essa relative non hanno più corso, quand'anche sopravvivano, entro il nuovo ordinamento dell'intera materia, contenuti normativi

già presenti nell'ordinamento precedente. Nell'opposto caso invece l'intenzione del legislatore rimane fondamentalmente identica, malgrado le innovazioni formali o di dettaglio e quindi - se la nuova disciplina della materia realizza per intero i suoi normali effetti abrogativi, impedendo che il *referendum* assuma tuttora ad oggetto le disposizioni abrogate - la consultazione popolare deve pur sempre svolgersi, a pena di violare l'art.75 della Costituzione, onde l'unica soluzione possibile comporta che il *referendum* si trasferisce dalla legislazione precedente a quella sopravvenuta.

L'analisi comparativa delle due discipline condotta nell'indicata prospettiva - e cioè raffrontando le linee portanti della riforma con quelle dell'ordinamento previgente e prescindendo dall'esame di singole previsioni di dettaglio - induce a ritenere che nella specie ricorra la seconda ipotesi.

I principi ispiratori della legge n.491 del 1993 sono infatti due: da un lato l'attribuzione ad una struttura ministeriale (il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali) del compito di curare le relazioni internazionali e assicurare la partecipazione della Repubblica italiana all'elaborazione delle politiche comunitarie e l'attuazione dei provvedimenti emessi dagli organi comunitari (art.2, comma 3, lett. a, b, c), nonché di quello, strettamente connesso, di definire le politiche nazionali, in esse comprese la programmazione e le attività di indirizzo e coordinamento (articolo e comma citati, lett. d); dall'altro l'attribuzione alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e foreste, acquacoltura e agriturismo, nonché le funzioni relative alla conservazione e allo sviluppo del territorio rurale, ad esclusione di quelle espressamente attribuite al Ministero (art.1, comma 2).

I principi ispiratori del decreto legislativo n.143 del 1997 non sono diversi..

E' vero infatti che il decreto abroga la legge n.491 del 1993 e sopprime il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (art.1, comma 1). Ma contestualmente istituisce il Ministero per le politiche agricole, e precisa che esso, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome, "svolge compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, in coerenza con quella comunitaria" e "svolge altresì funzioni di rappresentanza degli interessi nazionali nelle sedi apposite comunitarie, di cura delle inerenti relazioni internazionali, ferme restando le generali competenze di altri organi, di esecuzione degli obblighi comunitari e internazionali riferibili a livello statale, di proposta in materia di funzioni governative di coordinamento ed indirizzo nelle materie di cui al decreto" (art.2, comma 1).

Appare evidente che il primo dei due principi ispiratori della precedente disciplina è rimasto immutato. Ed è significativo come nella relazione illustrativa del contenuto del decreto legislativo si sottolinei esplicitamente che è stata ribadita "la necessità dell'individuazione di una struttura ministeriale, limitata nelle funzioni, alleggerita dalle competenze gestionali, particolarmente vocata ad un ruolo di tutela e rappresentanza del settore agricolo in sede comunitaria ed internazionale". Resta così confermata l'intenzione del legislatore delegato del 1997 di non mutare la scelta di fondo dell'affidamento ad un Ministero delle funzioni statali collegate alla formazione e all'attuazione delle politiche economiche dell'Unione europea. E secondo la Corte costituzionale (sentenza n.15 del 1997) la proposta referendaria ha come essenziale anche se non unico oggetto proprio l'esistenza di un Ministero come centro che rappresenti il complesso degli interessi nazionali in materia agricola.

D'altro canto il D.lgs. del 1997 all'art.1, comma 2, dispone che tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero soppresso in materia di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione sono esercitate dalle regioni (direttamente o mediante delega o attribuzione alle province, ai comuni e alle comunità montane o ad altri enti locali) ad eccezione di quelli tassativamente elencati nel successivo art.2. Ma ancora una volta si tratta della riaffermazione di un principio che già si ritrova alla base della disciplina precedente (art.1, comma 2, della legge n.491 del 1993) e si ricollega del resto alle risalenti disposizioni del d.P.R.15 gennaio 1972, n.11, sul trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste. E non sono certo determinanti ai fini della presente indagine la maggiore accentuazione della posizione dell'ente regione e le più ampie dimensioni delle competenze regionali, che si rinvergono nella nuova disciplina rispetto alla precedente, trattandosi pur sempre (nella prospettiva delineata dalla ricordata sentenza costituzionale n.68 del 1978) di innovazioni informate agli stessi principi ispiratori della precedente disciplina.

Parimenti irrilevanti ai fini di ravvisare un mutamento di principi ispiratori sono poi le altre disposizioni del decreto legislativo n.143 del 1997, e in particolare i rimanenti commi dell'art.2 (secondo cui il nuovo Ministero svolge altresì "compiti di disciplina generale e di coordinamento nazionale" in una serie di materie analiticamente indicate, ed è articolato in non più di tre dipartimenti), l'art.3 (che sopprime gli enti, istituti e aziende sottoposti alla vigilanza del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, salvo l'Agecontrol s.p.a., posta in liquidazione); l'art.4 (che disciplina l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire alle regioni, ivi compresi quelli del Corpo forestale dello Stato non necessari all'esercizio delle funzioni di competenza statale); l'art.5 (concernente la successione del nuovo Ministero in tutti i rapporti facenti capo a quello soppresso); e l'art.6 (che dispone l'entrata in vigore il giorno stesso della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, avvenuta il 5 giugno 1997).

Conclusivamente - una volta verificata l'abrogazione della legge n.491 del 1993, formante oggetto del quesito referendario, ad opera del decreto legislativo n.143 del 1997, fondato peraltro sui medesimi principi ispiratori, malgrado le innovazioni prima ricordate - l'Ufficio centrale, ai sensi del citato art.39 della legge n.352 del 1970, nel testo risultante dalla sentenza della Corte costituzionale n.68 del 1978, deve disporre che il *referendum* si trasferisca sulla legislazione sopravvenuta.

p.q.m.

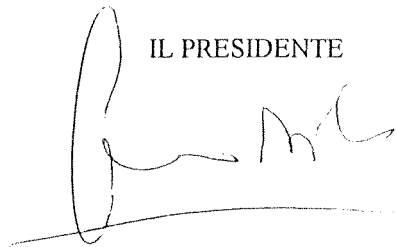
L'Ufficio centrale per i *referendum* dispone che le operazioni relative alla richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione della legge 4 dicembre 1993, n.491 (riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali) si effettuino sul decreto legislativo 4 giugno 1997, n.143 (conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), sul seguente quesito: "Volete voi che sia abrogato il decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale?"; stabilisce come segue la denominazione del quesito referendario: "MINISTERO PER LE POLITICHE AGRICOLE: Soppressione del Ministero per le politiche agricole".

Roma, 9 giugno 1997.

IL SEGRETARIO



IL PRESIDENTE



Depositato in Cancelleria

oggi 9-6-1997 h 14,15

IL CANCELLIERE

