

## RICERCHE



# LIMITI ALL'AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM ABROGATIVO IN RELAZIONE A NORME COMUNITARIE DERIVATE

di Marina LOPRESTI (\*)

**SOMMARIO:** Premessa. — 1. Elaborazione del limite degli « obblighi internazionali » nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale: recente individuazione del limite degli « obblighi comunitari ». — 2. Specificità del fondamento costituzionale del limite di ammissibilità del referendum in relazione a norme comunitarie. — 3. Prospettazione del modello secondo cui la normativa comunitaria derivata condiziona l'ammissibilità del referendum. - 3.1. Alcune osservazioni preliminari. Referendum e regolamenti. - 3.2. Referendum e direttive. - 3.2.1. Normativa interna di attuazione. - 3.2.2. Assenza di normativa di attuazione. Le disposizioni dotate di efficacia diretta. - 3.3. Alcune osservazioni conclusive.

## *Premessa.*

Con questo studio si intendono proporre alcuni spunti di riflessione sugli effetti determinati dal processo di integrazione comunitaria in relazione all'istituto del referendum abrogativo: in particolare sotto il profilo dell'evoluzione dei criteri che presiedono al giudizio di ammissibilità svolto dalla Corte costituzionale, e della conseguente delimitazione dell'ambito di operatività del più importante istituto di democrazia diretta previsto dalla stessa Costituzione (art. 75).

Non si può evidentemente prescindere da una sintetica ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale con cui sono stati via via esplicitati il significato e la portata del limite degli « obblighi internazionali », ricostruito in base all'art. 75, 2° comma, Cost. (ricondotto alla categoria ivi enunciata delle « leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali »), poiché l'individuazione del limite del rispetto degli obblighi co-

---

(\*) Laureata in Giurisprudenza - Università di Torino.

munitari ne costituisce apparentemente un aspetto. Come si vedrà meglio tra breve, sembra che dalla stessa giurisprudenza costituzionale emerga tuttavia la riconducibilità del limite degli obblighi comunitari ad uno specifico fondamento costituzionale, individuato con riferimento alla funzione svolta dall'art. 11 Cost., il quale conferirebbe una peculiare « forza passiva » alla normativa comunitaria suscettibile di immediata applicazione o avente effetti diretti nell'ordinamento italiano <sup>(1)</sup>.

Si tenterà quindi di delineare il modello desumibile dalla giurisprudenza costituzionale circa l'ambito in cui il referendum può esplicare i suoi effetti nelle materie regolate dal diritto comunitario; la problematica viene ad essere necessariamente influenzata dall'evoluzione della stessa tipologia ed efficacia delle fonti comunitarie (in cui particolare rilievo assume il riconoscimento della « diretta efficacia », nella giurisprudenza della Corte costituzionale, oltre che della Corte di giustizia, di disposizioni contenute in direttive).

1. *Elaborazione del limite degli « obblighi internazionali » nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale: recente individuazione del limite degli « obblighi comunitari ».*

La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia può considerarsi articolata in due fasi (all'interno delle quali si distinguono poi sfumature di non poco rilievo): una prima si concentra sugli aspetti attinenti alla « esecuzione in senso stretto » degli obblighi internazionali, mentre la seconda si occupa dell'attuazione ampiamente intesa, per la quale diventa determinante la categoria della « discrezionalità » nell'attuazione, ai fini dell'ammissibilità del referendum, consentita dalla stessa norma internazionale; in un ulteriore momento si delinea il ruolo del criterio « teleologico », i cui effetti sembrano tuttora in evoluzione.

---

<sup>(1)</sup> Si ricordi che la normativa citata resta pur sempre estranea al sistema delle fonti interne, secondo l'impostazione dualistica del rapporto tra ordinamento interno e comunitario teorizzata nella sent. 170/1984 (con particolare riferimento alla fonte regolamento comunitario, in rapporto con le leggi interne), che si ritrova anche nelle sentenze 64/1990 e 168/1991 (qui in relazione alla fonte « direttiva »). V. oltre più diffuse considerazioni sul ruolo svolto da queste ultime.

Con la notissima sentenza 16/1978 la Corte costituzionale, nel contesto di una riflessione di carattere generale relativa all'individuazione dell'effettiva portata del 2° comma dell'art. 75 Cost. complessivamente inteso, affermava che le categorie di atti legislativi, indicate espressamente dallo stesso come non sottoponibili a referendum abrogativo, vanno interpretate non in senso strettamente letterale, ma ricorrendo a criteri logico-sistematici, con la conseguenza che non possono costituire oggetto di referendum anche le leggi che producono effetti giuridici collegati così strettamente all'ambito di operatività delle categorie espressamente enunciate nella disposizione costituzionale, da poter essere considerate come implicitamente sottintese dalla Costituzione stessa (teoria dei limiti « impliciti »). L'applicazione di questo criterio generale alla categoria delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali comporta l'estensione dell'inammissibilità alle leggi « di stretta esecuzione » dei trattati stessi <sup>(2)</sup>. La *ratio* del limite così configurato veniva (e viene tuttora, visto che la Corte ha sempre confermato quest'interpretazione) individuata nell'esigenza di « impedire, una volta perfezionatosi il trattato, che esso venga privato dell'indispensabile fondamento costituzionale — ai sensi dell'art. 80 Cost. — determinandone la disapplicazione e rendendo in tal modo responsabile lo Stato italiano verso gli altri contraenti » <sup>(3)</sup>. Coerente-

---

<sup>(2)</sup> La Corte, com'è noto, in quella occasione intendeva far riferimento esclusivamente allo strumento di adattamento speciale dell'ordinamento interno alle norme internazionali convenzionali, vale a dire all'ordine di esecuzione. Si legge, infatti, nella sentenza: « L'esclusione deve esser quindi riferita — secondo la tesi dominante in dottrina — non solo al momento dell'autorizzazione alla ratifica, ma anche al momento dell'esecuzione strettamente intesa. Ed a questa stretta poco importa che l'ordine di esecuzione rappresenti l'oggetto di un apposito atto legislativo (com'era inevitabile nell'ordinamento statutario, date le norme costituzionali che allora regolavano la formazione dei trattati) o sia contemporaneo o contestuale all'autorizzazione, venendo inserito nella medesima legge che consente alla ratifica ».

L'esclusione della consultazione referendaria sull'art. 1 della legge 810/1929 [Concordato] e sugli artt. 1, 10, 17 e 23 del Trattato [Patti Lateranensi] avvenne in forza della ragione di inammissibilità appena enunciata nel testo, in concorso con un altro criterio, sempre elaborato nella medesima sentenza, cioè quello relativo all'individuazione di atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare, in quanto forniti di « copertura » costituzionale (ex art. 7 Cost.).

<sup>(3)</sup> Così, sempre la sent. 16/1978. In dottrina, tra gli altri, v. A. CASSESE,

mente con tale impostazione, la Corte amplia ulteriormente la categoria di leggi soggette al limite implicito connesso all'esistenza di obblighi internazionali, inserendovi le leggi « strettamente collegate all'esecuzione dei trattati », con cui si fa riferimento solo alle norme « la cui emanazione è per così dire imposta dagli impegni medesimi [internazionali]; 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 ed il violarlo » (4). Si è così realizzata un'operazione interpretativa che, ai fini dell'esclusione dell'ammissibilità del referendum abrogativo, giunge ad assimilare alla legge di autorizzazione alla ratifica le norme che provvedono all'adattamento speciale mediante ordine di esecuzione, e quelle di adattamento ordinario che concernono norme che non lasciano discrezionalità di sorta per l'attuazione. Un ulteriore sviluppo della giurisprudenza, che ha comportato un'espansione ancora più accentuata dei limiti di ammissibilità del referendum, vede venire in rilievo, in funzione impeditiva dello svolgimento dello stesso, le leggi produttive di effetti « strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati » (5). Per poter individuare,

---

*Art. 80 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1975, 176 ss., che nel riferirsi alla *ratio* di esclusione del referendum relativamente alla legge di autorizzazione evidenzia l'esigenza di evitare che la responsabilità internazionale dello Stato sia determinata da soggetti dello Stato-Persona estranei a quelli cui la Costituzione riserva la conduzione e le scelte di politica estera.

(4) V. la sent. 13 febbraio 1981, n. 30, con cui è stato dichiarato inammissibile il referendum abrogativo di talune norme della legge 685/1975 (disciplinatrice degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope), in quanto la liberalizzazione della coltivazione, del commercio, della detenzione e dell'uso della canapa indiana e dei suoi derivati (a seguito dell'eventuale abrogazione) avrebbe comportato la violazione degli impegni assunti dallo Stato italiano aderendo alla Convenzione di New York del 30 marzo 1961, in relazione a disposizioni pattizie che non lasciavano alcuna discrezionalità agli Stati contraenti (v. però C. MORVIDUCCI, *L'ammissibilità del referendum rispetto alle leggi di esecuzione dei trattati*, in *Riv. dir. int.* 1982, 566 ss., sulla problematicità della qualificazione della legge 685 come norma integrativa dell'ordine di esecuzione, o di legge stessa di adattamento della convenzione, e sul carattere non self-executing di quest'ultima, per il quale si sarebbe manifestata l'insufficienza dell'ordine di esecuzione ai fini dell'adeguamento dell'ordinamento interno).

(5) Cfr. la sent. 13 febbraio 1981, n. 31, che ha dichiarato inammissibile il referendum per la parziale abrogazione della legge 393/1975, concernente la localizzazione delle centrali nucleari (poiché l'abrogazione della legge avrebbe fatto

in concreto, la sussistenza di quel nesso di « stretto collegamento all'ambito di operatività del trattato » proprio della legge interna oggetto del quesito referendario, si dovrebbe verificare l'esistenza o meno di un margine di discrezionalità (quanto all'esistenza della legge interna e al suo contenuto) nell'attuazione tramite norme interne dell'obbligo internazionale <sup>(6)</sup>. L'ultima locuzione poc'anzi citata, considerata l'applicazione che ne è stata fatta, finisce per rappresentare tuttavia una sorta di clausola di apertura (permanente) del limite a tutte le leggi che comunque attuino obblighi assunti attraverso convenzioni internazionali, a prescindere anche dalla successione temporale fra il sorgere dell'obbligo e l'emanazione dell'atto normativo interno, vale a dire a prescindere dalla sussistenza dello scopo esplicito di adempiere all'obbligo internazionale nel momento della produzione dell'atto (che quindi può anche essere anteriore). Emerge evidentemente la possibilità che il giudizio di accertamento dei presupposti di

---

incorrere la Stato italiano in una responsabilità internazionale in relazione al Trattato Euratom. v. oltre nt. 9-10). Assai diffuse sono state le critiche da parte della dottrina su questo ulteriore passaggio, sia per dissensi su aspetti di merito fondamentali (su cui non possiamo qui soffermarci; si rinvia, tra gli altri, a C. MORVIDUCCI, cit., 561 ss.; a L. CARLASSARE, *Adattamento ordinario e referendum abrogativo*, in *Giur. cost.* 1981, I, 463 ss., e a F. GABRIELE, *Profili evolutivi della giurisprudenza costituzionale sui limiti all'ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Giur. it.* 1981, I, 1206, i quali esprimono forte preoccupazione per l'estensione dei casi di preclusione del referendum abrogativo, strettamente connessa all'adesione dell'Italia alla Cee, tale da far ritenere notevolmente modificato, in via di fatto, il rapporto tra Parlamento e corpo elettorale, e quindi, la stessa forma di governo. Cfr. inoltre B. CONFORTI, *Corte costituzionale e ordinamento internazionale*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982, 394), ma anche per dubbi sulla coerenza — solo apparente — dell'applicazione della linea argomentativa sostenuta dalla Corte (v. oltre, più ampiamente nel testo): v. G. GAJA, *Centrali nucleari: il referendum era davvero inammissibile?*, in *Riv. dir. int.* 1981, 511-512 e S. MARCHISIO, *I referendum tra sovranità popolare e ordinamento internazionale*, in *Referendum sulla caccia: problemi vecchi e nuovi*, Atti del Convegno di Perugia, Perugia 1986, 140.

<sup>(6)</sup> Qualora non ricorra tale condizione, si prospetta soltanto l'alternativa tra il dare esecuzione all'obbligo assunto sul piano internazionale od il violarlo, non emanando la norma, o abrogandola dopo averla emanata. Là dove vi sia invece discrezionalità, si configura un obbligo di risultato: la responsabilità internazionale dello Stato non si verifica semplicemente per l'adozione di un comportamento diverso da quello richiesto, ma solo allorché lo Stato, nello scegliere e utilizzare liberamente i mezzi che ritiene più utili, non consegna il risultato.

ammissibilità del referendum si caratterizzi in senso accentuatamente discrezionale, in relazione all'individuazione volta a volta dell'esistenza dello « stretto collegamento con l'ambito di operatività... », che può facilmente implicare valutazioni di opportunità politica sulle conseguenze dell'eventuale abrogazione (7).

La giurisprudenza della Corte su questo tema si è comunque prestata a numerosi rilievi critici, a partire dalla contestazione *ab origine* della *ratio* stessa del limite, fondato sulla responsabilità internazionale dello Stato, come s'è detto (8). Al di là delle obiezioni più radicali, è opportuno rilevare fin d'ora come l'applicazione pratica dei principi enunciati abbia suscitato perplessità per la sua stessa scarsa coerenza. Particolarmente significativo è il caso della sent. 31/1981, in cui la Corte si è pronunciata nel senso dell'inammissibilità, per quanto le disposizioni oggetto del referendum non potessero obiettivamente esser considerate « ad esecuzione vincolata di obblighi internazionali (o comunitari) », posto che non era probabilmente ravvisabile alcun obbligo comunitario su quella materia (9). Correlato a questo rilievo criti-

---

(7) Criticamente sul punto, tra gli altri, v. P.F. LOTTO, *La Corte costituzionale tra ammissibilità del referendum ed efficacia delle norme comunitarie. Commento alla sent. 64/1990*, in *Riv. it. dir. pubb. com.* 1991, 451 (e ivi rinvii alla dottrina precedente); I. CARACCIOLLO, *Il referendum abrogativo e le norme interne di adattamento al diritto internazionale*, in *Riv. dir. com. sc. intern.* 1990, 609; G.M. SALERNO, voce *Referendum*, in *Enc. dir.*, Milano, XXXIX, 1988, 240.

(8) La questione meriterebbe un maggior approfondimento, per cui evidentemente non è idonea questa sede. Si rinvia, tra gli altri, a C. MORVIDUCCI, cit., 556 ss., che partendo dalla contestazione della premessa che l'abrogazione della legge di autorizzazione alla ratifica determini di per sé la « disapplicazione » del trattato (alla luce dei lavori preparatori dell'art. 75 Cost.), e dall'esigenza sistematica di rintracciare una *ratio* unitaria delle ipotesi di inammissibilità previste dallo stesso articolo, considera come fondamento del limite la scelta di escludere il popolo dalla titolarità di poteri di indirizzo politico, e in particolare dall'attività di indirizzo della politica estera italiana; v. anche L. CARLASSARE, cit., 466 e 470.

(9) Si ricordi che il supposto obbligo degli Stati era quello di costruire centrali nucleari sul proprio territorio o di consentire che vi fossero costruite (mentre l'art. 40 del Trattato Euratom prevedeva soltanto la formulazione, da parte della Commissione, di « programmi a carattere indicativo, riguardanti in particolare obiettivi di produzione di energia nucleare », come tali certamente non vincolanti). V. G. GAJA, cit., 510 ss. Criticamente anche F. SORRENTINO, *Lo sviluppo della forma di governo italiana nella giurisprudenza della Corte in materia comunitaria, in Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. Ba-

co, è quello che evidenzia come il giudizio di ammissibilità rischi di trasformarsi in un giudizio di opportunità politica <sup>(10)</sup>, estraneo al ruolo cui la Costituzione chiama il supremo organo giurisdizionale nel contesto del procedimento referendario <sup>(11)</sup>.

Da un punto di vista più generale, dalla giurisprudenza sommariamente richiamata emerge l'indicazione di un criterio di interpretazione dell'art. 75, 2° comma, basato sul contenuto delle varie norme, piuttosto che sulla qualificazione astratta del tipo di legge oggetto del quesito referendario <sup>(12)</sup>. L'esame non risulta limitato a verificare se la legge attua o meno un obbligo convenzionale, ma riguarda altresì, in una prima fase della giurisprudenza, il fatto che tale legge costituisca l'unico modo per adempiere il trattato. Il giudizio è orientato successivamente da un criterio « teleologico » (ulteriormente sviluppato nella sent.

---

rile, E. Cheli, S. Grassi, Bologna 1982, 408 ss., che fra l'altro pone in evidenza come, non rappresentando la legge oggetto dell'abrogazione una legge « a contenuto internazionalmente vincolato », la protezione accordata alle scelte legislative in ordine all'attuazione degli impegni comunitari sarebbe proprio quella che la Corte mostra di non voler accordare alle norme di attuazione necessaria della Costituzione.

<sup>(10)</sup> G. GAJA, cit., 511, rileva come nella stessa sentenza la legge è stata ritenuta necessaria piuttosto dal punto di vista politico, e l'eventuale abrogazione è stata considerata « innegabilmente » come un ritorno « a quella situazione di paralisi, cui si era inteso ovviare »; la conseguenza deducibile sarebbe l'inammissibilità del referendum non solo per le norme emanate in assenza di « margine di discrezionalità », ma anche per tutte le norme la cui abrogazione risulti politicamente irreversibile. Anche C. MORVIDUCCI, cit., 565 ss. evidenzia il ricorso ad una valutazione di tipo essenzialmente politico, concentrata sull'effetto di vincolo politico negativo determinato dall'eventuale esito abrogativo. F. SORRENTINO, cit., 408-410, sottolineava il rischio che la sent. 31/1981 costituisse un pericoloso precedente, suscettibile di alterare profondamente i rapporti tra il potere legislativo ordinario e il potere referendario.

<sup>(11)</sup> Certamente, le attribuzioni affidate alla Corte dal nostro ordinamento, che la collocano in una delicatissima posizione di equilibrio, al massimo livello politico-costituzionale, comportano un'indubbia intersecazione, anche nel giudizio sui quesiti referendari, tra le valutazioni di ordine strettamente giuridico-costituzionale e le motivazioni aventi più diretta derivazione politico-istituzionale. Cfr. L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in *Corte costituzionale*, cit., 532 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 474 ss.; G.M. SALERNO, *Le sentenze di inammissibilità del 1990 tra procedimento referendario e processo di decisione politica*, in *Nomos* 1990, 1, 21 ss.

<sup>(12)</sup> V. C. MORVIDUCCI, cit., 564; che sottolinea il carattere empirico, « materiale » del criterio affermatosi nella giurisprudenza della Corte.

63/1990, come si vedrà fra breve), secondo il quale assume rilevanza l'accertamento della finalità perseguita con la richiesta referendaria, della quale va verificata la compatibilità con le finalità emergenti dagli atti istitutivi delle Comunità (*ex sent.* 31/1981) e, secondo un'interpretazione estensiva, dalla normativa comunitaria derivata.

Nella *sent.* 25/1987, l'applicazione dei principi precedentemente affermati ha condotto ad una pronuncia di ammissibilità conseguentemente all'esclusione della sussistenza di obblighi internazional-comunitari « ad esecuzione vincolata » in relazione ai quesiti proposti <sup>(13)</sup>. Il giudizio di ammissibilità si è nuovamente concentrato sul contenuto della norma oggetto del quesito per appurarne l'eventuale connotazione « internazionalmente vincolata », superando la verifica della mera qualificazione astratta del tipo di legge. Pur non potendo che riconoscere la piena adeguatezza della decisione adottata dalla Corte in relazione al caso specifico, non si può evitare di notare come il succedersi di due decisioni di segno opposto (si ricordi la *sent.* 31/1981), in presenza di un quadro normativo analogo, induca a confermare l'esistenza del rischio di un giudizio eccessivamente discrezionale (in relazione all'accertamento della fattispecie della legge « produttiva di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati »), in cui assuma un peso determinante una valutazione di opportunità politica sullo svolgimento del referendum, e sulle eventuali conseguenze dell'esito abrogativo <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> Il quesito sottoposto al vaglio della Corte concerneva nuovamente il tema dell'energia nucleare, e più specificatamente alcune norme della legge 8/1983, relative all'erogazione di contributi a favore di Comuni e Regioni sedi di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi, e alla procedura per la localizzazione delle stesse effettuata dal Cipe, nonché della legge 856/1973, riguardanti il ruolo dell'Enel nella promozione o partecipazione in società anche straniere per la realizzazione o la gestione di impianti elettronucleari. La Corte ha rilevato che i primi due quesiti erano del tutto estranei alle disposizioni istitutive dell'Euratom (concernendo l'uno un problema di politica interna, l'altro la distribuzione di competenza tra vari organi ed enti nazionali, ai fini di determinare la localizzazione delle centrali), mentre il terzo aveva per oggetto una facoltà, espressione dell'autonomia negoziale dell'ente, senza alcun collegamento con la disciplina comunitaria.

<sup>(14)</sup> Certamente la specifica esclusione dell'operatività del limite delle convenzioni internazionali è avvenuta nella *sent.* 25/1987 in relazione ad un oggetto

Con le recenti sentenze 63 e 64/1990<sup>(15)</sup> non vengono modificate le linee portanti dell'elaborazione giurisprudenziale che ha il suo punto di riferimento iniziale nella « legge di autorizzazione alla ratifica » prevista dal 2° comma dell'art. 75 Cost. La Corte individua un limite all'ammissibilità del referendum in relazione ad obblighi sanciti o comunque desumibili da norme comunitarie; il vincolo non si limita quindi alle norme dei trattati<sup>(16)</sup>. Si

---

diverso da quello che ha dato luogo alla sent. 31/1981 (come la stessa Corte ha tenuto a precisare); e sebbene si possa anche attribuire alla pronuncia una valenza delimitativa (come tentativo di fare applicazione dei criteri precedentemente enucleati, limitandone la portata discrezionale), non si può non constatare l'influenza del mutato clima politico e dell'orientamento dell'opinione pubblica (rispetto all'81) riguardo al tema del nucleare, che ha probabilmente permesso alla Corte di attribuire una valenza diversa all'esplicarsi di un vincolo politico negativo, conseguente all'eventuale esito positivo del referendum, (pur in presenza della sostanziale identità del quesito « implicito »: v. per questo concetto G.M. SALERNO, voce *Referendum*, cit., 1988, e F. CERRONE, sub art. 75, in *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, 467). V. L. COEN, *La Corte ammette il referendum sul nucleare, ma non smentisce il precedente*, in *Le Regioni* 1987, 687 ss.

<sup>(15)</sup> Entrambe le sentenze sono di ammissibilità. Nel caso di specie, affrontato nella sent. 63, la Corte costituzionale chiarisce che l'abrogazione di taluni articoli della legge 968/1977 non contrasta con le convenzioni internazionali in materia di protezione della fauna e della flora e con le direttive comunitarie in materia. Da tali convenzioni, secondo i giudici costituzionali, non deriva un obbligo internazionale e comunitario avente per oggetto la libertà di caccia, che possa costituire un limite all'ammissibilità del referendum diretto ad una più rigorosa disciplina di tale attività sportiva (considerando oltretutto che la Corte di giustizia aveva riconosciuto lo Stato italiano inadempiente rispetto alla predetta direttiva).

Con la sent. 64 la Corte ha dichiarato pienamente ammissibile il referendum abrogativo rispetto all'art. 5 lett. h) seconda parte della legge 283/1962 (volto a lasciare in vigore solo la prima parte dell'articolo, formulata nei termini di un divieto assoluto di impiegare nella preparazione di sostanze alimentari o comunque distribuire per il consumo le stesse sostanze alimentari contenenti residui tossici), in quanto non interferente con gli obblighi derivanti dalle direttive Cee, riguardanti la materia dei residui tossici nelle sostanze destinate alla nutrizione. L'iniziativa referendaria, che tende ad eliminare la disposizione che autorizza il Ministro della Sanità a determinare limiti di tolleranza del grado di tossicità, può avere per la Corte il solo scopo di far venir meno la possibilità per il Ministro di fissare limiti di tolleranza eventualmente anche più alti di quelli dettati dalle norme comunitarie.

<sup>(16)</sup> La soluzione era già da tempo prospettata dalla dottrina internazionalistica come sviluppo « naturale » del primo limite (passaggio dalle norme convenzionali, dei trattati, alle norme emanate da organi dalle stesse previsti): v. G. GAJA, *Sull'ammissibilità del referendum concernente la legge sulla caccia in rela-*

chiude così un *iter* che vede l'evoluzione delle fattispecie limitatrici dell'ammissibilità del referendum dalle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati, alle leggi contenenti l'ordine di esecuzione, alle leggi di adattamento e di attuazione, fino alle leggi di esecuzione della normativa secondaria comunitaria (17). Pur contribuendo queste due pronunce a sviluppare un filone interpretativo espansivo dei limiti impliciti, bisogna notare (in particolare con riferimento alla sent. 63) come la Corte abbia tentato per altro verso di puntualizzare il campo di operatività dei divieti impliciti alla proponibilità del referendum popolare, chiarendo che l'inammissibilità non è collegata, puramente e semplicemente, alla circostanza che la richiesta si riferisca ad una materia che abbia formato oggetto di convenzioni internazionali (come si poteva desumere dal limite delle leggi « produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di operatività dei trattati »). È necessario, infatti, un ulteriore requisito: il contrasto tra la (finalità della) richiesta referendaria e l'obbligo derivante dal trattato, in quanto, soltanto in tale ipotesi, può aversi responsabilità internazionale dello Stato (18).

Sotto questo profilo risulta valorizzata quella tendenza, già emersa da precedenti pronunce, a impostare il giudizio di ammissibilità secondo un criterio « teleologico-materiale » (19).

Da questo, secondo la precisazione poc'anzi fatta, si desume « a contrario » che nell'ipotesi opposta, vale a dire nel caso in cui l'abrogazione tramite referendum si ponga nella medesima direzione della normativa internazionale, cadono evidentemente le ragioni dell'inammissibilità, connesse con l'esigenza di rispettare gli obblighi internazionali assunti in via convenzionale, ed

---

*zione alle norme internazionali e comunitarie*, in AA.VV., *Problemi costituzionali del referendum contro la caccia*, Milano 1981, 94; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 1992, 309 ss.

(17) V. M. PANEBIANCO, *Limiti all'ammissibilità del referendum abrogativo come mezzo di esecuzione del diritto comunitario nel settore della caccia*, in *Riv. dir. com. sc. intern.* 1990, 117.

(18) Risulta confermata la *ratio* del limite degli obblighi internazionali; la sent. 64 applica tale soluzione interpretativa alle norme comunitarie. V. I. CARACCILO, cit., 612.

(19) Per un'attenta riflessione su tale criterio, con interessanti rilievi critici, v. M. RICCA, *Osservazioni introduttive ad uno studio sui rapporti tra referendum e obblighi internazionali*, in *Dir. soc.* 1991, 133 ss.

anzi il referendum abrogativo diventa uno strumento di adattamento dell'ordinamento interno all'ordinamento internazionale. Secondo questa prospettiva si può giungere alla conclusione, indubbiamente innovativa circa la natura ed il ruolo dell'istituto referendario, in base alla quale l'osservanza di obblighi internazionali, piuttosto che costituire un limite all'esercizio dell'azione referendaria, ne diviene la finalità peculiare o, almeno, uno degli elementi essenziali <sup>(20)</sup> <sup>(21)</sup>.

Certamente non si può non rilevare (e la considerazione meriterebbe ben altri approfondimenti) come per questa via appaia sempre più sfumato il discrimine tra giudizio di ammissibilità e controllo preventivo di costituzionalità sulla situazione normativa che si determinerebbe in conseguenza dell'esito positivo del referendum <sup>(22)</sup>.

La sent. 64/1990 applica la soluzione interpretativa della precedente giurisprudenza, definita e perfezionata dalla sent. 63, alla categoria delle norme comunitarie (nella specie, a norme comunitarie che la stessa Corte individua autonomamente come dotate di « efficacia diretta »). Osservando come l'iniziativa referendaria, per essere ammissibile, non debba interferire in modo conflittuale con gli obblighi derivanti da tali norme, la Corte ha proceduto alla verifica della compatibilità del risultato normativo derivante dall'esplicarsi dell'effetto abrogativo e l'obbligo desumibile dalla norma comunitaria rilevante, dunque, in ultima analisi, alla verifica della non contraddittorietà (se non corrispondenza) tra la finalità perseguita tramite il referendum e la finalità delle norme comunitarie. Da un punto di vista « interno »

---

<sup>(20)</sup> In questo senso M. PANEBIANCO, cit., 105.

<sup>(21)</sup> Sullo sfondo dell'individuazione di tale criterio resta una perplessità non pacificamente risolvibile, che attiene all'ipotesi, connaturata al libero esercizio del voto referendario, di un esito negativo, che potrebbe pregiudicare proprio l'attuazione cui era volto il quesito. A tal proposito è stato evidenziato come appaia più congruo e soddisfacente un criterio di ammissibilità non dominato dall'eventuale esito abrogativo, ma astrattamente riferito a tutti gli esiti possibili del referendum (v. M. RICCA, cit., 131 ss., per un'approfondita riflessione sul punto).

<sup>(22)</sup> Si fa riferimento ad un fenomeno estensivo del giudizio di ammissibilità già emergente dal gruppo di sentenze 22-31/1987, che pure la Corte ha esplicitamente negato nella sent. 26/1987 e da ultimo anche nella sent. 63/1990; v. F. CERRONE, sub art. 75, in *Commentario breve della Costituzione*, Padova 1990, 468-469 e M. RICCA, cit., 132.

all'elaborazione giurisprudenziale della Corte, l'intera ricostruzione appare retta da una sua coerenza; effettivamente non sembrano individuabili ostacoli logico-sistematici all'estensione del limite *ex art. 75, 2° comma* alle norme che attuano obblighi comunitari: se la *ratio* dell'*art. 75, 2° comma Cost.* consiste nell'evitare che l'abrogazione tramite referendum popolare determini un illecito internazionale, non è rilevante che l'obbligo internazionale sia posto direttamente da un trattato oppure da una fonte prevista da un trattato. Pertanto, seguendo l'*iter* tracciato dalla giurisprudenza costituzionale, la conclusione più logica e consequenziale dovrebbe essere quella di estendere ulteriormente la portata dell'*art. 75 Cost.*, e di escludere la proponibilità del referendum abrogativo sia rispetto alle leggi di « stretta esecuzione » delle norme comunitarie, sia rispetto alle leggi semplicemente collegate all'ambito di operatività di tali fonti normative <sup>(23)</sup>.

Vi è tuttavia un elemento argomentativo che svolge un ruolo fondamentale nella sent. 64, e che può essere criticabile; la sua rilevanza non si coglie forse tanto con riguardo alla tematica dell'ammissibilità del referendum abrogativo (dove pure esplica i suoi effetti, come vedremo tra breve), ma piuttosto nel collocare la sent. 64/1990 nel contesto del distinto filone giurisprudenziale secondo cui si sviluppa la realizzazione della supremazia del diritto comunitario su quello interno, che delinea nuove forme di integrazione tra le fonti dei due ordinamenti (non solo nella giurisprudenza della Corte di giustizia ma nell'orientamento delle Corti costituzionali e dei tribunali nazionali) <sup>(24)</sup>. Si tratta in particolare del riconoscimento della « efficacia diretta » a fonti comunitarie derivate diverse dai regolamenti. La Corte, che non si è limitata alla formale verifica dell'inammissibilità (per inesistenza dei limiti impliciti), ma ha anche valutato in concreto le conseguenze di un'eventuale abrogazione, ha escluso nella specie

---

<sup>(23)</sup> Soluzione esplicitata da I. CARACCILO, cit., 616-617; in tal senso anche U. LEANZA, *L'ammissibilità del referendum abrogativo in materia disciplinata da norme internazionali e comunitarie*, in *Il referendum tra limiti impliciti, problemi civilistici e comunitari: il caso della caccia*. Atti del convegno di studi di Roma del 20 ottobre 1990, Roma 1990, 129-130. G. GAJA, *Sull'ammissibilità*, cit., 95.

<sup>(24)</sup> V. le considerazioni di F. SORRENTINO, *Delegazione legislativa e direttive comunitarie direttamente applicabili*, in *Giur. cost.* 1991, 1419 (a proposito della sent. 168/1991, di cui la sent. 64/1990 può considerarsi un « precedente »).

l'« interferenza » con il diritto comunitario, vale a dire la violazione dell'obbligo da esso scaturente, proprio in forza del riconoscimento dell'« immediata efficacia », nell'ambito dello Stato, delle norme comunitarie coinvolte <sup>(25)</sup>: « in virtù della loro immediata efficacia tali disposizioni prevalgono in ogni caso » (v. sent. 64) sul diritto interno contrastante, vale a dire anche sul risultato normativo che emerge dall'esplicarsi dell'effetto abrogativo (il quale, in sostanza, colpirà solo quella parte della disposizione, o meglio la norma ricavabile dalla disposizione interna, che non è « coperta » dal contenuto normativo della disposizione comunitaria) <sup>(26)</sup>. Il requisito dell'immediata efficacia comporta che le disposizioni così connotate (immediatamente efficaci) possano « esser richiamate per opporsi a qualunque disposizione di diritto interno non conforme ad esse... e quindi anche al referendum che è atto-fonte di diritto interno e che pertanto, al pari delle altre fonti, deve essere coordinato con la normativa comunitaria... » <sup>(27)</sup>.

La sintetica ricostruzione della motivazione rivela allora come la pronuncia di ammissibilità trovi come presupposto ultimo un'interpretazione della nozione di « efficacia diretta » delle direttive che finisce per confondersi con la nozione di « diretta o

<sup>(25)</sup> V. ampiamente sul punto P.F. LOTTO, cit., 449.

<sup>(26)</sup> L'effetto concreto dell'abrogazione, nel caso della sent. 64/1990, sarebbe stato quello di eliminare definitivamente la facoltà dell'autorità amministrativa, tuttavia senza possibilità di impedire la circolazione delle merci recanti residui di antiparassitari nei limiti massimi comunitari di tolleranza; la stessa sent. 64 precisa che « il quesito... può avere solo lo scopo di far venir meno la possibilità per il Ministro di derogare al divieto assoluto... fissando limiti di tolleranza... anche più alti di quelli dettati dalla normativa comunitaria ».

<sup>(27)</sup> « ... secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal trattato » (sent. 170/1984). Si ricordi però, a proposito della congruità del richiamo alla visione dualistica (propria della sent. 170/1984), presente nella sent. 64 così come nella sent. 168/1991, l'osservazione di F. SORRENTINO, cit., 1418-1419, per cui « ...manca per le direttive, ancorché direttamente applicabili, la necessaria premessa della distinzione delle competenze normative comunitarie e nazionali... ». V. altresì A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionali. I. L'ordinazione in sistema*, Torino 1993, 256 s., il quale, con riferimento agli ultimi sviluppi della giurisprudenza costituzionale, criticamente rileva la contraddizione in cui cadrebbe la Corte, che « da un canto ambisce a tener ferma la premessa della separazione e, dall'altro, conforma sostanzialmente il rapporto tra le fonti dei due ordinamenti in termini di gerarchia... ».

immediata applicabilità » propria dei regolamenti, e che dunque esclude in radice la necessità di una legge interna di recepimento-esecuzione <sup>(28)</sup>. L'esclusione della possibilità stessa del referendum (come atto-fonte di livello primario) di incidere su quella parte della materia direttamente disciplinata dalla norma comunitaria è correlata proprio all'esclusione della necessità dell'intervento di una fonte interna che positivamente disponga per l'adempimento nell'ordinamento interno (delle disposizioni della direttiva cui si riconoscono i requisiti propri dell'efficacia diretta). Sembra dunque emergere un'interpretazione del rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, nel caso in cui la competenza comunitaria sia esercitata con una direttiva che assuma efficacia diretta, in termini di « esclusione » (quasi che la competenza statale « si ritiri »), anziché in termini di « prevalenza » (che correttamente comporta l'esercizio concorrente della competenza), in contrasto con la struttura e la funzione propria della fonte « direttiva » quale prevista nei trattati istitutivi, e in definitiva con la concezione del rapporto tra ordinamento interno e comunitario delineato dalla consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia <sup>(29)</sup>.

## 2. *Specificità del fondamento costituzionale del limite di ammissibilità del referendum in relazione a norme comunitarie.*

La coerenza delle recenti pronunce in tema di ammissibilità del referendum con le linee interpretative che ha sviluppato i limiti impliciti *ex art. 75.2 Cost.*, si manifesta altresì nei confronti di un diverso filone giurisprudenziale (le cui sentenze più rappresentative — 170/1984, 113/1985 e 389/1989 — sono richiamate espressamente al termine del punto 2 della motivazione della sent. 64), cioè quello che attiene al cosiddetto « cammino comunitario » della Corte costituzionale, a partire da quella svolta che

<sup>(28)</sup> V. oltre approfondimento di questo punto (par. 3.1).

<sup>(29)</sup> V. P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità Europea*, Padova 1990, 92 ss. e 140 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1984, 136, per il rapporto tra regolamento comunitario e norma interna, che può divenire « incompetente, non in assoluto, ma in relazione all'uso che in concreto sia fatto del potere regolamentare comunitario » (sostituzione non in termini di abrogazione, ma di espansione di un ordinamento e di corrispettiva limitazione dell'altro).

ha visto un progressivo avvicinamento delle posizioni della nostra Corte a quelle della Corte di giustizia riguardo alla concezione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno e degli strumenti tramite i quali si afferma il primato del primo sul secondo.

Dalla complessa elaborazione giurisprudenziale, volta a ricercare e ad approfondire il significato e le conseguenze giuridiche dovute alla presenza di una norma di rango costituzionale quale l'art. 11 Cost. (individuato come norma chiave per definire i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno), può essere ricavato il fondamento specifico del limite degli obblighi comunitari all'ammissibilità del referendum abrogativo, individuato proprio nell'art. 11 Cost., « quale fondamento costituzionale di un limite di rispetto delle norme comunitarie posto alla legislazione ordinaria »<sup>(30)</sup>.

Dall'art. 11 deriva la conseguenza del riconoscimento alle norme dei trattati e della normativa secondaria comunitaria di una « forza passiva » peculiare, in virtù della copertura costituzionale, che non solo esclude l'abrogazione degli atti comunitari da parte di leggi ordinarie successive, ma permette anche di sottrarre le norme interne di attuazione della legislazione comunitaria all'abrogazione referendaria<sup>(31)</sup>. Questa conclusione, d'al-

<sup>(30)</sup> Così Corte cost., sent. 232/1975.

<sup>(31)</sup> In questo senso I. CARACCILO, cit., 620; sembra però essenziale la precisazione (v. G. GAJA, *Sull'ammissibilità...*, cit., 95) secondo cui, sulla base della giurisprudenza costituzionale, le leggi che danno esecuzione ad obblighi posti da norme comunitarie godono di copertura costituzionale nei confronti di atti che tendono non già a dare in diverso modo esecuzione agli obblighi, ma ad abrogare le leggi stesse.

Come si vedrà più avanti, occorre diversificare i casi in cui la presenza di una normativa di attuazione può correttamente ritenersi preclusiva dell'ammissibilità del referendum. Si può dubitare della correttezza di tale effetto quando si tratti di una direttiva che lasci spazi di libertà per la propria attuazione allo Stato membro, in relazione alla quale deve esser permesso al corpo elettorale di esprimersi e influire sulle possibili scelte e modalità attuative (a questo proposito può tornare utile il rilievo dell'inopportunità di una ulteriore limitazione del referendum, riconducibile al carattere strutturale di fonte « non piena », evidenziato in dottrina in relazione alla fattispecie delle leggi « costituzionalmente obbligatorie ». V. ZAGREBELSKY, *Il sistema...*, cit., 190). Spetterà al legislatore intervenire tempestivamente, nel rispetto della volontà del corpo elettorale, qualora si determini l'esito abrogativo, assicurando l'adempimento del dovere proprio di ogni

tronde, si riconnette logicamente a quanto enunciato dalla citata sent. 16/1978 <sup>(32)</sup>, e in particolare alla considerazione generale sulla inammissibilità di « dare adito all'abrogazione di quelle specie di leggi — riguardate non già per la materia che esse disciplinano, ma dal punto di vista della loro forza e del loro procedimento formativo — che debbono considerarsi sottratte alla sfera di operatività dei voti popolari in esame ».

Il limite degli obblighi comunitari sembra quindi caratterizzarsi, rispetto a quello relativo alle leggi « ad esecuzione vincolata » di obblighi internazionali, perché trova il suo fondamento peculiare nell'art. 11 Cost. La *ratio* dominante del limite appare dunque quella della particolare forza passiva delle leggi interne esecutive degli obblighi comunitari, provviste di copertura costituzionale *ex art. 11*. Il criterio base del giudizio di ammissibilità potrebbe risultare caratterizzato in senso formale, dovendo riguardare innanzitutto l'esame dell'efficacia della fonte; sotto questo profilo emergerebbe una netta distinzione rispetto al criterio teleologico-materiale, affermatosi in relazione al limite degli obblighi internazionali <sup>(33)</sup>. L'osservazione risulta coerente con quell'interpretazione, che non sembra condivisibile, che pone il fondamento dell'art. 11 (per il limite degli obblighi comuni-

---

Stato membro di cooperare alla uniforme attuazione delle disposizioni comunitarie sull'intero territorio della Comunità.

<sup>(32)</sup> L'argomento della forza passiva peculiare, riferito nella sent. 16/1978 alle norme di esecuzione del Concordato, e quindi fondato sull'art. 7 Cost., era considerato dalla dottrina riproponibile in relazione alle norme che attuano obblighi comunitari. V. G. GAJA, *Sull'ammissibilità...*, cit., 95.

<sup>(33)</sup> A tal proposito si può osservare che il limite all'ammissibilità del referendum così individuato costituisce un'applicazione del principio di gerarchia, qualitativamente distinto dal criterio di competenza (v. G. ZAGREBELSKY, *Il sistema...*, cit., 184 ss.; A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 170/1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla « teoria » della separazione alla « prassi » dell'integrazione intersistemica?*, in *Giur. cost.* 1991, 1601 ss.) che è sotteso al divieto di intervenire in materie determinate, in cui si sostanzia la previsione del 2° comma dell'art. 75. Tuttavia, proprio perché la posizione del referendum nel sistema, così come di qualsiasi atto-fonte, risulta dall'applicazione di entrambi i criteri (della gerarchia e della competenza), ed i limiti alla stessa ammissibilità ne contribuiscono a definire la collocazione, il giudizio di ammissibilità dovrebbe comprendere i criteri *ex art. 11* e *ex art. 75* (in tutti i loro elementi evidenziati dalla giurisprudenza).

tari) come alternativo rispetto a quello *ex art. 75 Cost.*, sottolineandolo come aspetto di differenziazione tra il limite delle leggi esecutive di obblighi comunitari e quello delle leggi « ad esecuzione vincolata di obblighi internazionali »<sup>(34)</sup>. Piuttosto, il riferimento all'art. 11 arricchisce le argomentazioni sui limiti impliciti tratte dall'art. 75. In definitiva si impone un temperamento dei due criteri (teleologico-materiale e della particolare « forza passiva ») nell'esame dell'ammissibilità del quesito concretamente posto, sia per esigenze di interpretazione logico-sistemica della Costituzione<sup>(35)</sup>, sia per evitare una compressione dell'ambito di operatività dell'istituto del referendum probabilmente non giustificabile sul piano giuridico-astratto dal nostro ordinamento, salvo che con l'inserimento di una norma costituzionale *ad hoc*<sup>(36)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> In questo senso P.F. LOTTO, cit., 453, che individua così il fondamento del primo limite non nella generale responsabilità per violazione dei trattati internazionali (e tantomeno nella mancanza di titolarità di poteri di indirizzo politico nelle materie di cui all'art. 75, 2° comma Cost.), quanto nella particolare « forza passiva » delle leggi interne esecutive di obblighi comunitari, provviste di copertura costituzionale *ex art. 11 Cost.*

<sup>(35)</sup> Atteso che l'individuazione del limite delle norme comunitarie non può prescindere dalla disciplina del referendum *ex art. 75 Cost.*, e in generale dal rapporto di questo col più generale contesto degli istituti tramite cui si esercita la sovranità, desumibile dall'intero ordinamento costituzionale.

<sup>(36)</sup> Si intende qui fare riferimento — più che a interventi di modifica costituzionale specificamente rivolti al referendum (peraltro improbabili) — alla più ampia problematica del fenomeno delle limitazioni (o « trasferimenti ») di sovranità, dovuti allo sviluppo dell'integrazione comunitaria, e alla riflessione dottrinale sulla necessità di una modifica dell'art. 11 Cost. (di cui potrebbe comunque risentire la disciplina del referendum, quale forma di esercizio della sovranità). V. a riguardo i contributi in *Quad. cost.* 1993, n. 1, e in particolare F. SORRENTINO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, *ivi*, 71 ss..

Si ricordino le proposte di legge di revisione costituzionale elaborate sul finire della X legislatura e riprese all'inizio della XI, volte a consentire espressamente il conferimento a « Comunità sovranazionali di poteri sovrani previsti dai trattati istitutivi », o anche a statuire il dovere di promuovere e favorire « la formazione dell'unione politica tra gli Stati membri delle Comunità Europee, ordinata secondo il principio democratico e nella salvaguardia dei diritti inalienabili della persona umana ». V. le interessanti osservazioni di A. RUGGERI, *Fonti e norme...*, cit., 286 ss., in particolare circa il superamento, nella prospettiva dello svolgimento di un « potere costituente europeo », dell'idoneità di norme di revi-

Il riferimento all'art. 11 Cost., alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo un affermato orientamento dottrinale, costituisce il fondamento delle limitazioni all'ammissibilità del referendum abrogativo nei confronti sia delle norme comunitarie « direttamente applicabili », sia delle fonti interne attuative di obblighi comunitari non aventi efficacia diretta. In ossequio al trasferimento di competenza avvenuto tramite la legge di esecuzione dei trattati in conformità all'art. 11 Cost., e da questo garantito a livello costituzionale, deve essere rispettato l'esercizio di tali competenze da parte degli organi comunitari, in ogni forma. La conseguenza necessaria è che « le norme comunitarie vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere diretta applicazione nel territorio italiano (anche se) rimangono estranee al sistema delle fonti interne »<sup>(37)</sup>. Questo dovrebbe valere per tutte le norme comunitarie ad efficacia diretta (regolamenti Cee, *ex sent.* 170/1984; norme interpretate come tali dalla Corte di giustizia, quali disposizioni di trattati e direttive self-executing, *ex sentenze* 113/1985 e 389/1989). Ma dalla premessa principale dovrebbe ricavarsi come ulteriore conseguenza che occorre rispettare l'esercizio delle competenze comunitarie anche se esercitate in forme diverse dall'adozione di norme ad efficacia diretta, ad esempio mediante emanazione di direttive che vincolano solo nel risultato (affermando principi giuridici) e che devono essere recepite da fonti interne. Quindi, alle fonti interne attuative di obblighi comunitari previsti da norme non aventi efficacia diretta dovrebbe esser riconosciuta una particolare forza passiva rispetto alle altre fonti di pari grado, almeno per la parte in cui recepiscono i principi giuridici indicati negli atti comunitari non self-executing<sup>(38)</sup>.

Tale ricostruzione è suscettibile di essere rimodulata sulla base di alcuni « correttivi » su cui ci soffermeremo tra breve, attingenti da un lato all'opportunità di tracciare una distinzione nell'ambito delle norme che producono « effetti diretti », dall'altro all'esigenza, già segnalata, di integrare la valutazione dell'ammissibilità del referendum in relazione ad obblighi comunitari

---

sione costituzionale (o costituzionali) a porsi come fondamento e garanzia del primato del diritto comunitario su quello interno.

<sup>(37)</sup> Cfr. Corte cost., sent. 170/1984.

<sup>(38)</sup> Per questa ricostruzione v. P.F. Lorrro, cit., 449-450 (nt. 13).

con i criteri desunti dall'art. 75, 2 comma Cost. (con particolare riferimento al criterio teleologico).

3. *Prospettazione del modello secondo cui la normativa comunitaria derivata condiziona l'ammissibilità del referendum.*

3.1. *Alcune osservazioni preliminari. Referendum e regolamenti.*

Nel proporre di ricostruire il modello secondo cui si articola il limite di ammissibilità del referendum nelle materie regolate dal diritto comunitario, risulta opportuna una precisazione, attinente alla nozione di « diretta efficacia » e al suo utilizzo nella giurisprudenza della Corte costituzionale <sup>(39)</sup>.

Occorre dunque ricordare che esistono due distinte nozioni di « diretta efficacia » (spesso erroneamente assimilate dalla dottrina e dalla stessa giurisprudenza costituzionale, e viceversa proprie dell'elaborazione dell'efficacia delle fonti della Corte di giustizia): la « diretta applicabilità » propria dei regolamenti, che si riconnette alla loro capacità (astratta e formale) di dettare norme efficaci negli Stati membri, e quella di altre fonti comunitarie, che discende dalla determinatezza delle norme da essa prodotte (come nel caso delle direttive). La prima nozione esprime il peculiare aspetto dell'integrazione comunitaria, che comporta l'attribuzione ai regolamenti della competenza a disporre su determinate materie, mentre la seconda si ricollega alla capacità dell'ordinamento comunitario di imporre obblighi agli Stati membri e alla formazione, correlativa a tali obblighi, di diritti azionabili a favore dei singoli amministrati. Ora, a fronte della prima nozione sta il divieto per il legislatore nazionale di intervenire nelle materie disciplinate dai regolamenti, mentre, a fronte della seconda, il dovere di dare attuazione alle direttive <sup>(40)</sup>.

---

<sup>(39)</sup> Sembra legittimo porre il dubbio se l'assetto dei rapporti che si va attualmente delineando sia ancora riconducibile alla prospettiva dualistica, ovvero si individuino già i caratteri di un ordinamento unico, ancorché non perfettamente coordinato. V. alcuni spunti in P.F. LOTTITO, *La Corte costituzionale tra ammissibilità del referendum...*, cit. 461, F. SORRENTINO, *Delegazione legislativa...*, cit. 1419, A. RUGGERI, *Fonti e norme...*, cit., 257.

<sup>(40)</sup> Così F. SORRENTINO, cit. 1418.

Dunque, mentre la diretta applicabilità è propriamente una caratteristica « ontologica » della fonte « regolamento », ai sensi dell'art. 189 Trattato Cee <sup>(41)</sup>, da cui consegue in linea generale che le disposizioni del regolamento operano senza che occorra alcun atto di attuazione, l'« efficacia diretta » riferita alle direttive corrisponde ad un carattere eventuale, attribuibile non genericamente a tutte le disposizioni della direttiva ma solo a quelle di esse cui si riconoscano i requisiti della completezza, chiarezza e precisione. Ma soprattutto, l'effetto diretto si esplica in quest'ultimo caso solo subordinatamente alla scadenza del termine per l'attuazione della direttiva (cd. « carattere incondizionato ») si realizza solo nei confronti dello Stato inadempiente (che non abbia attuato o abbia attuato in modo incompleto l'obbligo) <sup>(42)</sup>. Le disposizioni direttamente efficaci possono essere direttamente invocate dai singoli di fronte ai giudici nazionali per far valere i diritti dalle stesse loro attribuiti, e ancor prima lo Stato membro è tenuto, tramite gli organi dell'amministrazione, ad applicare le suddette disposizioni, disapplicando quelle nazionali incompatibili. La Corte di giustizia ha peraltro ribadito in più occasioni <sup>(43)</sup> che l'idoneità di una norma ad esplicare effetti diretti — in presenza dei requisiti citati — non esime gli Stati membri dall'obbligo di darvi attuazione con adeguati atti normativi interni, soprattutto in ragione di esigenze di certezza del diritto <sup>(44)</sup>.

<sup>(41)</sup> Si noti che, rispetto ad essi, non sussiste l'esigenza di abrogare la normativa nazionale incompatibile, che invece si impone a fronte di disposizioni aventi un semplice « effetto diretto »: v. G. GAJA, *Fonti comunitarie*, cit. 439.

<sup>(42)</sup> Nella prima giurisprudenza della Corte di giustizia, l'individuazione dei requisiti per riconoscere l'effetto diretto a disposizioni di direttive ripercorre esattamente l'elaborazione concernente disposizioni del trattato o decisioni, mentre a partire dalla sent. Ratti (caso 178/1978, in *Raccolta* 1979, 1629) se ne delinea la peculiare giustificazione (forma di sanzione). V. G. GAJA, voce *Fonti comunitarie*, cit. 444.

<sup>(43)</sup> V. ampi riferimenti giurisprudenziali in G. GAJA, ult. cit. 439-445 (nt. 9-10, 37).

<sup>(44)</sup> Che impongono l'abrogazione di norme interne incompatibili. Sembra altresì che alla posizione della Corte comunitaria sia sottesa l'esigenza di rispettare la distinzione originaria tra le fonti: non è infatti propria della Corte, ma piuttosto di un diffuso orientamento dottrinale (v. tra gli altri F. POCAR, *Lezioni di diritto delle Comunità Europee*, Milano 1986, 180 ss.) assimilare le direttive dettagliate ai regolamenti giustificandone la legittimità qualora intervengano in settori per cui il trattato ammetta l'utilizzo sia della fonte « direttiva », sia della fonte « regolamento », sia della fonte « decisione ».

Alla luce delle considerazioni svolte si può comprendere come non sia condivisibile la posizione secondo cui il problema dell'ammissibilità del referendum non dovrebbe porsi in riferimento alle norme comunitarie ad efficacia diretta, complessivamente considerate, opinione appunto fondata sul presupposto che, proprio in quanto provviste di efficacia diretta, tali norme non necessiterebbero di atti legislativi (o amministrativi) interni di recepimento-esecuzione <sup>(45)</sup>.

La prospettazione potrebbe apparire corretta in via generale nei confronti dei regolamenti. Il carattere di immediata applicabilità dei regolamenti e la loro prevalenza sulla normativa interna incompatibile (che « non viene in rilievo per la definizione della fattispecie », secondo l'espressione della sent. 170/1984) esclude la possibilità che il referendum abrogativo, atto-fonte equiparato alla legge, possa determinare direttamente effetti abrogativi sulla disciplina stabilita dalla fonte comunitaria, in quanto, come ebbe a precisare la stessa Corte costituzionale a partire dalla sent. 170/1984, le norme del regolamento comunitario, immediatamente applicate nell'ordinamento italiano per forza propria, non entrano a far parte del diritto interno, né vengono assoggettate al regime disposto per le leggi o per gli atti aventi forza di legge dello Stato <sup>(46)</sup>.

La diretta applicabilità della fonte « regolamento » non comporta tuttavia che non vi sia mai l'esigenza di una normativa integrativa. Talvolta il regolamento esplicitamente richiede per la propria attuazione l'emanazione di una normativa statale <sup>(47)</sup>; può darsi il caso che per l'attuazione del regolamento occorra una normativa, ma il regolamento stesso non indichi, neppure implicitamente, se debba emanarla il legislatore comunitario o

---

<sup>(45)</sup> Di conseguenza P.F. LORRO, cit. 455, afferma: « appare difficile pertanto configurare in concreto un possibile contrasto tra una norma comunitaria ad efficacia diretta e l'abrogazione di una legge... ».

<sup>(46)</sup> In virtù del rapporto tra « ordinamenti distinti e coordinati », di cui l'art. 11 Cost. costituisce la chiave di volta. V. fra gli altri P. MASTRONUZZI PELLECCCHIA, *Il nuovo significato dell'art. 11 della Costituzione in seguito alla sentenza della Corte cost. n. 170 dell'8 giugno 1984*, in *Riv. dir. int.* 1985, 106; I. CARACIOLO, cit. 619.

<sup>(47)</sup> Si ricordi però che da ciò non è desumibile una riserva di competenza per lo Stato membro. V. G. GAJA, *Fonti comunitarie*, cit. 439.

quello statale <sup>(48)</sup>. Alla luce della giurisprudenza comunitaria sembra che dalla mancanza di un regolamento comunitario di attuazione si desuma che la Comunità consente ad un esercizio della competenza da parte degli Stati membri sui quali, ai sensi dell'art. 5 del trattato <sup>(49)</sup>, graverà l'obbligo di evitare che il regolamento sia applicato in modo incompleto in parte della Comunità.

In tali ipotesi, applicando il ragionamento che fa da sfondo alla decisione assunta con la sent. 64/1990, si potrebbe concludere che la richiesta referendaria volta ad abrogare disposizioni della normativa interna di attuazione sarebbe ammissibile, in quanto l'applicabilità immediata della fonte « regolamento » non potrebbe essere inficiata dall'esito abrogativo del referendum, proprio perché è esclusa in radice la capacità dell'atto-fonte referendum di interferire con la normativa comunitaria (direttamente applicabile) <sup>(50)</sup>.

Un altro caso ipotizzabile, piuttosto particolare ma interessante, è quello di un regolamento comunitario la cui disciplina risulti innovativa e derogatoria rispetto all'assetto della materia

---

<sup>(48)</sup> La situazione pone problematicamente il quesito della spettanza della competenza, e della configurabilità di un « obbligo » di attuazione in senso proprio in assenza della chiara attribuzione della competenza. V. G. GAJA, *Fonti comunitarie*, cit., 440.

<sup>(49)</sup> « Obbligo degli Stati membri di adottare tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi... determinati dagli atti delle istituzioni delle Comunità ».

<sup>(50)</sup> Certamente non si può disconoscere che lo Stato membro è tenuto a predisporre le misure necessarie per l'« attuazione » del regolamento, ma l'obbligatorietà della posizione di una norma, dal contenuto variamente configurabile, non è ragione sufficiente per precludere l'ammissibilità del referendum, argomentando per analogia con quanto sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale (per lo meno in una prima fase 1978-1981 ed anche, in parte, nel 1987), in ordine alla fattispecie delle leggi « costituzionalmente necessarie » (da cui è mutuata la categoria delle leggi « internazionalmente o comunitariamente necessarie »). E quand'anche si volesse desumere da una certa giurisprudenza costituzionale, per altro non univoca, l'accoglimento del criterio delle leggi costituzionalmente necessarie quale limite del referendum, resta a mio avviso il dubbio che tale conclusione sia legittimamente trasferibile ad ipotesi in cui il nesso di necessità sia determinato in relazione a fonti non solo appartenenti ad un diverso ordinamento, ma comunque di livello primario, con tutti i possibili rischi di contrasto con le norme costituzionali di quel distinto ordinamento (il problema si ripropone con accentuata rilevanza in relazione alle direttive: v. paragrafo conclusivo).

definito da disposizioni legislative interne preesistenti. Com'è noto, la prevalenza del regolamento comporta la « non applicazione » della normativa interna difforme e la diretta applicazione delle disposizioni regolamentari. Supponendo però che la situazione di complessa interazione tra le fonti dei due distinti ordinamenti induca ad adottare, a fini di certezza del diritto, un atto legislativo che modifichi la disciplina interna per renderla conforme alle nuove disposizioni comunitarie<sup>(51)</sup>, potranno le disposizioni di tale atto essere oggetto di referendum abrogativo? Si impone la considerazione che l'abrogazione non comporta la violazione degli obblighi comunitari eventualmente stabiliti, in virtù dell'immediata applicabilità delle norme regolamentari.

Dalla più recente giurisprudenza costituzionale (sent. 63 in particolare) si trae altresì l'indicazione secondo cui elemento determinante del giudizio è l'accertamento della finalità della richiesta referendaria: se questa si propone di abrogare la normativa perché si ritiene non attui coerentemente le disposizioni del regolamento (e la Corte costituzionale verifichi — *incidenter tantum* — la fondatezza di tale contrasto), il referendum dovrebbe essere ammissibile, svolgendo così quella funzione di strumento di adattamento dell'ordinamento interno (anche in senso lato, come stimolo alla verifica di un corretto adattamento) di cui s'è detto. Diversamente, in assenza di quel presupposto, il referendum sarebbe volto ad abrogare norme che recepiscono contenuti « comunitariamente vincolati », che usufruiscono della copertura costituzionale ex art. 11 Cost., e dunque non dovrebbe ritenersi ammissibile.

### 3.2. *Referendum e direttive.*

3.2.1. *Normativa interna di attuazione.* — Per quanto concerne la problematica dell'ammissibilità del referendum in relazione alla fonte « direttiva », la premessa con cui si è inteso ini-

---

(51) V. il meccanismo di adattamento-accertamento governativo-legislativo previsto dalla legge 86/1989 (ex art. 1 n. 1 lett. a), 2.1 e 3.1 lettere a) e b)) coinvolgente anche i regolamenti. Dall'art. 1 n. 1 emerge che obiettivo della legge è di assicurare l'adempimento di tutti gli obblighi comunitari, e l'art. 1 n. 1 lett. a) fa espresso riferimento a tutti gli atti tipici comunitari aventi portata obbligatoria v. A. TIZZANO, *Note introduttive alla « legge La Pergola »*, in *Foro it.* 1989, IV, 318 ss.

ziare la riflessione sul modello emergente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale induce a non considerare corretta un'impostazione che assume, come criterio di riferimento prioritario dell'analisi, una supposta distinzione qualitativa tra le direttive che richiedono un atto interno di recepimento e le direttive aventi efficacia diretta <sup>(52)</sup>, venendo così ad essere conglobate nell'unica categoria delle norme comunitarie direttamente applicabili, con cui complessivamente è posta in rapporto la fonte referendum <sup>(53)</sup>.

Occorre comunque osservare che, là dove siano state effettivamente emanate leggi di attuazione di norme comunitarie (direttive o decisioni), dovrebbe prevalere la tesi dell'improponibilità del referendum abrogativo, sulla base dei due argomenti ampiamente richiamati, l'uno fondato sull'interpretazione estensiva del limite implicito degli « obblighi internazionali » *ex art. 75, 2° comma Cost.* (che consente di non distinguere tra obblighi imposti da norme di trattato o da norme di fonti previste dai trattati stessi), l'altro riconducibile alla funzione assunta dall'art. 11 Cost. nel nostro ordinamento, quale fondamento costituzionale di un limite di rispetto delle norme comunitarie posto alla legislazione ordinaria. In particolare (analogamente a quanto già s'è detto per i regolamenti in certe ipotesi...) le leggi di attuazione delle direttive Cee godono della copertura costituzionale fornita dall'art. 11 Cost. — quantomeno per quello che risulta essere il « nucleo normativo comunitariamente necessitato » — e pertanto risultano provviste di una particolare forza passiva che le sottrae all'abrogazione sia da parte di leggi ordinarie successive, sia per effetto di un referendum (pur con le puntualizzazioni che seguono). A questo proposito deve essere precisato che tale peculiare resistenza passiva vale solo nei confronti di atti che tendano non già a dare in diverso modo esecuzione agli obblighi, ma ad abrogare le leggi stesse <sup>(54)</sup>. Rispetto alle leggi esecutive di obbli-

---

<sup>(52)</sup> Cd. self-executing, che finiscono per essere assimilate ai regolamenti (specialmente nel caso in cui presentino disposizioni dettagliate), da un certo orientamento dottrinale (v. F. POCAR, *Lezioni...*, cit., 271 e ss.). V. G. GAJA, voce *Fonti comunitarie*, cit. 443, per una prospettazione del fenomeno più vicina alle posizioni espresse dalla Corte di giustizia, già segnalata *infra*.

<sup>(53)</sup> V. per questa impostazione P.F. LOTTO, cit. 454 ss., e I. CARACCILO, cit. 618.

<sup>(54)</sup> G. GAJA, *Sull'ammissibilità...*, cit., 95.

ghi posti da norme comunitarie, risulta evidente l'asimmetria tra divieto di abrogazione legislativa e divieto di abrogazione tramite referendum, poiché strutturalmente solo la prima consentirebbe di operare anche positivamente sulla disciplina <sup>(55)</sup>.

Si è già evidenziato come la più recente giurisprudenza della Corte autorizzi il possibile utilizzo della consultazione referendaria come strumento di adattamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario. Pertanto, sembra ipotizzabile una pronuncia di ammissibilità del referendum qualora l'abrogazione referendaria sia diretta ad eliminare quegli aspetti della normativa che non si configurano come norme di corretta, adeguata attuazione della disciplina comunitaria, o qualora comunque il quesito referendario si ponga nella stessa direzione della norma comunitaria. Ancora, se a seguito dell'abrogazione la normativa di risulta appare maggiormente conforme alla disciplina prevista dalla fonte comunitaria, si può ragionevolmente dubitare dell'inammissibilità del referendum <sup>(56)</sup>.

---

<sup>(55)</sup> L'osservazione tende ad assumere toni più sfumati sul piano concreto, qualora si tengano presenti gli esiti manipolativi che possono conseguire ad un certo utilizzo dell'istituto referendario (e a seconda della predisposizione della normativa oggetto del quesito), che può diventare strumento di legislazione positiva (con complicazioni e incertezze non facilmente evitabili, nel quadro già notevolmente complesso dell'adattamento dell'ordinamento italiano a quello comunitario). Occorre evidenziare come da recenti pronunce della Corte costituzionale in materia di referendum su leggi elettorali (sentt. 47/1991 e 32/1993) sembri emergere come condizione di ammissibilità, in relazione alla tipologia delle leggi « costituzionalmente necessarie », proprio il carattere « manipolativo », e non meramente ablativo, del quesito referendario. V. sul punto A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziale e giudizio di ammissibilità*, in *Giur. it.* 1993, I, 1, 2204 ss., il quale prospetta però l'esigenza di distinguere le leggi elettorali (e in particolare quelle afferenti le due Camere del Parlamento, in relazione alla necessità di assicurare la funzionalità degli organi direttamente espressivi della sovranità popolare) dalle altre leggi costituzionalmente necessarie, non essendo ammissibile una eventuale generalizzata estensione del divieto di referendum totale (il cui quesito non lasci comunque sussistere una disciplina operativa) all'intera categoria.

L'asimmetria tra poteri abrogativi del Parlamento e del corpo elettorale, già segnalata in precedenza dalla dottrina (v. L. CARLASSARE, cit. 480 e F. GABRIELE, cit. 1206), può risultare ulteriormente accentuata in relazione alla progressiva « permeabilità » dell'intero ordinamento alle norme comunitarie (v. P.F. LOTTO, cit. 461). D'altra parte, la stessa apparirebbe ridimensionata in conseguenza dell'ammissibilità di referendum « manipolativi ».

<sup>(56)</sup> Ciò suggerisce uno spunto di riflessione sulla configurabilità di un

La particolare « forza passiva » dovrebbe esser riconosciuta sia alle leggi propriamente « esecutive di obblighi comunitari », tali cioè in quanto emanate con questa specifica finalità, sia alle leggi che eseguano *de facto* tali obblighi (o si prestino comunque ad esser utilizzate come strumenti di esecuzione di tali obblighi). Su questo punto la Corte non si è espressamente pronunciata, ma la conclusione sembra ricavabile in analogia all'elaborazione giurisprudenziale del limite delle leggi « ad esecuzione vincolata » di obblighi internazionali, per l'individuazione delle quali sembra non assumere rilievo determinante il momento temporale di emanazione delle stesse. Appare a mio avviso difficilmente ipotizzabile che rivestano tale caratteristica leggi non emanate espressamente per attuare la direttiva, anche anteriori alla stessa. Ricordando che il concetto di disposizioni legislative « a contenuto internazionalmente (o comunitariamente) vincolato » è mutuato da quello (oggetto di ben maggiore riflessione anche nella giurisprudenza della Corte) delle leggi « a contenuto costituzionalmente vincolato », con cui si intendono indicare quelle disposizioni che danno attuazione a norme della Costituzione « nell'unico modo possibile », pare logicamente assai improbabile che norme non specificatamente rivolte a tal fine possano presentare questo carattere <sup>(57)</sup>.

L'impostazione del giudizio di ammissibilità in relazione al limite delle norme esecutive di obblighi comunitari, fondato sull'art. 11 Cost., isolatamente considerato, sembrerebbe prescindere da quella distinzione, che riveste notevole importanza nella specificazione del limite degli obblighi internazionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale il limite delle leggi « strettamente collegate all'esecuzione » dei trattati va riferito solo a quelle che « non abbiano un margine di discrezionalità quanto alla loro esistenza e al loro contenuto », mentre

---

(nuovo?) tipo di « fonte atipica », la cui forza passiva, in particolare rispetto all'abrogazione referendaria, sia « flessibile », in quanto condizionata al giudizio di maggiore-minor grado di adeguamento alla norma comunitaria. Correlativamente, v. le considerazioni di A. RUGGERI, *Fonti e norme...*, cit., 214 ss., 220 s., secondo cui la « forza del referendum non è mai fissa ma variabile, ... in ragione della natura dell'atto su cui cade la decisione popolare ».

<sup>(57)</sup> Considerando che non si tratta di semplice questione definitoria, dato che ad essa si riconducono significative compressioni dell'autonomia del corpo elettorale, esprimibile nel referendum; v. C. MORVIDUCCI, cit..., 562 ss.

non sussiste per le leggi che operino « scelte per dare esecuzione nei modi considerati più idonei agli impegni assunti ». Di quest'ultima natura sembrerebbero dover essere in linea di principio le norme legislative esecutive di una direttiva, che come fonte è qualificata dal vincolare lo Stato membro cui è rivolta sul risultato da raggiungere, « salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alle forme e ai mezzi » (art. 189 Trattato Cee).

Poiché strutturalmente la direttiva implica un semplice vincolo di risultato per gli Stati membri destinatari, ai quali è riservato uno spazio di scelta per esercitare la propria competenza concorrente, si pone dunque il problema della congruente applicazione del criterio appena richiamato, enunciato in relazione al limite delle leggi esecutive di obblighi internazionali: da questo si dovrebbe trarre la conseguenza dell'ammissibilità del referendum in ogni caso di leggi esecutive di obblighi previsti da direttive.

Certamente, dovrebbero comunque esser fatte salve le disposizioni che sostanzialmente riproducano l'obbligo di risultato enunciato nella direttiva, in virtù del prevalere del principio cardine del limite, secondo cui l'abrogazione non può essere direttamente rivolta all'obbligo comunitario (per la particolare forza passiva del contenuto « comunitariamente vincolato » di una norma interna). Così anche, qualora l'abrogazione interferisca con un obbligo puntuale di « non fare », sancito dalla direttiva, o nell'ipotesi di disposizioni di direttive dettagliate, che non lascino margine di discrezionalità, dovrebbe valere, in base al criterio qui specificamente preso in considerazione, la soluzione dell'inammissibilità del referendum, venendo così in rilievo due sottotipi della stessa fonte direttiva, rispetto ai quali si delineano due opposte modalità di confronto con l'istituto del referendum.

Proprio in relazione a tale questione è opportuno ricordare l'obiezione, mossa in passato alla linea interpretativa scelta dalla Corte costituzionale, secondo cui, se la *ratio* sottesa all'art. 75, 2° comma (in relazione alla legge di autorizzazione alla ratifica) consiste nell'evitare la responsabilità internazionale dello Stato <sup>(58)</sup>, per escludere l'ammissibilità del referendum si dovrebbe

---

<sup>(58)</sup> O anche nell'evitare l'ingerenza dell'elettorato nell'elaborazione dell'indirizzo politico, in particolare in politica estera (secondo una diversa interpretazione, propria di quell'orientamento dottrinale critico anche nei confronti del

semplicemente verificare se la legge dia attuazione ad un obbligo convenzionale (o ad una norma comunitaria derivata), senza che debba esser oggetto di accertamento del giudizio di ammissibilità la possibilità di darvi attuazione discrezionalmente<sup>(59)</sup>. Resterebbe comunque salva l'ammissibilità nell'ipotesi in cui scopo del referendum sia l'eliminazione delle disposizioni di una legge che, pur intendendo essere attuativa, sia in contrasto con la norma comunitaria, o il caso in cui tramite l'abrogazione sia ottenibile una miglior attuazione (o forse un'attuazione qualsiasi, purché in sostanza non si determini la responsabilità dello Stato).

A fronte della considerazione poc'anzi riportata si può comunque rammentare che dall'abrogazione referendaria di una legge, che esprima una scelta discrezionale nell'attuazione di una direttiva, non potrebbe conseguire come effetto immediato un illecito comunitario, se non in quanto non fosse emanata tempestivamente un'altra legge di attuazione<sup>(60)</sup>. A questo proposito si deve tuttavia notare come possa divenire politicamente difficile, dopo che la consultazione referendaria abbia prodotto un esito positivo (abrogativo) giungere all'emanazione della nuova leg-

---

fondamento del limite, così come individuato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. V. C. MORVIDUCCI, cit., 557 ss.).

<sup>(59)</sup> In realtà la considerazione è svolta da C. MORVIDUCCI, cit., 565 s. (richiamata da LOTTO nt. 19 p. 451) per sottolineare criticamente quali sarebbero le conseguenze ultime della linea interpretativa adottata dalla Corte (fondata sull'esigenza di evitare la responsabilità internazionale dello Stato), e specificatamente del criterio proposto nella sent. 31/81 di valutare la proponibilità politica di una nuova legge (atta a ridefinire, sia pure in forma e modi diversi, una disciplina su cui eventualmente il corpo elettorale si esprima negativamente); poiché pare che l'effetto di « vincolo politico negativo » possa essere esteso all'abrogazione di pressoché tutte le leggi a contenuto « discrezionale », la sfera di inammissibilità del referendum finirebbe per coincidere con tutte le leggi che attuano, in qualsiasi modo, obblighi convenzionali (conseguenza inaccettabile per l'autrice, e per la cui sussistenza sarebbe necessario comunque introdurre una nuova disposizione volta a sottrarre al referendum qualunque legge che attui un obbligo convenzionale, a meno che si accolga la tesi dell'esistenza di un principio costituzionale tacito relativo all'obbligo dello Stato di non violare il diritto internazionale anche pattizio).

<sup>(60)</sup> Si ricordi l'accorgimento, volto ad ovviare ad eventuali lacune incostituzionali, adottando le necessarie misure legislative, previsto dall'art. 37 della legge 352/1970, che stabilisce che il Presidente della Repubblica può, su proposta del Ministro interessato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione, per non oltre 60 giorni dalla pubblicazione (del d.p.r. che dichiara l'avvenuta abrogazione).

ge che provveda innovativamente a regolamentare una disciplina d'attuazione (su cui si sia già delineato un orientamento popolare almeno parzialmente contrario) [si rinvia al paragrafo conclusivo per ulteriori considerazioni in proposito] <sup>(61)</sup>.

Prima di soffermarci sulle possibili modalità di interazione tra referendum e norme comunitarie, per le quali non sia intervenuta una normativa di attuazione, sembra opportuno ricordare che l'obiettivo fondamentale perseguito con l'adozione della notissima legge 86/1989 — e con i meccanismi di produzione legislativa ad essa riconducibili, di cui colonna portante è la cd. « legge comunitaria » — era proprio quello di assicurare il tempestivo e organico adempimento degli obblighi comunitari (tenendo presente in particolare, ma non solo, l'annoso problema del ritardo o del vero e proprio mancato recepimento delle direttive nel nostro paese) <sup>(62)</sup>. Prescindendo da qualsiasi considera-

---

<sup>(61)</sup> Un'ipotesi estrema, che si pone ai limiti della problematica dell'ammissibilità del referendum, attenendo alle condizioni fondanti la supremazia del diritto comunitario su quello interno (cioè le stesse condizioni costituzionali oltre le quali l'art. 11 Cost. cessa di adempiere alla propria funzione di norma costituzionale « di apertura » dell'ordinamento interno a quello comunitario), si avrebbe qualora la stessa disposizione comunitaria da eseguire dovesse risultare contraria ai « principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana » (problematica dei « controllimiti » ; v. sentt. Corte cost. 170/1984 e 232/1989; v. G. GAJA, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano 1991, 81 ss.; M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi nelle « competenze comunitarie » della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1989, I, 1012 ss.). In tal caso dovrebbe ritenersi ammissibile un referendum (per lo meno secondo il profilo del limite degli obblighi comunitari, salvi altri limiti espliciti o impliciti) avente per oggetto una norma interna esecutiva di obblighi previsti da una disposizione comunitaria così profondamente « antisistema ». In un'ipotesi di questo tipo la Corte, nel giudicare dell'ammissibilità del referendum, non potrebbe che disattendere l'obbligo comunitario « eversivo » dell'ordine costituzionale interno, aprendo inevitabilmente un conflitto con la Comunità Europea, come nell'analogo (ed ugualmente improbabile) caso di un sindacato di legittimità costituzionale della legge di esecuzione del Trattato di Roma per le stesse ragioni (in questo senso P.F. LORRO, cit., 457). Sempre in via del tutto teorica si potrebbe dunque prospettare la possibilità che il giudizio di ammissibilità del referendum si presti come strumento attraverso cui la verifica della perdurante compatibilità dei trattati ai principi fondamentali del nostro ordinamento assuma un maggior grado di effettività.

<sup>(62)</sup> Per un sintetico e chiaro quadro delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari v. A. TIZZANO, *Note introduttive alla legge « La Pergola »*, in *Foro it.* 1989, IV, 316 ss. Cfr., per alcuni spunti di riflessione sui meccanismi di

zione di merito sulle scelte adottate con la legge La Pergola, e dalle riflessioni cui indurrebbe la constatazione di evidenti segnali di crisi nell'operatività dei meccanismi dalla stessa previsti <sup>(63)</sup>, pare opportuno segnalare la problematicità — probabilmente più politico-istituzionale che giuridica — di un'ipotetica richiesta referendaria avente per oggetto una disposizione di legge comunitaria <sup>(64)</sup>. Da un lato si può considerare abbastanza pacifico che la legge comunitaria costituisca pur sempre un atto avente forza di legge ordinaria, che non può aspirare — nell'attuale assetto del sistema delle fonti — ad una posizione privilegiata sulle altre fonti ordinarie <sup>(65)</sup>: ne consegue la possibilità che un referendum su disposizioni della stessa sia considerato ammissibile, alla stregua degli stessi criteri applicabili in relazione a qualsiasi norma di attuazione interna di obblighi comunitari (di cui s'è diffusamente parlato). Dall'altro lato questa constatazione concorre a suscitare perplessità sull'adeguatezza e funzionalità del meccanismo a perseguire quegli obiettivi di sistematico coordinamento e adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario, nonché di garanzia della conforme applicazione

---

adattamento impostati dalla stessa legge, gli interventi di A. LA PERGOLA, G. BOSCO, F. CAPOTORTI e L. PALADIN, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario* (Atti del Seminario...) cit, 9 ss., 25 ss., 43 ss., 55 ss.

<sup>(63)</sup> V., tra gli altri, A. ADINOLFI, *Il disegno di legge comunitaria per il 1991: un meccanismo ormai « a regime »?*, in *Riv. dir. int.* 1991, 100.

<sup>(64)</sup> Il riferimento è in particolare al caso che oggetto della richiesta siano disposizioni della legge comunitaria adottate ai sensi dell'art. 3 n. 1 lett. a), cioè relative all'esercizio della competenza prevista di dettare direttamente disposizioni necessarie per rimuovere disposizioni nazionali incompatibili con i trattati o con atti comunitari; o al limite norme di attuazione di atti comunitari, o norme di delega legislativa al Governo, emanate allo stesso fine (*ex art. 3 n.1 lett. b*).

<sup>(65)</sup> In questo senso v. S. BARTOLE, *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Foro it.* 1988, IV, 498, che d'altra parte esclude che la legge comunitaria « [possa] giovare di quella nicchia comunitaria che la Corte costituzionale ha costituito a vantaggio dei regolamenti Cee con la nota sent. 170/1984 »; più problematico A. RUGGERI, *Prime considerazioni sul riparto di competenze Stato-Regioni nella legge « La Pergola » e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubb. com.* 1991, 727 ss., che giunge ad ipotizzare la verificabilità di una situazione per cui la legge « figlia » (comunitaria o di attuazione) goda di una « copertura » costituzionale di cui è invece sprovvista la « legge madre » (« La Pergola »), rilevandone per altro il carattere paradossale (che pare provocato da una tecnica di normazione non sufficientemente attenta).

del diritto comunitario su tutto il territorio della Comunità. Si tenga presente la potenziale conflittualità di cui può esser portatrice una richiesta referendaria — sia pure, supponiamo, diretta ad una miglior attuazione degli obblighi comunitari — in relazione a quella particolare competenza propria della fonte « legge comunitaria » (*ex art. 3 n. 1 lett. a*) della legge La Pergola) di provvedere alla rimozione o alla modifica delle disposizioni nazionali incompatibili con i trattati o con atti comunitari (considerato tra l'altro che spesso ciò esige un'attività di produzione legislativa positiva, la cui realizzazione tramite lo strumento referendario continua a destare perplessità) <sup>(66)</sup>.

La possibilità che una disposizione di legge comunitaria sia oggetto di richiesta referendaria si inserisce nella non banale questione della collocazione della legge La Pergola, e della legge comunitaria (nonché delle connesse modalità di produzione normativa sempre finalizzate all'adattamento all'ordinamento comunitario) nel sistema delle fonti; e quand'anche la soluzione da un punto di vista sistematico-formale fosse piuttosto lineare, come s'è detto, non sembra che da un punto di vista politico-sostanziale si possa trascurare come l'impatto di un'abrogazione referendaria su disposizioni di una fonte, pur priva di particolare efficacia passiva, cui si è affidato il ruolo di punto di riferimento e di coordinamento della politica comunitaria (annuale) del nostro paese, dunque di strumento volto a garantire l'Italia da illeciti comunitari per inadempimento, abbia un significato che trascende quello dell'abrogazione di un isolato atto interno di esecuzione.

A proposito del complesso sistema di intreccio tra le fonti riconducibile all'inserimento della legge La Pergola (in connessione con la legge 400/1988), con cui viene a confronto l'operatività del referendum abrogativo in relazione agli obblighi comuni-

---

<sup>(66)</sup> Uno specifico spunto di riflessione, connesso alla problematica cui s'è fatto cenno, riguarda l'applicazione del criterio teleologico per la valutazione dell'ammissibilità del referendum su una disposizione di legge comunitaria, che potrebbe comportare la prevalenza della valutazione del corpo elettorale su quale sia l'attuazione più adeguata di una direttiva comunitaria (rispetto a quella imposta dalla stessa legge comunitaria), ma anche una contrapposizione sostanziale tra la valutazione del Parlamento (con il previsto meccanismo di accertamento governativo con verifica dello « stato di non conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario » - art.2 1° comma legge 86/1989) e quella del corpo elettorale sulla conformità di un certo settore dell'ordinamento a quello comunitario.

tari, è opportuno da ultimo segnalare che la realizzazione di un'effettiva e sistematica delegificazione in questo settore (v. art. 3 n. 1 lett. c) della legge 86/1989) comporterebbe l'obiettivo inidoneità di intere aree di materie ad essere oggetto di referendum (in una assai verosimile prospettiva di espansione delle competenze comunitarie), e dunque costituirebbe un forte strumento di limitazione degli spazi di esercizio diretto del sindacato politico del corpo elettorale. Da un punto di vista pratico si potrebbe forse attenuare la configurabilità di una sostanziale *demi-nutio*, considerato che oggetto dei provvedimenti di delegificazione dovrebbero essere contenuti ad alta tecnicità, o l'attuazione di direttive dettagliate che limitano fortemente i margini di libertà del legislatore, o comunque di relativa importanza quanto all'oggetto e alla portata degli obblighi da esse derivanti<sup>(67)</sup>: per i quali, in sostanza, si possa ragionevolmente credere che l'interesse della società civile ad esprimersi direttamente sia molto ridotto.

3.2.2. *Assenza di normativa di attuazione. Le disposizioni dotate di efficacia diretta.* — Relativamente ai casi in cui non sussistano disposizioni di attuazione tempestivamente adottate dallo Stato membro, e le disposizioni della direttiva comunitaria siano qualificabili come aventi efficacia diretta, l'ammissibilità del referendum, che abbia per oggetto norme « collegate all'ambito di operatività » della norma comunitaria, non può a nostro avviso fondarsi unicamente sulla semplice applicazione del principio di supremazia del diritto comunitario sul diritto interno che, raggiungendo la massima vincolatività proprio in relazione alle norme di immediata applicazione, comporterebbe la prevalenza in ogni caso di queste ultime su un esito referendario non conforme alla disciplina fissata in sede comunitaria. Proprio quest'ultima è, invece, l'ottica in cui si pone la recente giurisprudenza costituzionale: nella sent. 64/1990 si afferma tra l'altro che « nessuna incidenza può avere l'iniziativa referendaria » sulle disposizioni delle direttive che prevedono l'obbligo in questione, essendo

---

<sup>(67)</sup> In conseguenza di vincoli derivanti da principi generali dell'ordinamento — v. riserva di legge — o per statuizione della stessa legislazione ordinaria (v. legge 86/1989; art. 17, legge 400/1988; art. 12, legge 183/1977): v. A. TIZZANO, *Note introduttive...*, cit., 319 s.

queste incondizionate e sufficientemente precise; le norme comunitarie così caratterizzate possono essere « richiamate... per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme ad esse... e quindi anche al referendum che è atto-fonte di diritto interno... ». L'argomentazione sembrerebbe introdurre un principio generale di inammissibilità del referendum nei settori in cui operino norme comunitarie inattuatae dotate di efficacia diretta (salve le inammissibilità derivanti da altri limiti).

Occorre invece ricostruire in maniera più articolata gli elementi di giudizio. Innanzitutto si dovrà verificare, di volta in volta, se la richiesta referendaria comporti un'« interferenza » con disposizioni comunitarie che sanciscono obblighi, ovvero solo facoltà, in capo agli Stati membri, potendo solo nel primo caso determinarsi una compressione dell'ambito di operatività dell'istituto referendario, in seguito all'esame degli effetti dell'interazione, nel caso specifico, tra risultato referendario e obbligo comunitario. Parte integrante di tale valutazione dovrebbe essere quella sulla convergenza della finalità del quesito referendario con quella propria della normativa comunitaria, nella cui area verrebbe ad incidere l'esito del referendum, secondo quell'interpretazione giurisprudenziale recentemente affermata che rende il referendum strumento di esecuzione internazional-comunitaria, in funzione della eliminazione di norme interne incompatibili <sup>(68)</sup>.

---

<sup>(68)</sup> Sottolinea particolarmente questo aspetto, tra gli altri, M. PANEBIANCO, cit., 105 ss. (con specifico riferimento alla sent. 63/1990). V. altresì L.S. ROSSI, *Referendum in materia di antiparassitari e diretta applicabilità delle direttive Cee nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. com. sc. internaz.* 1990, 451, che tra l'altro rileva, a proposito della sent. 64/1990, un elemento rafforzativo dell'argomentazione della Corte (da questa non utilizzato), cioè che « lo spirito delle direttive in esame è proprio quello di limitare i poteri discrezionali degli Stati membri » (nello stesso senso si poneva il quesito referendario).

Di notevole interesse appare altresì la problematica (cui si può solo accennare in questa sede) relativa alla possibilità — evidenziata da ID., *ivi*, 455 ss., con riferimento all'eventualità che il referendum ammesso con la sent. 64/1990 avesse sortito un effetto positivo — che la modifica della legislazione italiana prodotta dall'abrogazione referendaria provochi, in congiunzione con la normativa comunitaria, un caso di « discriminazione a contrario », cioè di discriminazione operata da uno Stato membro nei confronti dei propri cittadini, a favore di quelli di altri Stati membri. Si pone allora il quesito se la « discriminazione a contrario » possa assumere rilievo davanti alla Corte costituzionale come un'ipotesi di violazione dei diritti fondamentali della persona (per ora non sembra che la Corte Co-

### 3.3. *Alcune osservazioni conclusive.*

Nel corso di questa riflessione si è inteso evidenziare come, pur offrendo la recente giurisprudenza della Corte costituzionale una serie di indicazioni ai fini dell'individuazione delle possibili soluzioni alla problematica dell'ammissibilità del referendum in relazione alla normativa comunitaria, non sia condivisibile un'impostazione teorica (evidente nella sent. 64/1990) che ricollega — sia pure non esplicitamente — all'individuazione del carattere della diretta efficacia di una norma comunitaria un principio di inammissibilità generale del referendum (salva, anche qui implicitamente, l'ipotesi-limite cui s'è ripetutamente accennato), sul presupposto dell'esclusione dell'idoneità stessa del referendum (quale atto - fonte di livello primario), ad incidere in un ambito in cui si sia espressa una direttiva comunitaria ad « efficacia diretta », quasi che questa finisca per individuare una competenza comunitaria « esclusiva ».

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sul tema in esame si può trarre un ulteriore motivo di riflessione. Il riconoscimento dell'esplicabilità di effetti diretti da parte di determinate disposizioni di direttive (avvenuto per la prima volta con la sent. 64/1990, che prelude agli sviluppi della sent. 168/1991), ha posto in evidenza un diverso profilo di rilevanza dell'individuazione di norme di tal genere <sup>(69)</sup>, dal momento che vengono a costituire un punto di riferimento determinante nella ricostruzione del vero contenuto normativo della disciplina di risulta (conseguente all'eventuale esito abrogativo). Sembra così delinearsi un meccanismo di « compenetrazione » tra la normativa comunitaria

---

stipuzionale si ponga in quest'ottica; né la Corte di giustizia ha mai preso chiaramente posizione contro un tale tipo di discriminazioni, sebbene queste ultime possano avere l'effetto di alterare l'uniforme applicazione del diritto comunitario).

<sup>(69)</sup> Oltre agli effetti ben più conosciuti e studiati della diretta applicazione da parte del giudice nazionale della norma comunitaria, parallelamente alla disapplicazione della norma interna confliggente: v. sulla sent. 170/1984, tra gli altri, A. TIZZANO, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo*, in *Foro it.* 1984, I, 2069 ss., R. MASTRONUZZI PELLECCIA, cit., 105 ss.; sulla sent. 168/1991, v. P.F. LOTTI, *Corte costituzionale e direttive self-executing*, in *Quad. cost.* 1991 (3), 613 ss. e L. DANIELE, *Corte costituzionale e direttive comunitarie*, in *Foro it.* 1992, I, 662 ss. (e ivi ampi riferimenti alla dottrina: MORI, DEMURO, GEMMA, BARONE, GAJA, in *Common Market Law rev.*, 1984, 768).

ria e quella interna (di risulta), che concorre a definire la Corte come promotrice di una prospettiva di sempre maggiore integrazione tra ordinamento interno e comunitario <sup>(70)</sup>, quale organo garante della prevalenza del diritto comunitario tramite strumenti interni sempre più efficaci (a prescindere dalle eventuali incongruenze sul piano formale con la teoria dei rapporti tra le fonti proprio dell'ordinamento comunitario, come interpretato dalla Corte di giustizia).

Dalle affermazioni di principio presenti nella motivazione della sent. 64/1990 sembra deducibile la configurabilità del rapporto tra norma comunitaria avente effetti diretti e legislazione interna contrastante sostanzialmente in termini di « abrogazione » <sup>(71)</sup>, una volta assunta come conseguenza dell'efficacia diretta di una fonte, ancorché distinta dal regolamento, la superfluità dell'emanazione della legislazione interna di attuazione.

Qualora non si condivida questa costruzione, in un'ottica maggiormente coerente con l'elaborazione dei concetti di imme-

---

<sup>(70)</sup> Le pronunce sull'ammissibilità del referendum vanno poste in relazione con l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nella materia comunitaria complessivamente considerata: v. la sent. 168/1991 e i relativi commenti di F. SORRENTINO, in *Giur. cost.* 1991, 1418 s., e P.F. LOTTITO, *op. ult. cit.*, 619 s.; v. altresì, per interessanti considerazioni di carattere generale, A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 170/1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla « teoria » della separazione alla « prassi » dell'integrazione intersistemica?*, in *Giur. cost.* 1991, 1587 ss. e 1617 ss.

<sup>(71)</sup> È opportuno ricordare che la prevalenza del diritto comunitario sulla legislazione nazionale viene esplicitata come « abrogazione » solo in una prima fase della giurisprudenza costituzionale su questo tema, in particolare nella sent. 163/1977; in seguito si ritrova la locuzione « effetti caducatori », nelle sentt. 176-177/1981, sempre comunque con riferimento all'efficacia esplicabile dalla fonte « regolamento » (posteriore alla legislazione interna in contrasto); nella sent. 170/1984 norme interne in contrasto con disposizioni di un regolamento comunitario « non vengono in rilievo per la definizione della fattispecie » (v. G. ZAGREBELSKY, *Il sistema...*, cit., 137 s., che tra l'altro evidenzia l'oculutezza con cui deve essere utilizzata la nozione di abrogazione — che propriamente evoca il criterio di successione tra fonti di pari grado all'interno di uno stesso ordinamento) e ancora nella sent. 168/1991 si preferisce esprimere il fenomeno nei termini di un mero effetto di « non applicazione » della disposizione interna incompatibile (concetto, si noti, che non comporta la definitività e generalità proprie dell'abrogazione). V., per interessanti spunti di riflessione sulle concezioni dei rapporti tra ordinamenti sottese a tali locuzioni, A. RUGGERI, *Continuo...*, cit., 1591 ss. e, da ultimo, ID., *Fonti e norme...*, cit., 254 ss.

diata applicabilità e di diretta efficacia propria della Corte di giustizia, e si ritenga quindi che sullo Stato gravi l'obbligo di provvedere all'attuazione con atti normativi interni (che comporta altresì l'adozione di atti abrogativi della normativa nazionale incompatibile), la problematica dell'ammissibilità del referendum suggerisce ulteriori motivi di riflessione, che ne sottolineano la complessità:

a) da un lato l'abrogazione può risultare imposta dalla norma comunitaria (se la disposizione interna è palesemente confliggente con quest'ultima) <sup>(72)</sup>; ne consegue che non solo il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale risulterebbe sostanzialmente vincolato quanto alla valutazione conclusiva (salvo profili di inammissibilità di altra natura), ma si imporrebbe preventivamente la scelta per l'esito positivo al corpo elettorale, pena la responsabilità dello Stato nei confronti della Comunità <sup>(73)</sup>. Forse l'apposizione di un vincolo alla volontà del corpo elettorale può essere relativizzata collegandola al contesto generale del progressivo « trasferimento » di sovranità ad organi esterni allo Stato-persona, che caratterizza il processo di integrazione comunitaria <sup>(74)</sup>, e del quale risente in primo luogo l'esercizio della funzione legislativa del Parlamento. Ma non si può non rilevare come nell'evenienza considerata vengano snaturati

---

<sup>(72)</sup> In realtà l'ipotesi non è facilmente accertabile, perché nella pratica il giudizio sulla necessità dell'abrogazione può essere influenzato da elementi altamente discrezionali, specie se si tratti di norma « di esecuzione » anteriore alla stessa norma comunitaria, cui sia stata data attuazione in maniera incompleta. Si potrebbe configurare allora la possibilità che la Corte costituzionale scinda il quesito dei promotori, ricavando dalla disposizione oggetto dello stesso due norme, rispetto ad una sola delle quali si pronunci per l'ammissibilità?

<sup>(73)</sup> Proprio in quanto è sempre possibile che il referendum dia un esito negativo, il rischio sarebbe evitabile solo con una dichiarazione di inammissibilità del referendum, e parallelamente con l'intervento abrogativo di una legge dello Stato; il meccanismo però risulterebbe perverso...

<sup>(74)</sup> Si pensi alla prospettiva che si è andata delineando con il Trattato di Maastricht: v. V. LIPPOLIS, *Dopo la ratifica del Trattato di Maastricht*, in *Parlamento* 1992 (n. 10/11), 23 ss. (breve considerazioni sugli eventuali adeguamenti costituzionali); v., per una più ampia riflessione su alcuni fondamentali profili del fenomeno del « trasferimento » (più che « limitazione ») di sovranità, il contributo di F. SORRENTINO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quad. cost.* 1993, 1, 71 ss., e per aspetti più specifici quelli di P. CARETTI, S. ORTINO, V. LIPPOLIS, S. CASSESE, *ivi* 7 ss., 33 ss., 113 ss., 141 ss.

scopo e funzione stessa dell'istituto del referendum, che si giustifica se l'elettorato sia posto di fronte ad un'alternativa, sia messo cioè in condizione di operare una scelta effettiva <sup>(75)</sup>;

b) dall'altro lato, se oggetto della richiesta referendaria è l'unica norma che in concreto è stata strumento di adattamento, o che sia stata emanata per questo fine, pur risultando incompleta o incongrua, è lecito chiedersi se possa essere ammissibile l'abrogazione, da cui deriverebbe l'inadempimento dell'obbligo comunitario (sia pure destinato ad esser temporaneo), quindi la responsabilità dello Stato nei confronti della Comunità. E anche considerando che sarà compito del legislatore intervenire tempestivamente <sup>(76)</sup>, è coerente con il ruolo costituzionale e « comunitario » assunto dal supremo giudice delle leggi sostenere che questo non debba farsi carico di un eventuale effetto di « vincolo politico negativo » determinato dall'esito referendario che, nel contingente contesto politico, impedisca l'adozione in tempi brevi di un'idonea normativa di attuazione?

Il giudizio di ammissibilità del referendum appare sempre più aperto a valutazioni di opportunità politico-istituzionale (in relazione comunque all'emergere di nuove responsabilità in capo agli organi di maggior rilievo istituzionale degli Stati membri, legate ad un processo di integrazione comunitaria ancora da definire sotto molti aspetti), parallelamente affievolendosi la riferibilità dello stesso a parametri giuridici certi <sup>(77)</sup>.

---

<sup>(75)</sup> Diversamente si prospetterebbe la giuridica inutilità del ricorso allo strumento referendario (cenni in G.M. SALERNO, voce *Referendum*, cit., 223-226 e ID., *Le sentenze di ammissibilità...*, cit., 28); né è risolutiva l'osservazione per cui, se l'abrogazione non consegue all'espressione di volontà del corpo elettorale, vi è sempre la possibilità dell'intervento abrogativo del Parlamento in subordine: il meccanismo appare comunque perverso, comportando un'alterazione della collocazione dell'istituto nel sistema e del rapporto corpo elettorale - Legislatore rappresentativo.

<sup>(76)</sup> Si ricordi che la giurisprudenza della Corte costituzionale, sia pure con indicazioni non sempre univoche, sulle quali sono sorte contestazioni vivaci della dottrina (v. F. CERRONE, sub *art. 75*, cit., 365 ss.), ha chiarito che il solo fatto che si creino lacune nell'ordinamento non può esser causa ostativa dello svolgimento del referendum, neppure per le leggi costituzionalmente — e comunitariamente? — necessarie. V. a tal proposito G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti...*, cit. 189-190: « il referendum non è previsto come fonte "piena", e da questa limitazione si trae il motivo per una non necessaria ulteriore limitazione, il divieto di utilizzarlo contro le leggi costituzionalmente obbligatorie ».

<sup>(77)</sup> Incidentalmente, sembrano appropriate le seguenti osservazioni, rife-

Sembra opportuno in conclusione segnalare una questione solo apparentemente di basso profilo, che in realtà fa da sfondo alla complessiva problematica del referendum posto in relazione con le direttive. L'accertamento della sussistenza del carattere di « diretta efficacia » per le singole disposizioni non è oggetto di valutazione semplice, implicando un approfondimento del giudizio di ammissibilità ed il relativo probabile prolungamento dei tempi. Quest'ultimo aspetto rinvia ad una questione di più vasto respiro, vale a dire quella della competenza a individuare le norme comunitarie ad efficacia diretta, riconducibile al più generale potere di interpretazione del diritto comunitario il quale, anche a non volerlo ritenere propriamente riservato in via esclusiva alla Corte di giustizia <sup>(78)</sup>, certamente trova in questa il suo titolare più qualificato ed autorevole, che lo esercita in particolare in sede di giudizio sulle questioni pregiudiziali *ex art. 177* del Trattato Cee. Nella sent. 64/1990 per la prima volta la Corte costitu-

---

ribili ad alcune particolarità che emergono dalla stagione referendaria del 1990, collegate ad un primo dato, sia pure meramente statistico, consistente nel fatto che per la prima volta la Corte non ha respinto nessun quesito presentatole. Dalla giurisprudenza della Corte sembra di poter desumere che essa si sia posta in un'ottica di accettazione di quel fenomeno di « sdoppiamento » del referendum, individuabile nella distinzione tra procedimento referendario che conduce all'atto abrogativo popolare avente un ruolo meramente « intermedio » o comunque di « primo livello », e il connesso processo politico che determina la decisione finale e di « secondo livello », essenzialmente rimessa ai soggetti di governo della collettività. Sembra cioè che la Corte recepisca e al tempo stesso favorisca una mutata visione complessiva del referendum abrogativo, da strumento utilizzato in senso alternativo alla forma di governo rappresentativo, a contrappeso interno al giuoco politico-istituzionale animato dai soggetti partitici (facendo prevalere in sede di giudizio di ammissibilità una condotta improntata ad un certo self-restraint nell'applicazione dei limiti costituzionali), nella consapevolezza che la richiesta referendaria mette in movimento un processo politico « di secondo livello » integralmente rimesso all'intermediazione delle forze politico-partitiche (il quale sembra assumere in definitiva un'importanza prevalente sulla stessa espressione della volontà popolare) che la Corte tende quantomeno a non ostacolare. Per queste considerazioni, ampiamente sviluppate, v. G.M. SALERNO, *Le sentenze di ammissibilità del 1990*, cit., 23 ss.

<sup>(78)</sup> In questo senso P. MENGOZZI, cit., 215 ss., sulla base del 2° comma dell'art. 177 Trattato Cee, che lascia ai giudici non di ultima istanza la libertà di procedere all'interpretazione del diritto comunitario, e altresì alla luce di una tendenza della Corte di giustizia a riconoscere ai giudici nazionali ampi spazi di attività; diversamente, nel senso dell'attribuzione della competenza esclusiva ad interpretare il diritto comunitario alla Corte di giustizia, F. POCAR, *Lezioni*, cit., 298.

zionale individua autonomamente una norma comunitaria ad efficacia diretta, facendo essa stessa ricorso ad un procedimento interpretativo creato e utilizzato dall'autorità giurisdizionale comunitaria <sup>(79)</sup>; d'altra parte, la stessa Corte si è in genere mostrata riluttante nell'interpellare pregiudizialmente la Corte di Giustizia <sup>(80)</sup>, né ha mai riconosciuto la propria appartenenza a quella categoria di organi (di ultima istanza) su cui graverebbe l'obbligo di rivolgersi alla Corte di giustizia nei casi di dubbio sulla validità o sull'interpretazione di una norma comunitaria. Ai fini della trasparenza dei procedimenti e della certezza del diritto sarebbe invece auspicabile un coinvolgimento della Corte di giustizia (solo naturalmente ricorrendo le condizioni previste dallo stesso art. 177) in relazione ai giudizi di fronte alla Corte costituzionale, e quindi anche per valutazioni in sede di giudizio di ammissibilità analoghe a quella necessaria nel caso della sent. 64/1990. Un segno di cambiamento nell'orientamento della Corte costituzionale si può incidentalmente rintracciare nella pronuncia 168/1991, là dove si assume che « ferma restando la facoltà di sollevare anch'essa [Corte cost.] questione pregiudiziale di interpretazione ai sensi dell'art. 177 (Trattato Cee), [essa stessa] può procedere, al fine suddetto, alla diretta interpretazione della normativa comunitaria » <sup>(81)</sup>. L'ipotesi del giudizio di ammissibilità sembra obiettivamente costituire una delle ipotesi in cui la Corte costituzionale opera come giudice di ultima istanza (oltre ai giudizi per conflitto di attribuzione e in via principale, da cui si potrebbe distinguere il procedimento in via incidentale) <sup>(82)</sup>,

---

<sup>(79)</sup> V. P.F. LOTTO, *La Corte costituzionale tra ammissibilità del referendum...*, cit., 458 s.

<sup>(80)</sup> Si ricordi il ricorso all'argomentazione della « inequivoca formulazione » (nonostante la Corte costituzionale abbia interpretato *ex professo* il regolamento comunitario), adottato per es. nella sent. 399/1987, al fine di giustificare il mancato rinvio: v. le considerazioni di G. TESAURO, *Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., 180 ss.

<sup>(81)</sup> Facendo così cenno ad una prospettiva possibile di esercizio della facoltà di rinvio. Esprime però perplessità, proprio per l'utilizzo del termine « facoltà » (che ancora lascia intendere una divergenza sul carattere di giudice di ultima istanza attribuibile alla Corte costituzionale, ai fini dell'applicazione dell'art. 177), L. DANIELE, *Corte costituzionale e direttive comunitarie*, in *Foro it.* 1992, 606 ss.

<sup>(82)</sup> V. P.F. LOTTO, *Corte costituzionale e direttive self-executing*, in *Quad. cost.* 1991, 619; nello stesso senso G. TESAURO, cit., 182.

per cui sarebbe quanto meno dubbio che possa sottrarsi all'obbligo (non facoltà) disposto dall'art. 177, 3° comma cit. Individuato chiaramente il fondamento giuridico di un più stretto raccordo tra Corte costituzionale e Corte di giustizia anche per quanto concerne il giudizio di ammissibilità del referendum, resta da verificare come possa concretamente inserirsi un eventuale rinvio obbligatorio che attivi il giudizio della Corte di giustizia, nel rispetto dei tempi da cui è scandito il procedimento referendario<sup>(83)</sup>, profilandosi forse l'opportunità di un intervento legislativo di modifica della legge di attuazione dell'art. 75, ult. comma Cost., volto a rendere possibile quel coordinamento (di cui il problema dei tempi è solo uno degli aspetti rilevanti) per la realizzazione del quale sarà comunque determinante l'evolversi degli orientamenti e dei rapporti sul piano concreto delle due supreme giurisdizioni, nazionale e comunitaria.

Da un punto di vista più generale appare chiaro che l'analisi condotta si iscrive nell'evoluzione in atto relativa al rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento interno, che sostanzialmente comporta un'alterazione delle stesse norme costituzionali sulla produzione normativa (ivi compreso l'art. 75 Cost.); e se lo « squilibrio » determinato nel sistema interno dalla limitazione-trasformazione dell'impostazione originaria del Costituente dovrà trovare adeguate compensazioni su un altro piano, quello del diritto comunitario (nella prospettiva di un « processo costituente europeo », tendenzialmente svincolato da un preciso fondamento legittimante rintracciabile negli ordinamenti interni), occorre evidenziare come la delineata ricostruzione del rapporto intercorrente tra la fonte referendum abrogativo e la normativa comunitaria derivata riproponga l'urgenza di una soluzione idonea a colmare quel « deficit democratico » che dal piano delle istituzioni si trasmette a quello del sistema delle fonti.

## BIBLIOGRAFIA

A. ADINOLFI, *Il disegno di legge comunitaria per il 1991: un meccanismo ormai « a regime »?*, in *Riv. dir. int.*, 1991, 100 ss.

---

<sup>(83)</sup> V. artt. 32-33-34 della legge 352/1970, che rispondono oltretutto ad una *ratio* garantista di contenimento dei tempi tra la richiesta referendaria e l'esplicarsi del voto popolare.

- A. BARONE, *L'efficacia diretta delle direttive Cee nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1991, IV, 130.
- S. BARTOLE, *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Foro it.*, 1988, IV, 494 ss.
- R. BIN, *Sub art. 11*, in *Commentario breve della Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, 69 ss., 458 ss.
- I. CARACCILO, *Il referendum abrogativo e le norme interne di adattamento al diritto internazionale*, in *Riv. dir. com. sc. intern.*, 1990, 599 ss.
- L. CARLASSARE, *Adattamento ordinario e referendum abrogativo*, in *Giur. cost.*, 1981, I, 463 ss.
- M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi nelle « competenze comunitarie » della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, I, 1012 ss.
- A. CASSESE, *Art. 80 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 150 ss.
- F. CERRONE, *Sub art. 75*, in *Commentario breve della Costituzione*, a cura di V. Crisafulli e L. Paladin, Padova, 1990, 69 ss., 458 ss.
- G. COCCO, *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. dir. pubb. com.*, 1991, 642 ss.
- L. COEN, *La Corte ammette il referendum sul nucleare, ma non smentisce il precedente*, in *Le Regioni*, 1987, 687 ss.
- B. CONFORTI, *Corte costituzionale e ordinamento internazionale*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 377 ss.
- B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 1992.
- L. DANIELE, *Corte costituzionale e direttive comunitarie*, in *Foro it.*, 1992, I, 613 ss.
- L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 515 ss.
- F. GABRIELE, *Profili evolutivi della giurisprudenza costituzionale sui limiti all'ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Giur. it.*, 1981, I, 1206 ss.
- G. GAJA, *Centrali nucleari: il referendum era davvero inammissibile?*, in *Riv. dir. int.*, 1981, 510 ss.
- G. GAJA, *Sull'ammissibilità del referendum concernente la legge sulla caccia in relazione alle norme internazionali e comunitarie*, in AA.VV., *Problemi costituzionali del referendum contro la caccia*, Milano, 1981, 92.
- G. GAJA, *La sentenza della Corte cost. 232/1989 e i « controlimiti » alla superiorità del diritto comunitario*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, 81 ss.
- G. GAJA, *Fonti comunitarie*, in *Dig. disc. pubb.*, IV ed, Torino, VI, 1991, 436 ss.
- A. GIORGIS, *Leggi elettorali, referendum parziali e giudizio di ammissibilità*, in *Giur. it.*, 1993, I, 1, 2204 ss.

- U. LEANZA, *L'ammissibilità del referendum abrogativo in materia disciplinata da norme internazionali e comunitarie*, in *Il referendum tra limiti impliciti, problemi civilistici e comunitari: il caso della caccia*, Atti del Convegno di studi di Roma del 20 ottobre 1990, Roma, 1990, 129 ss.
- V. LIPPOLIS, *Dopo la ratifica del Trattato di Maastricht*, in *Parlamento*, 1992 (n. 10/11), 23 ss.
- P.F. LOTTITO, *La Corte costituzionale tra ammissibilità del referendum ed efficacia delle norme comunitarie. Commento alla sent. 64/1990*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1991, 443 ss.
- P.F. LOTTITO, *Corte costituzionale e direttive self-executing*, in *Quad. cost.*, 1991, 613 ss.
- S. MARCHISIO, *I referendum tra sovranità popolare e ordinamento internazionale*, in *Referendum sulla caccia: problemi vecchi e nuovi*, Atti del Convegno di Perugia, Perugia, 1986, 127 ss.
- P. MASTRONUZZI PELLECCIA, *Il nuovo significato dell'art. 11 della Costituzione in seguito alla sentenza della Corte cost. n. 170 dell'8 giugno 1984*, in *Riv. dir. int.*, 1985, 106 ss.
- P. MENGZZI, *Il diritto della Comunità Europea*, Padova, 1990.
- C. MORVIDUCCI, *L'ammissibilità del referendum rispetto alle leggi di esecuzione dei trattati*, in *Riv. dir. int.*, 1982, 555 ss.
- M. PANEBIANCO, *Limiti all'ammissibilità del referendum abrogativo come mezzo di esecuzione del diritto comunitario nel settore della caccia*, in *Riv. dir. com. sc. intern.*, 1990, 105 ss.
- F. POCAR, *Lezioni di diritto delle Comunità Europee*, Milano, 1986.
- M. RICCA, *Osservazioni introduttive ad uno studio sui rapporti tra referendum e obblighi internazionali*, in *Dir. soc.*, 1991, 111 ss.
- L.S. ROSSI, *Referendum in materia di antiparassitari e diretta applicabilità delle direttive Cee nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. com. sc. intern.*, 1990, 451 ss.
- A. RUGGERI, *Prime considerazioni sul riparto di competenze Stato-Regioni nella legge « La Pergola » e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1991, 711 ss.
- A. RUGGERI, *Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. 170/1984, in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno: dalla « teoria » della separazione alla « prassi » dell'integrazione intersistemica?*, in *Giur. cost.*, 1991, 1582 ss.
- A. RUGGERI, *Fonti e norme dell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. I. L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993.
- G.M. SALERNO, voce *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 240 ss.
- G.M. SALERNO, *Le sentenze di ammissibilità del 1990 tra procedimento referendario e processo di decisione politica*, in *Nomos*, 1990, 1, 21 ss.
- F. SORRENTINO, *Lo sviluppo della forma di governo italiana nella giurisprudenza della Corte in materia comunitaria, in Corte costituzionale e sviluppo della*

- forma di governo in Italia*, a cura di P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, Bologna, 1982, 397 ss.
- F. SORRENTINO, *Delegazione legislativa e direttive comunitarie direttamente applicabili*, in *Giur. cost.*, 1991, 1418.
- F. SORRENTINO, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, 157 ss.
- F. SORRENTINO, *La Costituzione italiana di fronte al processo di integrazione europea*, in *Quad. cost.*, 1993 (1), 71 ss.
- G. TESAURO, *Corte di giustizia e Corte costituzionale*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, 180 ss.
- A. TIZZANO, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario: vent'anni dopo...*, in *Foro it.*, 1984, I, 2062 ss.
- A. TIZZANO, *Note introduttive alla « legge La Pergola »*, in *Foro it.*, 1989, IV, 318 ss.
- G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984.
- G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988.

