

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **479/2005** (ECLI:IT:COST:2005:479)

Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

Presidente: **MARINI** - Redattore: **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **14/12/2005**

Deposito del **28/12/2005**; Pubblicazione in G. U. **04/01/2006**

Norme impugnate: Ammissibilità di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della promulgazione della legge della Regione Umbria 16-4-2005, n. 21, recante "Nuovo Statuto della Regione Umbria".

Massime: **30060**

Atti decisi: **confl. pot. 29/2005**

ORDINANZA N. 479 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della promulgazione della legge della Regione Umbria del 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), promosso con ricorso del Comitato per il *referendum* sullo statuto regionale dell'Umbria nei confronti della Regione Umbria, depositato in cancelleria il 17 giugno 2005 ed iscritto al n. 29 del registro conflitti fra poteri dello Stato (fase di ammissibilità).

Udito nella camera di consiglio del 30 novembre 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 17 giugno 2005, i signori Claudio Abiuso, Marcello Teti e Mara Guidarelli, in qualità di promotori del *referendum* sullo statuto della Regione Umbria e di rappresentanti dell'apposito "Comitato per il *referendum* sullo Statuto regionale dell'Umbria", hanno sollevato conflitto di attribuzione *ex art.* 134 della Costituzione avverso la promulgazione della legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), nonché, per quanto occorra, avverso le modificazioni introdotte al quesito referendario e ai moduli per la richiesta di *referendum* ad opera dell'Ufficio di Presidenza e del Segretario generale del Consiglio regionale dell'Umbria con decisione del 14 dicembre 2004;

che i ricorrenti premettono, in fatto, che il 29 luglio 2004 il Consiglio regionale della Regione Umbria approvava in seconda deliberazione il nuovo statuto regionale, che veniva pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione in data 11 agosto 2004 assieme al *fac-simile* del modulo da utilizzare per la richiesta di *referendum* e per la raccolta delle firme;

che, successivamente, con ricorso del 9 settembre 2004, il Governo della Repubblica sollevava questioni di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte in ordine ad alcune norme contenute nella delibera statutaria;

che, con la sentenza n. 378 del 2004, depositata il 6 dicembre 2004, questa Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 66, commi 1, 2 e 3 della delibera statutaria della Regione Umbria;

che, nel frattempo, nel Bollettino Ufficiale del 1° dicembre 2004, il Presidente della Giunta regionale dichiarava sospesi dal 15 settembre «i termini per la promozione referendaria previsti dalla legge regionale 28 luglio 2004, n. 16», termini che riprenderebbero a decorrere, «nel caso in cui la Corte costituzionale rigetti il ricorso, dalla data di pubblicazione della decisione della Corte nella *Gazzetta Ufficiale*»;

che, con nota del 9 dicembre 2004, i ricorrenti, costituitisi in "Comitato per il *referendum* sullo Statuto regionale dell'Umbria", dichiarando di voler promuovere il *referendum* di cui all'art. 123 Cost., chiedevano la consegna dei moduli vidimati per la raccolta delle firme, di conoscere il numero minimo di elettori necessari alla sottoscrizione della richiesta, di conoscere il numero dei giorni utili rimanenti per raccogliere le firme;

che il 10 dicembre 2004, il Consiglio regionale, con deliberazione n. 430 (pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 56 del 29 dicembre), con 15 voti favorevoli su 30 componenti, prendeva atto di quanto affermato dalla Corte e invitava il Presidente della Giunta regionale «a promulgare lo Statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della possibile richiesta di *referendum*, ed ovviamente dopo lo svolgimento dello stesso, ove richiesto»;

che, sempre secondo quanto riferiscono i ricorrenti, con nota del 13 dicembre 2004, il Comitato promotore del *referendum* diffidava, tra gli altri, il Presidente della Giunta regionale dal promulgare la legge di approvazione del nuovo statuto, dovendosi rinnovare la pubblicazione come effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla richiamata sentenza n. 378 del 2004;

che, in data 15 dicembre, il Segretario del Consiglio regionale comunicava ai ricorrenti che, fino alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della sentenza di questa Corte, era da ritenersi preclusa ogni attività e operazione referendaria, compresa l'eventuale presentazione di una nuova richiesta, e che, pertanto, gli uffici regionali non potevano dar seguito alla richiesta del 9 dicembre;

che lo stesso 15 dicembre la sentenza veniva pubblicata sia nella *Gazzetta Ufficiale* sia nel Bollettino Ufficiale della Regione;

che il 16 dicembre i ricorrenti ottenevano la consegna dei moduli per la raccolta delle

firme, apprendendo che il quesito referendario era stato riformulato, rispetto al precedente *fac-simile*, nel seguente nuovo testo: «Approvate il testo della legge regionale concernente: 'Nuovo Statuto della Regione Umbria', approvata dal Consiglio regionale in seconda deliberazione il giorno 29 luglio 2004 e pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 33 dell'11 agosto 2004 - serie generale - parti prima e seconda - supplemento ordinario n. 1 - come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 29 novembre 2004 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 54 del 15 dicembre 2004 - serie generale - parti prima e seconda?»;

che il 17 dicembre il Presidente della Giunta regionale chiedeva al Consiglio di Stato un parere circa il computo del termine di tre mesi previsto dall'art. 123 Cost. e che in tale parere, reso il 12 gennaio 2005 (n. 12054/04), esprimeva la necessità della pubblicazione di una nuova doppia e conforme deliberazione consiliare prima che la raccolta delle firme per la proposta referendaria potesse essere utilmente avviata;

che, in assenza dei suddetti nuovi atti e della relativa nuova pubblicazione, i ricorrenti cessavano da ogni operazione di raccolta delle firme, ritenendo - secondo quanto da essi stessi affermato - che il termine di tre mesi non fosse mai cominciato a decorrere;

che il 21 marzo 2005, considerata l'inerzia nel riavvio del procedimento di deliberazione statutaria e apprendendo notizie di una imminente promulgazione dello statuto, i ricorrenti diffidavano nuovamente il Presidente della Giunta regionale dal promulgare «... il nuovo Statuto della Regione Umbria senza che questo sia stato prima rideliberato in doppia lettura conforme e ripubblicato con le indicazioni necessarie alla raccolta delle firme per la richiesta referendaria nei 90 giorni previsti dall'art. 123 della Costituzione»;

che, infine, nel Bollettino Ufficiale del 18 aprile 2005 veniva pubblicata la legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, promulgata dal Presidente della Giunta, - fanno osservare i ricorrenti - a Consiglio regionale cessato (16 febbraio 2005), ad elezioni celebrate (4 e 5 aprile 2005) e nelle more della proclamazione dei nuovi eletti avvenuta solo il 20 aprile 2005;

che, in relazione alla sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità del conflitto, i ricorrenti richiamano il consolidato orientamento di questa Corte, secondo il quale sarebbero legittimati ad instaurare il conflitto di attribuzione, ai sensi dell'art. 134 Cost., non soltanto i poteri dello Stato-apparato, «ma anche figure soggettive ad esso esterne, quanto meno allorché l'ordinamento conferisca loro la titolarità e l'esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite concorrenti con quelle attribuite a poteri ed organi statuali in senso proprio»;

che in questo senso rileverebbe la giurisprudenza di questa Corte, la quale avrebbe da tempo riconosciuto ai sottoscrittori della richiesta di un *referendum* abrogativo di legge nazionale la titolarità, nell'ambito della procedura referendaria, di una funzione costituzionalmente rilevante e garantita, in quanto essi attivano la sovranità popolare nell'esercizio dei poteri referendari e concorrono con altri organi e poteri al realizzarsi della consultazione popolare (da ultimo, ordinanza n. 137 del 2000);

che, secondo i ricorrenti, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la competenza della Corte costituzionale “sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato” di cui all'art. 134 Cost. dovrebbe «essere intesa a comprendere anche le questioni inerenti la lesione, ad opera del potere esecutivo o legislativo regionale, del diritto al *referendum* confermativo di cui all'art. 123 Cost., sollevate in sede di conflitto da un suo comitato promotore»;

che, sempre secondo quanto affermato dai ricorrenti, la trasformazione dell'ordinamento recata dalla citata riforma della Costituzione evidenzerebbe che «la garanzia costituzionale delle norme di organizzazione si deve oggi intendere, ogniqualevolta si fa questione di funzione

legislativa, con riguardo ai poteri della Repubblica e non dello Stato»;

che, nel caso di specie, sarebbe stato impedito il corretto svolgimento di una funzione riconosciuta dalla stessa Costituzione, all'art. 123, in guisa di diritto pubblico soggettivo perfetto costituito in capo agli elettori regionali promotori di una richiesta referendaria confermativa dello statuto regionale; e solo alla Corte costituzionale dovrebbe spettare il potere di garantire i diritti costituzionalmente previsti contro impedimenti operati da altri poteri;

che, in relazione al merito del conflitto, gli intervenienti sostengono, in primo luogo, la radicale illegittimità costituzionale del nuovo statuto della Regione Umbria per una serie di distinte ragioni;

che, in primo luogo, la promulgazione non avrebbe potuto in alcun modo ritenersi consentita dall'ordinamento e sarebbe comunque lesiva del diritto soggettivo dei promotori del *referendum*, in quanto avrebbe impedito irrimediabilmente l'esercizio del diritto di raccogliere le firme nel periodo di tre mesi di cui all'art. 123 Cost.;

che, ad avviso dei ricorrenti, il termine per la raccolta delle firme non sarebbe neppure cominciato a decorrere, in quanto non sarebbe mai avvenuta la «pubblicazione nel Bollettino Ufficiale regionale della nuova doppia e conforme deliberazione consiliare» a maggioranza assoluta, pubblicazione resa necessaria a seguito della sentenza di questa Corte n. 378 del 2004 di parziale annullamento della delibera statutaria;

che, a sostegno di questa ricostruzione, i ricorrenti richiamano il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 12 gennaio 2005, n. 12054/04, il quale avrebbe chiarito che «qualunque dichiarazione di illegittimità e quindi qualunque modificazione, anche parziale e meramente cassatoria o eliminativa, comporta l'impossibilità di utilizzare il periodo di tempo già trascorso e gli atti essenzialmente compiuti, e la necessità di dare inizio ad un nuovo procedimento, con conseguente decorso *ab inizio* del termine di tre mesi»;

che ciò renderebbe evidente che l'oggetto del *referendum* confermativo non avrebbe potuto e non potrebbe essere, dopo la citata sentenza di questa Corte, il testo originario della deliberazione statutaria come modificato dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale, bensì solo quello risultante da una nuova e rinnovata manifestazione di volontà del Consiglio regionale, da esprimersi con una nuova duplice delibera *ex art.* 123 Cost.;

che nel ricorso si fa rilevare, inoltre, che non solo non ci sarebbe stata una nuova doppia delibera ma neppure una semplice, dal momento che non potrebbe essere considerato tale l'atto di indirizzo politico adottato dal Consiglio regionale il 10 dicembre 2004, di mera «risoluzione» e «presa d'atto» delle notizie riferite dalla Presidente della Giunta, approvato con la maggioranza semplice dei consiglieri e, dunque, con una maggioranza non idonea ad esprimere alcuna volontà consiliare statutaria;

che i ricorrenti affermano, inoltre, che la promulgazione non sarebbe stata comunque possibile durante il periodo di scioglimento del Consiglio regionale, in particolare poiché tale potere non avrebbe potuto essere considerato tra quelli relativi «agli affari di ordinaria amministrazione» spettanti alla Giunta e al suo Presidente;

che, comunque, la intervenuta modificazione in via amministrativa del quesito referendario non potrebbe che essere ritenuta illegittima, di talché l'intero procedimento statutario non sarebbe ancora uscito dalla fase consiliare, non si sarebbe mai aperto il termine dei tre mesi per la richiesta di *referendum* confermativo e, soprattutto, non si sarebbe mai aperta la possibilità di esercizio del potere di promulgazione da parte del Presidente della Giunta regionale;

che, infine, a giudizio dei ricorrenti, lo statuto della Regione Umbria non avrebbe potuto essere promulgato anche perché vi sarebbe un difetto di conformità, sotto molteplici profili, tra le due deliberazioni consiliari del 2 aprile e del 29 luglio 2004;

che, pertanto, i ricorrenti chiedono a questa Corte di dichiarare, in via principale, che non spetta al Presidente della Giunta regionale dell'Umbria promulgare lo Statuto regionale prima della corretta e completa conclusione dell'*iter* procedimentale previsto dall'art. 123 Cost., ovvero dopo lo scioglimento del Consiglio regionale; di dichiarare, ove necessario, che non spetta all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale o al Segretario generale del Consiglio regionale integrare, modificare o ridefinire il quesito referendario, né al Consiglio regionale deliberare alcunché in materia statutaria senza la maggioranza assoluta prevista dall'art. 123 Cost., né al Presidente della Giunta regionale promulgare lo Statuto senza aver verificato la conformità tra le due deliberazioni consiliari imposta sempre dall'art. 123 Cost.; di annullare, per l'effetto, la promulgazione della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), nonché, ove necessario, gli atti di modificazione in via amministrativa del quesito e dei moduli per la richiesta di *referendum* sopra indicati.

Considerato che, in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a decidere, con ordinanza, se il ricorso sia ammissibile, valutando, senza contraddittorio tra le parti, se sussistano i requisiti oggettivi e soggettivi di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che, a prescindere dalla questione se i promotori di un *referendum* costituzionalmente previsto siano titolari di attribuzioni costituzionali nella fase anteriore alla raccolta delle sottoscrizioni, deve essere ribadito l'orientamento di questa Corte secondo cui i promotori di un *referendum* regionale «non sono equiparabili agli organi statali “competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono” e nemmeno esercitano funzioni concorrenti con quelle attribuite a poteri dello Stato-apparato», [...] «ma debbono invece venire assimilati ai poteri di istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati» (sentenza n. 69 e ordinanza n. 82 del 1978);

che, in ogni caso, in base alla vigente disciplina dei conflitti di attribuzione spettanti alla giurisdizione di questa Corte, né la Regione né singoli organi di essa possono essere considerati “poteri dello Stato” ai quali sia riconoscibile la legittimazione passiva nei giudizi regolati dagli artt. 37 e 38 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 26 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ordinanza n. 82 del 1978 e ordinanza n. 10 del 1967);

che, d'altra parte, «la Regione, quando esercita poteri rientranti nello svolgimento di attribuzioni determinanti la propria sfera di autonomia costituzionale o di funzioni ad essa delegate, non agisce come soggetto appartenente al complesso di autorità costituenti lo Stato, nell'accezione propria dell'art. 134 Cost.» (ordinanza 24 maggio 1990, senza numero);

che, pertanto, l'oggetto del ricorso in esame non è configurabile come “conflitto tra poteri dello Stato” .

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto tra poteri dello Stato promosso dai sig.ri Claudio Abiuso, Marcello Teti e Mara Guidarelli, in qualità di promotori del *referendum* sullo statuto

dell'Umbria e di rappresentanti dell'apposito "Comitato per il referendum sullo Statuto regionale dell'Umbria", con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 dicembre 2005.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.