

## **L'impugnabilità in sede di conflitto di attribuzione delle ordinanze d'illegittimità delle richieste referendarie di variazione territoriale, ex art. 132, c. 2, Cost., per violazione del diritto di autodeterminazione della comunità locale**

Fabio Ratto Trabucco \*

1. L'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* che dichiara l'illegittimità della richiesta referendaria territoriale. - 2. I caratteri dei soggetti del conflitto di attribuzione: Ufficio centrale per il *referendum* vs. delegati comunali e comitato promotore. - 3. L'oggetto del conflitto di attribuzione: la lesione del diritto di autodeterminazione della comunità locale. - 4. Le ordinanze di illegittimità delle richieste referendarie territoriali: i casi dei Comuni di Savignano Irpino e di Cinto Caomaggiore. - 5. La Corte costituzionale e l'insindacabilità nel merito delle ordinanze dell'Ufficio centrale per il *referendum*. - 6. Conclusione: per una congrua motivazione degli atti dell'Ufficio centrale per il *referendum*.

### **1. L'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum che dichiara l'illegittimità della richiesta referendaria territoriale**

In sede di giudizio di legittimità esercitato dall'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di Cassazione, sulla richiesta di svolgimento del *referendum* di variazione territoriale, ex art. 132, c. 2, Cost., avanzata da un Comune al fine della sua migrazione territoriale ad altra Regione, appare interessante valutare in questa sede l'ipotesi in cui il collegio si pronuncerà per l'illegittimità dell'istanza referendaria. A seguito della sentenza della Consulta n. 334 del 2004 che ha riconosciuto l'incostituzionalità del vincolo delle cd. "deliberazioni di appoggio" alla richiesta dell'ente locale interessato, semplificando così la relativa procedura, l'Ufficio è stato chiamato a pronunciarsi su tali istanze con una certa frequenza.

In questa fattispecie, occorre altresì esaminare l'ammissibilità di un conflitto tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale, presupponendo legittimati i promotori della richiesta referendaria, nonché i delegati comunali, appositamente designati dall'organo consiliare al fine del deposito della delibera presso la Corte di Cassazione, i quali lamentino - così come nei casi già decisi dalla Corte costituzionale circa il *referendum* abrogativo - una presunta lesione del loro diritto d'iniziativa.

Al fine di liberare il campo da eventuali ulteriori ipotesi circa la configurazione di una diversa parte ricorrente alla Consulta occorre precisare che in questa circostanza non appare neppure astrattamente ipotizzabile il ricorso al conflitto intersoggettivo, poiché ai Consigli regionali compete unicamente il compito di esprimere un parere in ordine alla proposta referendaria avanzata con deliberazione consiliare del Comune interessato in caso di approvazione popolare, e comunque un loro interesse ad impugnare in sede di conflitto di attribuzione potrebbe realisticamente sussistere solo per le ordinanze dell'Ufficio centrale che dichiarano legittime le richieste di *referendum* territoriale, attivando così il procedimento che può pervenire alla variazione dei confini regionali <sup>(1)</sup>.

Tuttavia, l'attribuzione del potere di ricorso al comitato promotore del *referendum* comunale di variazione territoriale e ai delegati comunali, effettivo e supplente, presuppone un'interpretazione estensiva del concetto di "potere dello Stato" rispetto a quanto già stabilito dai giudici della Consulta circa l'ammissibilità al conflitto di soggetti esterni allo Stato-persona, come avvenuto a partire dalla sentenza n. 69 del 1978 <sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>\* Dottore di ricerca in Diritto Pubblico - Dottorando di ricerca in Tutela dei diritti fondamentali

Cfr. G. GEMMA, *L'impugnabilità in sede di conflitto di attribuzioni delle ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum che dichiarino legittime richieste di referendarie*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonino Pensovecchio Li Bassi*, Torino, 2004, 469.

<sup>2</sup> In materia, si vedano: C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1979, I, 110-132; M. MAZZIOTTI, *Poteri esterni allo Stato-persona*

Infatti, giova ricordare che mentre la richiesta presentata dai promotori di un *referendum* abrogativo provoca necessariamente - laddove legittima - una pronuncia dell'intero corpo referendario, e quindi anche, in ipotesi l'abrogazione di un atto legislativo imputabile allo Stato: nel caso previsto dall'art. 132, Cost., l'iniziativa è finalizzata, al contrario, unicamente a raccogliere un parere che, se favorevole alla proposta avanzata dai promotori, non è vincolante, lasciando libero il Parlamento circa l'eventuale adozione della legge ordinaria o costituzionale di modifica del territorio regionale.

D'altro canto, però, le Camere non possono neppure ignorare del tutto l'iniziativa legislativa di carattere rinforzato proveniente dal corpo elettorale del Comune interessato e ciò in quanto emerge dal dato testuale dello stesso testo costituzionale, giacché l'espressione "si può con *referendum*" contenuta nell'art. 132, c. 2, Cost., non deve riferirsi all'evenienza che il legislatore disattenda *in toto* la richiesta proveniente dalla popolazione interessata, bensì alla mera eventualità del procedimento di distacco-aggregazione<sup>(3)</sup>, il quale, dopo la sua attivazione deve potersi concludere entro dei tempi certi - non potendo, quindi, le assemblee abbandonare passivamente i disegni di legge di variazione territoriale, depositati a seguito dell'approvazione referendaria - per quanto l'eventuale esito positivo del *referendum* non vincola il legislatore alla cui discrezionalità è rimessa l'adozione del provvedimento normativo di distacco-aggregazione, tantevero che sussistono forti dubbi circa l'assimilabilità del *referendum* di variazione territoriale a manifestazione di sovranità popolare<sup>(4)</sup> alla stregua del *referendum* costituzionale e abrogativo. Tuttavia, appare indubitabile che la presenza del parere favorevole da parte di almeno una delle due Regioni interessate, ed in particolare di quella di aggregazione destinata ad integrare nel suo territorio il nuovo Comune, costituirà un fattore di indubbia rilevanza politica che ad esso lo stesso legislatore non potrebbe non riconoscere<sup>(5)</sup>.

## **2. I caratteri dei soggetti del conflitto di attribuzione: Ufficio centrale per il referendum vs. delegati comunali e comitato promotore**

In sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato il requisito soggettivo del ricorso appare assicurato per l'Ufficio centrale per il *referendum* che rientra *sine dubio* in questo novero, tantevero che la stessa Consulta - pur in presenza di un organo che non può certo definirsi "costituzionale" - né in alcun modo assegnatario di attribuzioni costituzionali, lo ha sempre ammesso al conflitto tra poteri semplicemente constatando il carattere "giurisdizionale" dell'organo e delle sue attribuzioni, anche in forza della "definitività" che contraddistingue le sue decisioni, sancita dall'art. 32, c. 6, della Legge n. 352 del 1970, circa l'ordinanza che decide sulle richieste di *referendum* abrogativo, ex art. 75, Cost., ma altresì estendibile, grazie alla norma di chiusura dell'art. 47 della stessa Legge, anche all'ordinanza che interviene sulle richieste di *referendum* territoriale, ex art. 132, Cost. Sussisterebbe, quindi, un carattere terminale delle pronunce in tema di procedibilità della consultazione popolare assunte dall'Ufficio centrale, per quanto non sia pacifica in dottrina la natura giurisdizionale dell'organo<sup>(6)</sup>.

---

come parti di conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum, in *id.*, 1978, I, 977-996.

<sup>3</sup> Così, F.T. GIUPPONI, *Le «popolazioni interessate» e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133, Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in "Le Regioni", 2005, 3, 428. Circa una presunta forza passiva rinforzata dell'art. 132 Cost. in relazione all'art. 131, cfr.: F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in G. SANTANIELLO (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 2004, XXXV, 62; M. PEDRAZZA GORLERO, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Art. 132*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 191 ss.

<sup>4</sup> Si pronuncia in termini negativi E. DE MARCO, *Contributo alla studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974, 261-263.

<sup>5</sup> Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1987, 108, e F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, 352-353.

<sup>6</sup> Accanto a una contraddittoria giurisprudenza dello stesso Ufficio centrale, per la quale si veda R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000, 42, 59, alla tesi della natura giurisdizionale dell'organo, sia pure con diverse accezioni, aderiscono: A. PIZZORUSSO, I

Dal canto loro, i delegati comunali, effettivo e supplente, quali soggetti ricorrenti, costituiscono il soggetto direttamente interessato a seguire la procedura di variazione territoriale del Comune, appositamente designati dal Consiglio comunale, ex art. 42, c. 3, Legge n. 352 del 1970, al fine di depositare la deliberazione di richiesta referendaria presso la cancelleria della Corte di cassazione, previa elezione del domicilio in Roma, ex art. 42, c. 4, Legge cit. Nel dettaglio, il delegato in argomento si configura come un potere dello Stato "esterno" allo Stato-apparato, che rappresenta il corpo elettorale comunale coinvolto nella consultazione popolazione ex art. 132, c. 2, Cost., o quanto meno la frazione del corpo elettorale comunale favorevole alla modificazione dell'appartenenza regionale (<sup>7</sup>). Questo, allo stesso modo con cui la Corte ha avuto modo di qualificare come potere "esterno" allo Stato-apparato i sottoscrittori della richiesta di *referendum* ex art. 75, Cost., il cui comitato rappresentativo può essere considerato l'organo competente a dichiarare la volontà del potere e su cui esiste ormai una ricca giurisprudenza - a partire dall'ordinanza n. 17 del 1978 - fondata sul criterio della concorrenza tra funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti spettanti a figure esterne e funzioni attribuite a poteri e organi statali in senso proprio, come si verifica anche nello stesso procedimento referendario ex art. 132, c. 2, Cost., in cui interagiscono il comitato promotore e i delegati comunali assieme all'Ufficio centrale per il *referendum*, il Governo, il Presidente della Repubblica e il Ministro dell'Interno.

La qualificazione di potere dello Stato del delegato comunale nella procedura ex art. 132, c. 2, Cost., appare quindi indubbia in quanto trattasi di un soggetto in grado di esprimere una manifestazione costituzionalmente tutelata di volontà popolare. Infatti, non si può negare che il raccordo Consiglio comunale-delegato effettivo/supplente, delineato dal suddetto art. 42, c. 3, Legge cit., sia funzionale ad attivare l'esercizio diretto della sovranità popolare, poiché tale delegato non è portatore di un'attribuzione propria del Comune, bensì dell'effettivo esercizio della funzione referendaria e, quindi, dell'attribuzione costituzionale di cui è titolare l'articolazione del corpo elettorale. Perciò, tali delegati sono in grado di attivare un processo decisionale delineato dalla Costituzione e spetta loro la rappresentanza processuale potendo agire a tutela del corpo elettorale locale che trova rappresentazione nel Consiglio comunale.

Altresì, occorre aver presente che la legge di variazione territoriale - che sancisce il distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra, con il relativo mutamento dei confini regionali - è una legge "comunitaria", nella quale cioè la volontà manifestata dal corpo elettorale interessato viene messa a contenuto nella legge statale che presta una voce altrimenti inesprimibile all'identità e all'autonomia di un soggetto del pluralismo territoriale, deve potersi ammettere la legittimazione attiva dei soggetti esponenziali delle popolazioni interessate, quali i delegati comunali e il comitato promotore, come "poteri dello Stato comunità", non diversamente da quanto è avvenuto a proposito della legittimazione alla presentazione del conflitto da parte del comitato promotore del *referendum* abrogativo, ex art. 75, Cost. Al riguardo, come non ricordare che nella sentenza n. 69 del 1978 la Corte si pronuncia a favore della legittimazione, quale potere dello Stato, del comitato promotore del *referendum* abrogativo in quanto rientrante tra le figure soggettive esterne allo Stato-apparato "quantomeno allorché ad esse l'ordinamento conferisca la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e

---

controlli di ammissibilità del referendum, in "Quaderni costituzionali", 1985, 268; V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1978, I, 166; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, II, 853; A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1974, 93, 97; F. DEVOTO, *L'Ufficio centrale per il referendum*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 1971, 14, 85-108. *Contra*, a sostegno del carattere amministrativo dell'Ufficio, cfr.: C. CHIOLA, *Ufficio centrale e quesiti referendari*, in AA.VV., *Referendum sulla caccia*, Perugia, 1986, 15-16; M. RAVEIRAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, 1983, 189-190; A. FRANCO, *Raccolta e autenticazione di firme per la richiesta di referendum e procedimento di controllo presso l'Ufficio centrale*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1981, I, 576-578.

<sup>7</sup> Sulla figura dei delegati comunali, cfr. F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni)*, in "Le Regioni", 2004, 727.



garantite” e quindi non escludendo che tale tipo di conflitto sia una categoria rigidamente chiusa <sup>(8)</sup> e che la vicenda dei poteri esterni allo Stato persona sia suscettibile di ulteriori variazioni.

Sotto il profilo dei poteri spettanti al delegato comunale occorre altresì precisare che se la Corte nell’ordinanza n. 69 del 2006 ha indicato che “la legislazione vigente in tema di *referendum* di cui all’art. 132, secondo comma, Cost., non riconosce alcun potere al delegato comunale nella fase della proclamazione dei risultati referendari da parte dell’Ufficio centrale per il *referendum*”, nel caso in esame l’espletamento da parte dello stesso Ufficio dell’azione di verifica della legittimità della richiesta referendaria inerisce a uno stadio del tutto antecedente e prodromico a quello dell’effettivo svolgimento del *referendum* di distacco-aggregazione e della successiva proclamazione dei risultati della consultazione.

Infine, occorre notare come, similmente ai due delegati comunali, potrebbe essere legittimato ad interporre il conflitto il comitato promotore del *referendum*, ex art. 132, c. 2, Cost., al fine di pervenire alla deliberazione consiliare di richiesta referendaria. Infatti, si è qui in presenza di un vero e proprio comitato promotore del *referendum*, del tutto equiparabile a quello costituito per il *referendum* abrogativo, ex art. 75 Cost., al quale non potrebbe negarsi lo *status* di potere dello Stato “esterno” allo Stato-apparato, in quanto rappresentativo degli elettori del Comune interessato alla richiesta di distacco-aggregazione, e quindi titolare ed esercente di funzioni pubbliche costituzionalmente garantite.

### **3. L’oggetto del conflitto di attribuzione: la lesione del diritto di autodeterminazione della comunità locale**

Circa la presenza di una materia del conflitto quale lesione della sfera di attribuzioni determinate da norme costituzionali, con il rigetto da parte dell’Ufficio centrale per il *referendum* si registra la menomazione del diritto costituzionalmente garantito all’autodeterminazione territoriale delle popolazioni appartenenti a soggetti aventi autonomia ancorata in Costituzione, quali sono i Comuni, in forza del combinato disposto degli artt. 5 e 132, Cost., il quale è stato inevitabilmente rafforzato attraverso la riforma del Titolo V operata nel 2001 <sup>(9)</sup>. Infatti, l’Ufficio respingendo illegittimamente l’istanza referendaria comunale pone in essere la violazione di una norma di legge di copertura costituzionale, qual è l’art. 43, c. 1, Legge n. 352 del 1970, disciplinante il controllo di legittimità esercitato dall’Ufficio sulla richiesta al fine di assicurare attuazione al disposto di cui all’art. 132, c. 2, Cost., che afferma il diritto del corpo elettorale comunale ad attivare la procedura per mutare l’appartenenza regionale. Non a caso, la citata sentenza della Consulta n. 334 del 2004, ha avuto modo di sancire che l’affermazione e la garanzia del “diritto di autodeterminazione dell’autonomia locale [...] risulta [...] tendenzialmente accentuata dalla riforma del 2001” <sup>(10)</sup>, mentre un ulteriore espresso riferimento al “diritto di autodeterminazione delle collettività locali”, nel quadro del procedimento di distacco-aggregazione di cui all’art. 132, secondo comma, Cost., è contenuto nella sentenza n. 66 del 2007 <sup>(11)</sup>. Del resto, il “principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano” è stato espressamente richiamato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 453 del 1989, quale principio di portata generale “ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica”, il quale “trova puntuale

<sup>8</sup> Cfr. R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 115, per cui “tutti i meccanismi decisionali e i loro protagonisti, purché trovino in disposizioni costituzionali il loro fondamento, [...] sono potenzialmente «coperti» dalla garanzia del conflitto”.

<sup>9</sup> Cfr. sentenza n. 334 del 2004, n. 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Cfr. n. 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> Cfr. n. 3 del *Considerato in diritto*.

espressione negli articoli 132 e 133 della Costituzione ma che è comunque desumibile dal contesto dell'intero titolo quinto della parte seconda della Costituzione" (12).

Dal canto suo, il principio all'autodeterminazione delle comunità locali, nelle sue varie estrinsecazioni, trova sostanza nell'autoidentificazione territoriale delle stesse collettività in una determinata appartenenza regionale ed intende porsi l'obiettivo di evitare che situazioni di identità culturale, sociale, economica, etnico-linguistica e storica, collanti di diverse comunità territoriali, possano persistere a essere tenute separate dalla presenza di confini regionali del tutto artificiali. Del resto, se la stessa possibilità di variazione dei confini regionali contemplata dal costituente dimostra la consapevolezza del carattere artificioso, o quantomeno poco meditato, della ripartizione effettuata dalla Costituente, proprio con gli artt. 132 e 133 Cost. si è inteso garantire l'ipotesi di modifica delle circoscrizioni regionali e locali. Tuttavia, se la decisione finale in ordine all'assetto delle autonomie locali è rimessa allo Stato, quest'ultimo può agire solo ed esclusivamente su impulso delle collettività locali che devono anzitutto richiedere all'Ufficio centrale per il referendum (13) lo svolgimento di un'apposita consultazione attraverso l'adozione di una delibera consiliare.

Inoltre, per quanto rileva in questa sede, non può obliterarsi che i referendum di distacco-aggregazione, ex art. 132, c. 2, Cost., possono qualificarsi di "interesse nazionale", poiché, anzitutto, costituiscono fasi necessarie di un procedimento normativo volto all'adozione di una legge statale, sia essa ordinaria o costituzionale. Inoltre, si tratta di consultazioni indette con decreto del Capo dello Stato e non di altra autorità locale, come il Sindaco del Comune interessato. Infine, sono referendum disciplinati, al pari del referendum abrogativo, ex art. 75 Cost., e di quello costituzionale, ex art. 138 Cost., dalla Legge statale n. 352 del 1970. Pertanto, tali consultazioni si differenziano del tutto dai referendum ex art. 133, c. 2, Cost., relativi all'istituzione di nuovi Comuni o alla modificazione delle loro circoscrizioni o denominazioni all'interno del territorio di una stessa Regione, i quali possono sfociare nell'adozione di una legge regionale.

#### **4. Le ordinanze d'illegittimità delle richieste referendarie territoriali: i casi dei Comuni di Savignano Irpino e di Cinto Caomaggiore**

Ad oggi, passando all'esame delle richieste che, a partire dal 2004, sono giunte all'esame dell'Ufficio centrale per il referendum, emergono almeno due casi di ordinanze di rigetto delle istanze referendarie di distacco-aggregazione, e in uno di questi si può agevolmente configurare la violazione del diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale.

La prima vicenda attiene all'ordinanza adottata dall'Ufficio il 14 giugno 2005 (Pres. Trojano, Rel. Paolini) sulla domanda di consultazione territoriale avanzata in modo del tutto irrituale dal Comune di Savignano Irpino (AV), che aveva adottato una deliberazione consiliare priva dei requisiti prescritti dagli artt. 41 e 42, della Legge n. 352 del 1970, difettando della riproduzione testuale corretta del quesito da sottoporre a referendum, della designazione dei delegati, effettivo e supplente, nonché dell'attribuzione a questi ultimi dell'incarico di deposito della deliberazione presso la cancelleria della Cassazione, avendovi provveduto il Sindaco che, al contrario, appare privo di tale legittimazione (14). Stante l'evidente inammissibilità della richiesta, a fronte del mancato rispetto dei basilari requisiti della deliberazione di richiesta referendaria, ex Legge n. 352 del 1970, nel caso

<sup>12</sup> Cfr. n. 4.1 del *Considerato in diritto*. In tema, si veda L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. PINTO (cur.), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, 69.

<sup>13</sup> Al riguardo si ricorda che l'art. 5 della Carta europea delle autonomie locali, sottoscritta a Strasburgo dagli Stati membri del consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985, ratificata in Italia con la Legge 30 dicembre 1989, n. 439, stabilisce il principio secondo cui: "Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate, dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente tramite referendum, qualora ciò sia consentito dalla legge".

<sup>14</sup> L'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum d'illegittimità della richiesta referendaria del Comune di Savignano Irpino è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 giugno 2005, n. 137.

*de qua* non sussistono gli estremi per l'interposizione di un conflitto tra poteri dello Stato innanzi alla Consulta, supponendo la violazione del diritto di autodeterminazione della comunità locale ai fini dell'attivazione del procedimento per il mutamento di Regione. Tuttavia, la suddetta decisione ben poteva essere preceduta dalla contestazione delle irregolarità accertate ai depositari della richiesta, secondo la procedura prevista dall'art. 12, c. 2, Legge cit., in virtù del rinvio generale operato dall'art. 47, Legge cit., alle norme che sono contenute nel Titolo I della stessa legge relative al giudizio sulla legittimità delle richieste di *referendum* costituzionale: i delegati comunali, entro cinque giorni, possono contestare l'esistenza delle irregolarità eccepite dall'Ufficio, tramite il deposito di deduzioni su cui quest'ultimo si pronuncia, oppure dichiarare l'intenzione di sanare tali irregolarità entro venti giorni dalla data dell'ordinanza di contestazione. In quest'ultimo caso l'Ufficio si pronuncia definitivamente sulla legittimità della richiesta entro i successivi due giorni.

Al contrario, merita un'accurata analisi il caso relativo all'istanza referendaria del Comune di Cinto Caomaggiore (VE) che potrebbe costituire violazione del diritto ad attivare il procedimento di autoidentificazione di una comunità locale in una determinata collettività regionale. Infatti, l'istanza comunale è stata dichiarata inammissibile con l'ordinanza dell'Ufficio del 18 ottobre 2005 (Pres. Teresi, Rel. Fazzioli), la quale motivava il rigetto dell'istanza referendaria adducendo il ritardo nel deposito della deliberazione comunale, avvenuto oltre il termine, ritenuto "perentorio", di tre mesi dalla data di adozione<sup>(15)</sup>. In realtà, l'ordinanza conteneva un lampante svarione poiché riferiva la sua motivazione all'inciso dell'art. 42, c. 5, della Legge n. 352 del 1970, il quale non richiama il deposito della deliberazione del Comune interessato alla variazione territoriale, bensì il "deposito delle deliberazioni, prescritte a corredo della richiesta", espressamente soppresso con la richiamata sentenza n. 334 del 2004, sancendo che l'unico soggetto abilitato ad attivare il procedimento, ex art. 132, c. 2, Cost. - come novellato dall'art. 9, c. 1, della Legge cost.le n. 3 del 2001 - è la popolazione del Comune direttamente interessato alla variazione territoriale. In forza di ciò è dunque venuto meno l'obbligo delle cd. "deliberazione di appoggio" alla richiesta referendaria di distacco-aggregazione adottate da altri Enti locali delle due Regioni interessate.

Inoltre, occorre notare che il suddetto termine trimestrale non possa analogicamente estendersi alla deliberazione principale di richiesta del *referendum* di distacco-aggregazione, in quanto la volontà di addivenire alla pronuncia popolare *de qua* trova un limite implicito di efficacia solo ed esclusivamente nel disposto di cui all'art. 45, c. 5, della Legge n. 352 del 1970, per cui qualora la proposta di distacco-aggregazione sottoposta a *referendum* non sia approvata "non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni" (16). Indi, il termine di riferimento per la validità della volontà della popolazione locale di esprimersi circa la migrazione territoriale in una diversa Regione appare essere quello quinquennale e non certo quello trimestrale richiamato per le sole cd. "deliberazioni di appoggio", contemplate dalla previgente normativa incostituzionale. Da ciò deriva che solo qualora la deliberazione di richiesta referendaria del Comune interessato fosse depositata presso l'Ufficio centrale per il *referendum* oltre un lustro dalla data della sua adozione, potrebbe configurarsi l'inammissibilità della deliberazione per la carenza nell'attualità dell'intenzione della comunità locale finalizzata ad attivare la procedura referendaria di distacco-aggregazione. Infatti, l'obiettivo è tutelare l'esigenza di una veridica formazione della volontà popolare, evitando che siano depositate all'Ufficio deliberazioni adottate da lungo tempo, le quali presenterebbero maggiori possibilità di non corrispondere più all'effettivo desiderio del corpo elettorale comunale.

<sup>15</sup> L'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* d'illegittimità della richiesta referendaria del Comune di Cinto Caomaggiore è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 20 ottobre 2005, n. 245.

<sup>16</sup> Tale termine dovrebbe decorrere dalla data di pubblicazione dell'estratto del provvedimento dell'Ufficio centrale che proclama i risultati referendari. Tuttavia, non manca chi individua il *dies a quo* nell'atto iniziale dell'intero procedimento e cioè la data di deposito nella cancelleria dell'Ufficio della deliberazione di richiesta del *referendum* di variazione territoriale: cfr. G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, 215.



Altresì, circa l'asserita perentorietà dei termini, che pure non riguardano la deliberazione dell'ente interessato a mutare Regione, vale la pena sottolineare che l'opinione dottrinarica diffusa è che i termini previsti per il giudizio di legittimità delle richieste referendarie genericamente intese devono ritenersi perentori nella misura in cui ineriscono ad un "onere", oppure ordinatori nella misura in cui afferiscono ad un "obbligo" - per esempio, dell'Ufficio centrale a provvedere sulle richieste - poiché la perentorietà di un termine inerente ad un obbligo avrebbe solo l'effetto di aggravare le conseguenze di un eventuale inadempimento<sup>(17)</sup>. A ciò s'aggiunga il fatto che la presunta perentorietà dei termini non trova una simmetrica sanzione d'invalidità per gli atti eventualmente tardivi<sup>(18)</sup>.

Infine, giova ricordare che dall'esame del dato testuale della norma di riferimento relativa alle competenze dell'Ufficio centrale per il referendum nell'ambito del procedimento referendario ex art. 132, c. 2, Cost., cioè l'art. 43, c. 1, della Legge n. 352 del 1970, depurato dall'effetto della pronuncia d'incostituzionalità del 2004, emerge come il predetto Ufficio sia chiamato esclusivamente ad "accerta[re] che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'art. 132 della Carta costituzionale e della legge". In forza di ciò, i parametri per lo scrutinio di legittimità della delibera consiliare di richiesta referendaria sono costituiti esclusivamente dalla norma costituzionale, cioè l'art. 132, nonché dalle norme legislative di attuazione contenute nel Titolo III della Legge del 1970. In particolare, quest'ultima indica una serie di requisiti della deliberazione di richiesta referendaria, ex art. 132, c. 2, Cost., quali: l'indicazione della formula del quesito da sottoporre a referendum (art. 41, c. 1); la designazione di un delegato effettivo e di uno supplente (art. 42, c. 3); la riproduzione testuale del quesito da sottoporre a referendum (art. 42, c. 3); l'elezione del domicilio in Roma di uno dei delegati, ai fini del deposito della deliberazione (art. 42, c. 4). Tuttavia, al di là di tali elementi che devono necessariamente sussistere nella deliberazione di richiesta referendaria, pena la sua illegittimità o, quanto meno, il successivo invito ai delegati per la sua regolarizzazione, non sussiste altro vincolo per la stessa delibera, e in particolare non sono contemplati obblighi di natura temporale circa il termine per il deposito della deliberazione del Comune interessato.

### **5. La Corte costituzionale e l'insindacabilità nel merito delle ordinanze dell'Ufficio centrale per il referendum**

In materia, occorre soffermarsi su un importante aspetto che coinvolge il conflitto di attribuzione *de qua*, poiché dall'esame dei precedenti in cui l'Ufficio centrale per il referendum è stato parte di un conflitto tra poteri emerge come la Corte abbia ritenuto che il proprio sindacato possa riguardare, in casi del genere, esclusivamente la mancanza dei presupposti stessi per l'esercizio dei poteri attribuiti all'Ufficio centrale per il referendum, ma non gli eventuali errori di giudizio in cui detto organo sia incorso nell'ambito della sua competenza. In tal modo la Consulta ha riproposto la distinzione tra difetto assoluto e cattivo esercizio del potere<sup>(19)</sup>, che era già stata elaborata allo scopo di delimitare l'ambito oggettivo del sindacato esperibile sugli atti giurisdizionali<sup>(20)</sup>.

Nel dettaglio, a partire dalle sentenze nn. 30 e 31 del 1980, la Corte ha utilizzato la distinzione tra "limite interno" e "limite esterno" del potere esercitato - a sua volta

<sup>17</sup> Così A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, 402, nonostante l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 25 settembre 1980, in "Giurisprudenza costituzionale", 1980, I, 1698, parli di "scadenze urgenti e tassative" del procedimento referendario, per quanto oggetto di critica da A. FRANCO, *Raccolta e autenticazione di firme*, cit., 561-563.

<sup>18</sup> Cfr. A. LOIODICE, A. BRIGHINA, *Referendum* (voce), in "Enc. Giur. Treccani", Roma, 1991, XXVI, 11.

<sup>19</sup> In tema, cfr. R. TARCHI, *Il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, 293 e N. ZANON, *Procedimento di referendum, rilevanza della volontà dei promotori e oggetto del conflitto di attribuzioni in una vicenda problematica*, in "Quaderni costituzionali", 1990, 518.

<sup>20</sup> Cfr. le sentenze nn. 289 del 1974 e 81 del 1975, e su queste, P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 44 ss.

richiamata sin dalle sentenze nn. 289 del 1974 e 81 del 1975 - allo scopo di individuare i confini del proprio sindacato sia sulle pronunce dell'Ufficio centrale per il *referendum*, che degli altri organi giurisdizionali, per cui dopo aver motivato l'inammissibilità del conflitto *sub iudice* in ragione dell'impossibilità di entrare nel merito delle valutazioni effettuate dall'Ufficio della Cassazione, affermò che "la conclusione raggiunta vale a maggior ragione [...] se si voglia ritenere che il presente giudizio sia stato promosso attribuendo all'Ufficio centrale natura di organo giurisdizionale in senso stretto, con le conseguenze che scaturirebbero da una simile prospettazione del conflitto" <sup>(21)</sup>.

In ogni caso, qualunque siano le motivazioni che hanno spinto i giudici della Consulta ad assumere tale atteggiamento di chiusura <sup>(22)</sup>, si può ritenere che lo stesso debba essere superato in ragione di alcune argomentazioni che coincidono, tra l'altro, con una parte delle censure avanzate da autorevole dottrina nei confronti dell'analoga soluzione che è stata adottata dalla giurisprudenza costituzionale per quel che concerne la sindacabilità, in sede di conflitto, degli atti adottati da altri giudici <sup>(23)</sup>.

In particolare, un motivo di contestazione nei confronti dell'orientamento restrittivo adottato dalla Corte si sostanzia nel rilievo che tale atteggiamento lascia prive di tutela quelle sfere di attribuzioni costituzionali che risultino lese da una pronuncia dell'Ufficio centrale per il *referendum*. Ponendosi, tra l'altro, in netto contrasto con la restante giurisprudenza in tema di conflitti, se è vero che questa ha ormai da tempo legittimato la piena configurabilità di conflitti di attribuzione per semplice menomazione, relegando, addirittura, il caso della c.d. *vindicatio potestatis* ad ipotesi di carattere meramente residuale <sup>(24)</sup>, ma ha anche ammesso l'esistenza di un conflitto ogniqualvolta risultino menomate le attribuzioni che un determinato soggetto si vede riconosciute dalla Costituzione e, al tempo stesso, non siano previsti altri meccanismi di tutela in sede di giurisdizione costituzionale <sup>(25)</sup>. In tal modo potendo affermare il carattere di residualità che dovrebbe riconoscersi al rimedio del conflitto di attribuzioni <sup>(26)</sup>, sostenendo che la Consulta dovrebbe giudicare qualunque atto posto in essere da organi aventi rilevanza costituzionale e che non sia sottoponibile alla giurisdizione comune.

La gravità delle conseguenze cui potrebbe condurre la criticabile scelta operata dalla giurisprudenza costituzionale in ordine alla mancata tutela degli interessi costituzionali coinvolti nel giudizio di legittimità della richiesta referendaria è comprovata dal fatto che il corpo elettorale del Comune interessato ad attivare la procedura per mutare la propria appartenenza regionale si vede privato *ab origine* del diritto costituzionalmente garantito ad avviare il suddetto *iter* referendario. Sussiste infatti un concreto interesse del corpo elettorale comunale - rappresentato dai delegati comunali e dal comitato promotore del *referendum* - ad impugnare l'ordinanza che dichiara l'inammissibilità della richiesta formulata con la deliberazione consiliare del Comune interessato. Orbene, sollevando un conflitto del genere, la Corte potrebbe dichiararlo ammissibile solo superando la posizione di rigida chiusura sinora tenuta e quindi sindacando il modo di esercizio del potere

<sup>21</sup> Si vedano le ordinanze nn. 30 e 31 del 1980, n. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>22</sup> Circa un presunto "fastidio" dimostrato dal giudice costituzionale nei confronti di una possibile proliferazione di conflitti derivanti dal ricorso al *referendum*, cfr. A. PISANESCHI, *In tema di cattivo esercizio del potere nel giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1990, 1636.

<sup>23</sup> In tal senso si vedano, tra gli altri: G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatori nel processo costituzionale: la centralità del «fatto» nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (cur.), *L'organizzazione ed il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 250; G.M. SALERNO, *La richiesta di referendum abrogativo tra scioglimento delle Camere e tempestività del deposito*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1992, 3595; F. MODUGNO, *Ammissibilità «derivata» del referendum o implicita ammissione della sua retroattività?*, in *id.*, 1985, I, 1366-1367.

<sup>24</sup> Su tale partizione, cfr.: A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, 354-356; S. GRASSI, *Conflitti costituzionali* (voce), in "Dig. Disc. Pubbl.", Torino, 1988, III, 383; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 339 ss.

<sup>25</sup> In tal senso, si veda F. SORRENTINO, *L'equilibrio istituzionale fra i poteri e la sua garanzia giurisdizionale*, in L. LUATTI (cur.), *L'equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti costituzionali*, Torino, 1994, 62 ss.

<sup>26</sup> Cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., 149-151.



attribuito all'Ufficio centrale, dato che l'oggetto del gravame dei delegati e dei promotori consiste proprio nell'erronea valutazione compiuta dall'Ufficio della Cassazione in ordine all'esistenza di una causa che inficerebbe la deliberazione consiliare comunale di svolgimento del *referendum*, ex art. 132, c. 2, Cost., sicché la Corte, ritenendo ammissibile il conflitto, dovrebbe poi necessariamente ripercorrere - e quindi sindacare, nel merito - le argomentazioni sviluppate, in proposito, nell'ordinanza che ha disposto l'inammissibilità della richiesta.

Al contrario, l'impossibilità di esaminare nel merito le valutazioni compiute dai magistrati della Cassazione condurrebbe alla dichiarazione d'inammissibilità della richiesta in quanto la giurisprudenza costituzionale è ferma nel ritenere che sia compito dei giudici della Consulta - in sede di sindacato sull'ammissibilità delle richieste abrogative - prendere semplicemente atto della "giuridica esistenza" dell'ordinanza adottata ai sensi dell'art. 32 della Legge n. 352 del 1970, senza entrare minimamente nel merito della correttezza delle valutazioni effettuate, al riguardo, dai magistrati della Corte di cassazione <sup>(27)</sup>. In tal modo verrebbero bloccate *ab initio* le operazioni referendarie relative al procedimento di distacco-aggregazione del Comune interessato, ragion per cui, nonostante tale risultato paradossale e del tutto indipendente da errori commessi dai delegati e dai promotori della consultazione, gli elettori interessati non avrebbero alcuna possibilità di agire giudizialmente nei confronti dell'ordinanza che ha disposto l'inammissibilità della richiesta.

In conclusione, come con riferimento al *genus* degli atti giurisdizionali, così anche a proposito alla tipologia delle pronunce adottate dall'Ufficio centrale, si deve auspicare che in sede di conflitto la Corte, rifiutando ogni trattamento privilegiato a favore del potere giurisdizionale, decida di sindacarne gli evidenti abusi <sup>(28)</sup>. Ciò consentirebbe al giudizio demandato alla competenza del giudice delle leggi, da un lato, di modellarsi su quello compiuto dalla Corte di cassazione, accertando la sussistenza o meno di *errores in procedendo* o di *errores in iudicando* <sup>(29)</sup>, mentre dall'altro permetterebbe di evitare che un punto così fondante dell'intera procedura referendaria volta alla modificazione territoriale delle Regioni, attraverso il distacco-aggregazione di Comuni da una circoscrizione regionale all'altra, possa originare decisioni impugnabili esclusivamente per difetto assoluto del potere esercitato, e che quindi gli interessi contrapposti coinvolti nel sindacato operato dall'Ufficio centrale per il *referendum* risultino privi di un'adeguata tutela verso atti effettivamente lesivi di attribuzioni costituzionali.

## **6. Conclusioni: per una congrua motivazione degli atti dell'Ufficio centrale per il referendum**

Infine, appare indispensabile esaminare il ruolo assunto dall'Ufficio centrale per il *referendum* nell'ambito della procedura referendaria, ex art. 132, c. 2, Cost., postulando che lo stesso, sin dal 2002 quando la tematica è stata posta alla sua attenzione in modo pregnante, ha dimostrato una scarsa collaborazione nei confronti dei promotori dell'iniziativa di variazione territoriale <sup>(30)</sup>, al contrario ad esempio di quanto la dottrina ha riscontrato per le consultazioni abrogative nazionali <sup>(31)</sup>.

<sup>27</sup> Si vedano le sentenze nn. 10 del 1972, 251 del 1975, 22 del 1981, 35 del 1985 e 63 del 1990: così per V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1976, II, 478, l'ordinanza dell'Ufficio centrale "fa stato per la Corte".

<sup>28</sup> Cfr. M. MANETTI, *Abuso del potere interpretativo da parte del giudice e del legislatore: occasione mancata per un conflitto di attribuzione*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1984, 2344.

<sup>29</sup> Cfr. G. GEMMA, *Conflitti di attribuzione*, cit., 478-479, nonché A. CERRI, *Brevi note in tema di rapporti tra Corte ed autorità giudiziaria nei conflitti di attribuzione*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1979, 905 ss.

<sup>30</sup> Sia consentito rinviare a F. RATTO TRABUCCO, *L'odissea davanti all'Ufficio centrale per il referendum delle prime istanze di distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra*, in <http://www.comunichecambianoregione.org/consulente.php>, in cui si ripercorre particolarmente il caso del Comune di San Michele al Tagliamento (VE), primo Ente locale italiano ad attivare la procedura di distacco-aggregazione, ex art. 132, c. 2, Cost.

A ciò s'aggiunga che l'organo presenta, in generale, un elevato *deficit* di qualità nella risposta giurisprudenziale <sup>(32)</sup>, come del resto ampiamente confermato anche nel nostro caso con l'ordinanza del 18 ottobre 2005 sopra esaminata, la quale sostanzialmente fonda il rigetto della richiesta referendaria su un errore lampante, presumibilmente del relatore al collegio. Non a caso, dall'esame complessivo delle pronunce dell'Ufficio centrale, emergono forti illogicità che giungono sino alla redazione di filoni giurisprudenziali contraddittori, poiché caratterizzati dal fatto che l'Ufficio decide fattispecie sostanzialmente identiche utilizzando tecniche decisionali del tutto differenti, e senza preoccuparsi minimamente di evidenziare la *ratio* sottesa alla sua pronuncia e quindi anche di motivare le ragioni dei suoi *revirements*.

In tema è chiara l'impressione che l'Ufficio, procedendo con la logica del caso per caso - favorita dal frequente ricambio dei suoi membri, legati all'anzianità nella carica di presidente e consigliere di sezione della Cassazione - non si avvede neppure delle gravi discontinuità che caratterizzano la sua giurisprudenza su certe tematiche. Al contrario, l'esigenza di un'adeguata motivazione, costituzionalmente ineluttabile, ex art. 111, c. 7, Cost., posta alla base delle diverse scelte interpretative su cui si fonda la decisione dell'Ufficio <sup>(33)</sup>, dovrebbe essere sentita quanto più è vero che le funzioni assegnate all'Ufficio si collocano in un punto di confluenza assai importante del sistema costituzionale che colloca tale organo tra i rappresentanti e i rappresentati, al fine di definire i limiti del possibile esercizio diretto di poteri sovrani da parte dei cittadini, all'interno dei valori fondamentali tratteggiati dalla Costituzione e precisati nella legge di attuazione del 1970.

Ciò appare imprescindibile quanto più si consideri che le pronunce in materia presentano profonde ed immediate ricadute sul piano politico-istituzionale, per cui la mancanza di uno sforzo ricostruttivo del collegio avrebbe non solo l'effetto negativo di compromettere la coerenza logica della giurisprudenza adottata, ma finirebbe anche per ripercuotersi con risultati imprevedibili sulla stessa configurazione complessiva del più utilizzato tra gli strumenti di democrazia diretta previsti nella Costituzione, a maggior ragione nel caso del *referendum* territoriale che inerisce al diritto di autodeterminazione delle collettività locali circa l'iniziativa per la loro autoidentificazione in una determinata comunità regionale.

<sup>31</sup> In tema, riferisce di "uno spirito fortemente comprensivo se non addirittura collaborativo nei confronti dei compiti che la legge assegna ai titolari dell'iniziativa", R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum*, cit., 486-487.

<sup>32</sup> Censura la "massima passività" cui l'Ufficio centrale ha ispirato la propria giurisprudenza, A. PIZZORUSSO, *I controlli di ammissibilità del referendum*, in "Quaderni costituzionali", 1985, 273, nonché R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum*, cit., 495.

<sup>33</sup> Sull'efficacia della motivazione, cfr. P. CARETTI, *Motivazione (diritto costituzionale)* (voce), in "Enc. Giur. Treccani", Roma, 1990, 5, nonché A. PIZZORUSSO, *Cultura e politica nella produzione e applicazione del diritto*, in "Quaderni costituzionali", 1990, 80, e L.P. COMOGLIO, *La garanzia costituzionale dell'azione e del processo civile*, Padova, 1970, 28.