

## LA CORTE COSTITUZIONALE RIBADISCE CHE IL DELEGATO COMUNALE (SIA EFFETTIVO SIA SUPPLENTE) NON COSTITUISCE POTERE DELLO STATO

di Daniele Trabucco (\*)  
(25 giugno 2009)

Con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte Costituzionale in data 17 aprile 2008, i delegati (supplente ed effettivo) del Comune di S. Michele al Tagliamento in Provincia di Venezia, <sup>(1)</sup> nonché rappresentanti, entrambi, del Comitato promotore “*pro Friuli*”, sollevavano davanti alla Consulta conflitto di attribuzioni nei confronti dell’Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione, il Governo ed il Presidente della Repubblica dal momento che avrebbero determinato, con gli atti rientranti nelle loro attribuzioni <sup>(2)</sup>, “*un’evidente menomazione delle competenze costituzionalmente garantite ai soggetti ricorrenti in quanto avrebbero leso il diritto di autodeterminazione della comunità locale interessata al referendum di variazione territoriale*” <sup>(3)</sup> sia in sede di svolgimento del referendum sia in sede successiva.

Se, da un lato, il giudice dei conflitti risolvendo la *quaestio* sottopostagli con la recente ordinanza n. 1/2009, che si inserisce nel solco di una giurisprudenza oramai consolidata <sup>(4)</sup>, ha escluso la presenza tanto del profilo soggettivo quanto di quello oggettivo, condizioni necessarie per la legittimazione al conflitto da parte dei delegati <sup>(5)</sup>, dall’altro lato, una parte della dottrina, ha proposto un significato più comprensivo ed ampio di Stato-Ordinamento al fine di “*far ricomprendere all’interno della categoria sia gli apparati pubblici diversi da quelli propriamente statali (ad esempio, gli enti locali territoriali etcc.) sia le articolazioni organizzative del corpo elettorale*” <sup>(6)</sup>.

<sup>1</sup>) Il referendum ex art. 132, 2° comma, Cost., per il passaggio del Comune di S. Michele al Tagliamento dalla Regione del Veneto alla Regione Friuli Venezia Giulia si è celebrato nei giorni 29-30 maggio 2005 dando esito negativo. A riguardo, si rinvia al sito web [www.comunichecambianoregione.org](http://www.comunichecambianoregione.org)

<sup>2</sup>) Ad esempio, la mancata presentazione del disegno di legge contenente la variazione territoriale da effettuarsi, a cura del Ministro dell’Interno ex art. 45, 4° comma, della l. ordinaria dello Stato n. 352/1970, ad una delle due Camere entro 60 giorni dalla pubblicazione, nella Gazzetta Ufficiale, della approvazione della proposta sottoposta a referendum.

<sup>3</sup>) Si veda l’ord. n. 1/2009 Corte Cost.

<sup>4</sup>) Ordd. nn. 343/2003, 69/2006, 296/2006, 99/2008 e 189/2008 Corte Cost.

<sup>5</sup>) In questa direzione, G. PAOLO DOLSO, *Art. 134 Cost.*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 1170.

<sup>6</sup>) Cfr., F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni)*, in *Le Regioni*, 2004, p. 724.

Il delegato effettivo, secondo alcuni autori, presenterebbe strette analogie con il Comitato Promotore del Referendum Abrogativo ex art. 75 Cost. per due ragioni principali (<sup>7</sup>): in primo luogo, entrambi i soggetti sono idonei ad azionare un procedimento decisionale delineato dalla Costituzione, in secondo luogo, dal momento che la Corte, con la sentenza n. 69/1978, ha riconosciuto in capo al Comitato Promotore del Referendum ex art. 75 Cost. la competenza di attivare la sovranità popolare nell'esercizio di una potestà normativa diretta e, quindi, la sua capacità a rappresentare gli elettori firmatari della richiesta, si è pervenuti alla conclusione che tutti i meccanismi decisionali ed i relativi rappresentanti, purchè trovino fondamento in specifiche disposizioni costituzionali, siano *"potenzialmente coperti dalla garanzia del conflitto"* (<sup>8</sup>).

Questo tentativo di inclusione del delegato comunale effettivo o supplente tra i *"poteri dello Stato"* più che costituire il risultato di un'interpretazione estensiva, rappresenta una forzatura *"rispetto a quanto stabilito, dagli stessi giudici della Consulta, per quel che concerne l'ammissibilità al conflitto di soggetti esterni allo Stato-Apparato"* (<sup>9</sup>). L'ordinanza n. 1/2009 della Corte Costituzionale precisa, attraverso una sintesi delle posizioni già espresse nelle precedenti ordinanze, come tali soggetti, che non vengono riconosciuti in alcuna norma costituzionale, *"non sono equiparabili agli organi statali competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e neppure esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-Apparato"*, aggiungendo, inoltre, per il rappresentante del Comitato referendario, la sua estraneità all'articolazione della Repubblica ex art. 114 Cost. (<sup>10</sup>). E' solo con riferimento ai componenti del Comitato Promotore di un Referendum Abrogativo ex art. 75 Cost. che l'ordinamento contempla, come ha ribadito la Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 69/1978, la titolarità e

<sup>7</sup>) Sul punto, ancora F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni)*, op. cit., p. 725.

<sup>8</sup>) Così, R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 115.

<sup>9</sup>) In questa direzione, R. PINARDI, *Ancora un conflitto su atto legislativo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132, comma 2, Cost.)*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2003, p. 3587.

<sup>10</sup>) La Corte aveva utilizzato la stessa soluzione sia con riguardo al Comitato Promotore di Referendum Abrogativo di una legge provinciale (sent. n. 82/1978) sia con riguardo ai promotori del referendum sullo Statuto Regionale ex art. 123 Cost. (ord. n. 479/2005). Secondo una parte della dottrina, sarebbe deducibile dalle ord. nn. 99-189/2008 Corte Cost., ma solo *"a contrario"*, la ammissibilità a potere dello Stato di soggetti esterni allo Stato-Apparato rilevabili negli enti locali territoriali (Comuni e Province) che presentino richieste referendarie ex art. 132, 1° e 2° comma, Cost. poiché titolari di un vero e proprio potere di iniziativa derivabile direttamente dal Testo Costituzionale. In questo senso, A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 260 e R. PINARDI, *Un nuovo "potere" esterno allo Stato-Apparato? Promotori di Referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, 2° comma, Cost.*, in *Giur. Cost.*, n. 2/2008, pp. 1185-1186. Contro, invece, L. DE BERNARDIN, *Gli enti locali del Titolo V Parte II della Costituzione sono diventati poteri dello Stato?*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2003, pp. 3594-3603.

l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio in quanto idonee a produrre una pronuncia del corpo elettorale, mentre, nell'ipotesi di cui all'art. 132, 2° comma, Cost., al delegato comunale (effettivo e supplente) ed al rappresentante del Comitato Promotore non è conferita alcuna espressa attribuzione costituzionale, essendo l'iniziativa riservata dalla legge solamente alle amministrazioni comunali o provinciali e finalizzata alla raccolta di un semplice parere (e non di una decisione) non vincolante nei confronti del Parlamento il quale rimane libero circa l'adozione o meno della legge ordinaria dello Stato o costituzionale <sup>(11)</sup> avente ad oggetto la modifica territoriale <sup>(12)</sup>.

Anche sotto il profilo oggettivo del conflitto, la Corte Costituzionale non ritiene vi sia alcuna menomazione delle competenze attribuite ai delegati comunali, ad opera degli atti censurati, a seguito della lesione del diritto all'autodeterminazione della comunità locale interessata e coinvolta nel referendum di variazione territoriale; il giudice dei conflitti, tuttavia, nell'ordinanza in commento, non esclude aprioristicamente la possibilità di una lesione (comunque, di difficile individuazione viste le limitatissime funzioni che la legge riconosce ai delegati) ma ritiene, conformemente a quanto già indicato nell'ordinanza n. 343/2003, che solo nell'ambito del giudizio che si svolge avanti l'Ufficio Centrale per il Referendum sussiste la possibilità di prospettare, in via incidentale, *quaestio* di legittimità di alcune disposizioni legislative che regolano il procedimento referendario <sup>(13)</sup>.

Ai delegati comunali ed al rappresentante del Comitato Promotore, la legislazione vigente in tema di referendum, infatti, non riconosce alcun potere nella fase della proclamazione dei risultati <sup>(14)</sup> e neppure nell'ambito della fase successiva (concernente la presentazione, da parte del Ministro dell'Interno, del relativo disegno di legge di variazione territoriale). Il potere dei delegati, ha modo di puntualizzare il giudice costituzionale, è

---

<sup>11</sup>() Sulla natura della fonte della legge di variazione territoriale, A. FERRARA, *Questione settentrionale: dalla grande alla piccola secessione. La migrazione territoriale dei Comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 25 luglio 2007; M. BARBERO, *Enti locali "in fuga": Questioni di "forma" e di "sostanza"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2 maggio 2007 e S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 130-136.

<sup>12</sup>() In merito. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni, Vol. II*, Padova, Cedam, 1991, p. 79 e ss.

<sup>13</sup>() Il ricorso per conflitto di attribuzioni non può essere impropriamente utilizzato quale strumento per pervenire ad una declaratoria di illegittimità (si vedano le ordd. nn. 284-189/2008 Corte Cost.): solo ove manchi un giudizio nel quale possa essere sollevata la relativa questione in via indiretta, la Corte ha riconosciuto il presupposto per il sollevamento di conflitto su un atto legislativo (Cfr., ord. n. 1/2009 Corte Cost.)

<sup>14</sup>() Si vedano l'ord. n. 69/2006 Corte Cost. e l'ord. n. 296/2006 Corte Cost. Sul punto *de quo*, anche R. PINARDI, *Un nuovo "potere" esterno allo Stato-Apparato? Promotori di Referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, 2° comma, Cost., op. cit.*, pp. 1182-1183.

circoscritto unicamente al deposito presso la cancelleria della Corte di Cassazione della richiesta di Referendum secondo quanto disposto e contemplato dall'art. 42 della legge ordinaria dello Stato 25 maggio 1970 n. 352 <sup>(15)</sup> o a quant'altro necessario ed utile per il buon esito della procedura referendaria concernente l'ipotesi di distacco-aggregazione <sup>(16)</sup>. Inoltre, precisa sempre la Corte, ai delegati comunali va negata la qualifica di potere dello Stato anche per vicende e fatti verificatisi anteriormente la data di celebrazione della consultazione referendaria <sup>(17)</sup>.

Infine, con particolare riferimento ed attenzione al Comitato che opera a favore dello svolgimento del referendum di variazione territoriale, va segnalato come la Corte Costituzionale, nell'ordinanza n. 1/2009, sembra adeguarsi ed uniformarsi a quel consolidato orientamento dottrinale secondo il quale un soggetto abilitato al conflitto deve essere individuato non solo sulla base di fonti normative di grado superprimario ma anche in base a tutte le altre fonti che disciplinano quella funzione <sup>(18)</sup>: mentre, la legge n. 352/1970 regola composizione ed attribuzioni del Comitato Promotore di un Referendum Abrogativo ex art. 75 Cost. benchè non sia previsto dalla Costituzione, viceversa, nessuna fonte di produzione (e tantomeno la Costituzione) si occupa del Comitato Promotore del Referendum ex art. 132, 2° comma, Cost. con la conseguenza che il suo costituirsi o meno è giuridicamente ininfluenza ed irrilevante.

(\*) *Dottorando di Ricerca - Scuola di Dottorato in Giurisprudenza dell'Università di Padova*  
([daniele.trabucco@unipd.it](mailto:daniele.trabucco@unipd.it))

---

<sup>15</sup>() In questa direzione, ord. n. 189/2008 Corte Cost.

<sup>16</sup>() Così, l'ord. n. 99/2008 Corte Cost.

<sup>17</sup>() Così, ord. n. 189/2008 Corte Cost.

<sup>18</sup>() Ancora, R. PINARDI, *Un nuovo "potere" esterno allo Stato-Apparato ? Promotori di Referendum e conflitti interorganici nella procedura di variazione territoriale ex art. 132, 2° comma, Cost., op. cit., p. 1183* e C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di "potere" e "conflitto"*, in *Giur. Cost.*, 1979, p. 118 e ss.