GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

L'ESPERIENZA REFERENDARIA LOCALE ALLA LUCE DELLE DISPOSIZIONI STATUTARIE DEI COMUNI CAPOLUOGHI DI REGIONE*

CRISTINA EQUIZI**

SOMMARIO**:** *Parte I*: L'esperienza referendaria locale attraverso l'evoluzione degli enti locali. – 1. Introduzione. La consultazione referendaria locale prima della legge di riforma n. 142 del 1990. – 2. Il referendum locale nella legge di riforma degli enti locali n. 142 del 1990. – 3. La difficoltosa evoluzione degli enti locali prima della riforma del Titolo V. – 4. (segue)…La riforma del Titolo V e le successive innovazioni a livello locale. - *Parte II*: L'attuale esperienza referendaria locale. - 6. Lo statuto "locale" come strumento di definizione del referendum. – 7. Le diverse tipologie di referendum locale. – 8. Oggetto e limiti di ammissibilità del quesito referendario. – 9. L'iniziativa referendaria. – 10. Il giudizio di ammissibilità. – 11. Gli effetti delle consultazioni referendarie. – 12. Le difformi disposizioni statutarie sul diritto a partecipare al referendum. – 13. Le recenti iniziative referendarie locali (nazionali e oltreconfine). Cenni conclusivi

PARTE I: L'ESPERIENZA REFERENDARIA LOCALE ATTRAVERSO L'EVOLUZIONE DEGLI ENTI LOCALI

1. *Introduzione. La consultazione referendaria locale prima della legge di riforma n. 142 del 1990*

Il referendum locale[1], quale strumento di democrazia partecipativa[2], sconta l'evoluzione e la trasformazione che gli enti locali - Comuni e Province -hanno subito negli ultimi decenni.

---

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista. Testo rielaborato della relazione al Convegno dell'Associazione Gruppo di Pisa su "I referendum nell'esperienza costituzionale repubblicana", Catanzaro, 21-22 giugno 2024.

** Ricercatrice TT in Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi dell'Aquila.

[1] Per una prima ricostruzione sui referendum locali si v. *ex plurimis*: L. VANDELLI, *Consultazioni popolari a livello locale: prospettive ed ipotesi*, in *Regione e governo locale*, 3-5/1986, 6 ss.; G. RAVA, *Considerazioni in tema di referendum consultivi da parte dei Comuni*, in *Comuni d'Italia*, 1981, 1435 ss.; G. BARTORLE, R. BETTINELLI, *Trieste: Cronaca e problemi di una consultazione popolare non svolta*, in *Il*

La consultazione referendaria locale è stata disciplinata, per la prima volta, dalla legge n. 103 del 1903 recante norme sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, disciplina che aveva previsto una consultazione referendaria, obbligatoria e di carattere deliberativo, circoscritta alle sole delibere comunali concernenti l'assunzione diretta di un servizio pubblico da parte del comune[3]. Successivamente, con la modifica operata dal R.D. n. 2578 del 1925 (T.U. delle leggi sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province), il referendum deliberativo sulle municipalizzazioni da obbligatorio divenne facoltativo, dovendo essere indetto soltanto qualora la richiesta in opposizione alla delibera di assunzione del servizio pubblico fosse stata sottoscritta da almeno un ventesimo degli elettori[4].

Inizialmente, la prassi referendaria locale trovò il favore di parte della dottrina[5] che riteneva la dimensione locale «*ottimale*» per lo svolgimento di consultazioni referendarie, dal momento che «*i mali che si temono dal referendum costituzionale o statale che dir si voglia, cadono di peso, quando si viene a limitarne il campo all'amministrazione dei centri minori, dei Comuni, perché non è qui il caso di manovrare macchine complesse ed enormi ed i problemi locali, anche quando siano connessi con questioni tecniche, assumono una forma talmente piana da imporsi alla comprensione del popolo interessato*»[6].

---

politico, 1980, 635 ss.; G. VILLONE, *Nuovi diritti e democrazia diretta nel sistema locale*, in *Regione e governo locale*, 3-5/1986, 14 ss.; B. CARAVITA, *I referendum locali tra sperimentazioni, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in P. BARRERA (a cura di), *Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini (Materiali e atti del Centro di studi e iniziative per la riforma dello Stato*, n. 15) Roma, 1989, 95 ss.; A. BENAZZO, *Il referendum consultivo comunale dopo la legge 8 giugno 1990, n. 142*, in *Diritto e Società*, 1991, 658 ss.; A. DI GIOVINE, *I referendum locali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Bari-Roma, 1992, 161 ss.; P. BARRERA, *I referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Napoli, 1992.

[2] Sulla democrazia deliberativa molti sono i contributi in dottrina. Si vv. *ex plurimis*: S. MAFFETTONE, *Introduzione, democrazia deliberativa che cosa è*, in *Democrazia Deliberativa: che cosa è*, Roma, 2004; A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in ID (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*. Milano, 2015, 2 ss.; L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, 1/2005; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa e deliberativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, 180 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 65 ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa, un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID, 6 ss.

[3] P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, Milano, 1999, 30. Più in generale, sulla legge n. 103/1903 si v. T. PERASSI, *Il referendum. La dottrina giuridica. Appendice Il referendum nel diritto pubblico italiano. Note alla legge 29 marzo 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi*, Roma, 1911.

[4] Tuttavia, tali norme per alcuni erano da ritenere abrogate dall'art. 343 TULPCP che considerava le deliberazioni degli organi comunali divenute esecutive come provvedimenti definitivi. Cfr. B. CARAVITA, *I referendum locali tra sperimentazioni, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Politica del diritto*, 1989, 23. Sui servizi pubblici locali si v. *ex plurimus*: A. LUCARELLI, *La riforma delle società pubbliche e dei servizi di interesse economico generale: letture incrociate*, in *Federalismi.it*, 2 novembre 2016; G. AZZARITI, G. FERRARA, A. LUCARELLI, U. MATTEI, L. NIVARRA, S. RODOTÀ, *I quesiti referendari sulla liberalizzazione dei servizi pubblici locali e sul servizio idrico integrato e la relazione introduttiva redatta dagli estensori*, in *astrid-online.it*, 5 febbraio 2010.

[5] Come riportato dall'annuario statistico delle città italiane, anno I, 1906, 161 ss., a Ferrara e Mantova si svolsero due referendum consultivi in materia di finanziamento degli spettacoli.

[6] G. AVENATI BASSI, *Il referendum politico*, Torino, 1903, 36 ss.

Ma, nonostante la consapevolezza che l'istituto referendario consentisse un momento di raccordo tra rappresentati e rappresentanti[7], persisteva la preoccupazione che il referendum potesse costituire una causa di delegittimazione del sistema rappresentativo locale. Per questo motivo, il ricorso al referendum locale veniva prospettato solo per problemi «*eccezionali ed entro precisi limiti temporali*»[8].

Le contrapposte spinte sul significato da attribuire al referendum locale caratterizzarono anche il dibattito in Assemblea costituente, dove le posizioni di favore e sfavore nei confronti dell'istituto si fondavano su diversi presupposti. Per alcuni, la dimensione locale del referendum rappresentava il male minore rispetto a quello nazionale dove, (secondo la logica della delegittimazione democratica) un'alterazione dei delicati equilibri del regime parlamentare, avrebbe potuto determinare conseguenze più gravi rispetto al piano locale[9].

Altri, ritenendo il referendum «*un istituto comprensibile in un Comune […], ove si tratta di problemi locali che interessano direttamente i cittadini, ma non […] altrettanto concepibile nell'ambito nazionale*»[10], sottolineavano l'opportunità di una previsione più ampia possibile del referendum in ambito comunale dove la pronuncia popolare, riguardando «*questioni di carattere pratico ed interessi circoscritti*», avrebbe consentito al corpo elettorale di esercitare direttamente un controllo politico sull'operato dei rappresentanti[11].

Le diverse prospettive richiamate determinavano un differente approccio in relazione ai tipi di referendum da introdurre a livello locale. Infatti, mentre alcuni ritenevano che, in considerazione del carattere essenzialmente rappresentativo del sistema di governo locale, il referendum avrebbe dovuto avere il valore di «*consultazione e di parere non impegnativo*»[12], altri, al contrario, erano favorevoli all'introduzione di una consultazione di carattere deliberativo, almeno con riferimento ai provvedimenti che i consigli comunali avessero ritenuto opportuno sottoporre all'approvazione del corpo elettorale[13].

Tuttavia, in Assemblea costituente, con riguardo all'introduzione del referendum su scala locale, emerse una concezione riduttiva della «località»[14], assunta come un

---

[7] G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, ora in *Opere*, Vol. I, Milano, 1959.

[8] P. ROSSI, *op. cit*., 32.

[9] Per le diverse opinioni in Assemblea costituente si rimanda alla lettura degli Atti della seconda sottocommissione del 17 gennaio 1947. Per U. TERRACINI (si v., in maniera specifica, la seduta del 13 dicembre 1947) vi era l'esigenza di sperimentare il ricorso al referendum prima di tutto su scala locale in quanto «*soltanto una larga prassi nell'ambito […] comunale potrà farne avvertire l'utilità in sede nazionale: l'applicazione più facile e frequente che può farsene negli ambienti più ristretti fa sviluppare la tendenza a maneggiare questo strumento di intervento diretto del popolo*».

[10] On. E. LUSSU, Atti dell'Assemblea costituente, seconda sottocommissione del 17 gennaio 1947.

[11] On. G. UBERTI e On. R. LACONI, Atti dell'Assemblea costituente, seconda sottocommissione del 17 gennaio 1947.

[12] On. A. BOZZI, Atti dell'Assemblea costituente, seconda sottocommissione del 22 gennaio 1947.

[13] On. G. UBERTI, Atti dell'Assemblea costituente, seconda sottocommissione del 22 gennaio 1947.

[14] Cfr. B. CARAVITA, *I referendum locali*, cit., 26 ss. L'A. afferma che nell'individuazione delle competenze e degli interessi del Comune il territorio gioca un ruolo peculiare. La formula tradizionale secondo cui il territorio è elemento costitutivo dell'ente va intesa, da un punto di vista sostanziale, nel senso che il territorio è nello stesso tempo luogo di emersione degli interessi della collettività su di esso stanziata e luogo in cui gli interessi della collettività devono trovare realizzazione. Sotto questo profilo,

"banco di prova" dal quale trarre indicazioni sulla compatibilità tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta[15]. Ma le diverse posizioni sull'opportunità di prevedere lo svolgimento del referendum a livello comunale fecero si che, in sede di discussione finale, l'ipotesi di una disciplina costituzionale non venne presa in considerazione[16], limitando l'introduzione del referendum per le sole «*leggi e provvedimenti della Regione*» (art. 123 Cost.) e con la previsione di forme di consultazione diretta «*delle popolazioni interessate*» sulle questioni relative a modifiche dell'assetto territoriale degli enti locali, di cui agli artt. 132 e 133 della Costituzione[17].

La legislazione successiva all'entrata in vigore della Costituzione (in particolare la legge n. 278 del 1976, recante "Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune"), precedente alla legge n. 142 del 1990, mancava di qualsiasi cenno alla possibilità di svolgimento di consultazioni referendarie a livello comunale[18].

L'unico riferimento presente nella legge n. 278 del 1976, con riguardo agli istituti di partecipazione popolare"[19] in ambito comunale, era contenuto nell'art. 15 che disciplinava due diverse forme di petizione: la prima poteva essere rivolta dagli elettori del comune al Consiglio comunale, ma con l'esclusiva finalità di "promuovere il decentramento comunale" (previsto ai sensi della medesima legge); l'altra, invece, poteva essere rivolta al Consiglio circoscrizionale[20] in relazione agli "affari di sua competenza". Per la petizione "circoscrizionale" si prevedeva inoltre un minimo di sottoscrittori «*pari a non meno di un decimo degli elettori della circoscrizione*»[21].

---

per il Comune - così come per gli enti locali in genere - il territorio funziona come limite alla competenza dell'ente e come criterio per l'individuazione dell'ambito di attività.

[15] Così, P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, cit., 34.

[16] *Ivi*.

[17] Cfr., G.M. SALERNO, *voce Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, 249 ss. Sui referendum in generale e sugli artt. 132 e 133 Cost. la dottrina è molto ampia, si vv. a titolo non esaustivo: A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum, Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, 2022; C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 1981; G. TARLI BARBIERI, *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello Statuto regionale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive, I, La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, 125 ss.; M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971; G.L. CONTI, *I referendum nei nuovi Statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *I nuovi Statuti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2005; F. BIONDI, *Il referendum negli Statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007; M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione negli Statuti regionali*, in *Issirfa*, 2005; F. MEDICO, *I referendum regionali come dispositivi del pluralismo*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2024, 15 ss.

[18] Legge n. 278 del 1976 abrogata con legge n. 133 del 2008.

[19] M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37/2008, 163.

[20] La l. n. 278 del 1976, all'art. 1, prevedeva che «*i comuni possono deliberare di ripartire il territorio in circoscrizioni comprendenti uno o più quartieri o frazioni contigui, esercitando il potere di organizzazione secondo principi di ampio Decentramento*»; e all'art. 2 che «*Sono organi della circoscrizione: a) il consiglio circoscrizionale; b) il presidente del consiglio circoscrizionale. Il consiglio circoscrizionale rappresenta le esigenze della popolazione della circoscrizione nell'ambito della unità del comune. Dunque, le circoscrizioni, a norma della citata legge, rappresentavano un organo politico intermedio, tra il Comune e i cittadini residenti, con poteri prevalentemente consultivi ed in grado di convocare "assemblee per la pubblica discussione dei problemi inerenti alla circoscrizione*».

[21] Legge 8 aprile 1976 n. 278, art. 15, co. 3. Secondo quanto previsto dall'art. 15, co. 4, della legge n. 278 del 1976, nel caso di petizioni, il consiglio comunale e il consiglio circoscrizionale avevano l'obbligo, entro sessanta giorni, di "*esprimere proprie determinazioni in ordine al contenuto della*

Tuttavia, l'oggetto delle petizioni "comunali" era, prevalentemente, limitato alla possibilità di richiedere forme di decentramento comunale attraverso l'istituzione delle circoscrizioni ed il conferimento alle medesime di maggiori funzioni. I cittadini, in questo modo, avrebbero avuto la possibilità di ottenere un maggior grado di partecipazione alla vita della comunità proprio attraverso l'istituto (partecipativo) della petizione.

Successivamente, negli anni Ottanta[22], con considerevole anticipo rispetto alla riforma degli enti locali, i comuni disciplinarono ulteriori forme di partecipazione (limitatamente alle competenze amministrative ad essi attribuite) attraverso l'introduzione dei primi regolamenti comunali atti a regolare le diverse forme di referendum[23].

Il successivo diffondersi di regolamenti comunali in materia referendaria ed il concreto svolgimento delle consultazioni referendarie spinsero la dottrina ad interrogarsi sulla ammissibilità degli stessi, in assenza di una precisa disciplina legislativa in materia[24]. Ma, più specificamente, il nodo da sciogliere riguardava la legittimità delle consultazioni popolari su questioni di interesse locale[25]. Nel silenzio della legislazione, da una parte, si sosteneva la piena legittimità dei regolamenti comunali disciplinanti forme di consultazione popolare[26], in conformità al dettato costituzionale (data l'apertura agli istituti referendari)[27], pur all'interno di un modello di democrazia rappresentativa[28]. Secondo questa parte di dottrina, la disciplina degli istituti

---

petizione, secondo le modalità previste dal regolamento approvato dal consiglio comunale". Tra gli affari di competenza del Consiglio circoscrizionale vi rientrava anche l'espressione di "pareri, su propria iniziativa o su richiesta dell'amministrazione comunale, sulle materie di competenza del consiglio comunale". Pertanto, sarebbe stato possibile richiedere una petizione su qualunque materia afferente al governo del Comune. E, bisogna notare che, mentre l'oggetto delle petizioni comunali risultava essere molto ridotto, quello delle petizioni circoscrizionali era molto più ampio. Questo probabilmente al fine di favorire la partecipazione dei cittadini proprio attraverso le circoscrizioni. Così, F. CONTE, *La partecipazione popolare nell'esperienza dei referendum locali*, reperibile online http://amsdottorato.unibo.it/7018/1/conte_francesco_tesi_.pdf, 54 ss.

[22] Sul finire degli anni Settanta, il dibattito si è arricchito di nuovi spunti in seguito al «caso» suscitato dalla consultazione referendaria indetta (e mai svolta) dal Consiglio comunale di Trieste in relazione all'ubicazione della zona industriale italo-jugoslava, come individuata dal Protocollo allegato al Trattato bilaterale di Osimo. Questa vicenda animò il dibattito sulla legittimità delle consultazioni popolari comunali su questioni d'interesse locale. In particolare, la questione fu riferita all'ammissibilità del referendum consultivo comunale, ma la problematica finiva per investire il referendum locale in generale. A tale riguardo, erano emersero due impostazioni antitetiche, alle corrispondevano ad altrettanti modi d'interpretare il modello costituzionale di autonomia locale. Così, P. ROSSI, *ult. op. cit*., 36.

[23] Cfr., P. BARRERA, *Il referendum nei regolamenti comunali*, in *Democrazia e diritto*, 1/1990, 71-90; A. D'ANDREA *Partecipazione e "diritti quotidiani". Le consultazioni locali sul traffico*, in *Democrazia e diritto*, 1/1990, 91- 107.

[24] B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano,* in *Diritto e società*, n. 3/1992, 444 ss.

[25] P. ROSSI, *ult. op. cit*., 36.

[26] Cfr., A. BARDUSCO, *Sui referendum locali*, in *Amministrare*, 1-2/1989, 126; B. CARAVITA, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giuridici e innovazioni legislative*, cit., 23; S. BARTOLE, E. BETTINELLI, *Trieste: cronaca e problemi di una consultazione popolare non svolta*, in *Il Politico*, n. 4/1980, 639; D. NOCILLA, *Trieste e la "Ragion Politica"*, in *Diritto e società*, 2/1980, 315 ss.; P. VIPIANA, R*eferendum consultivi regionali e comunali*, in *Diritto e società*, 2/1990, 239.

[27] Artt. 75, 123, 132, 133, 138 Cost.

[28] Per un approfondimento sulla democrazia rappresentativa si v. *ex plurimis*: P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*,

referendari avrebbe dato attuazione al principio di sovranità popolare, espresso dall'art. 1 Cost., e al principio di autonomia degli enti locali, contenuto nell'art. 5 e nell'originario art. 128 della Costituzione. Secondo questo orientamento dottrinale, i referendum locali avrebbero dovuto essere attinenti a questioni di esclusivo interesse comunale[29] in ragione del principio della territorialità degli enti locali[30].

Secondo un diverso orientamento[31], invece, in assenza di una base legislativa e costituzionale (del referendum locale), non era configurabile alcuna potestà dei comuni di indire e disciplinare referendum consultivi, neppure su questioni di esclusivo interesse della popolazione locale. Pertanto, per i Comuni non sarebbe stato legittimo disciplinare i meccanismi di democrazia diretta in assenza di una base legislativa che ne individuasse forme ed interessi pubblici[32]. Inoltre, la lettura in chiave "più restrittiva" del disegno costituzionale sulle autonomie portava ad escludere che il comune, quale ente esponenziale della comunità locale, potesse chiedere ai cittadini di esprimersi in ordine a decisioni di propria competenza (o di competenza di altri soggetti istituzionali)[33]. E, sempre per questa parte della dottrina, pur ammettendo che, in virtù del principio di sovranità popolare (di cui all'art. 1, co. 2, Cost.), ogni manifestazione di democrazia debba essere guardata con favore, il referendum comunale non sarebbe potuto rientrare nelle "forme" di espressione della volontà del corpo elettorale menzionate in Costituzione[34].

Pur nell'assenza di precise norme legislative (e nella scarsa chiarezza delle pronunce giurisprudenziali[35]), le consultazioni referendarie locali, inizialmente, sono state ritenute legittime se: collegate ad interessi della collettività locale; inserite in un procedimento volto a terminare con atto delle autorità comunali; o finalizzate ad orientare successive attività degli organi del Comune[36].

Nell'ordinamento vigente prima della riforma del 1990, si riteneva dunque l'ammissibilità dei soli referendum locali a carattere consultivo relativi a questioni

---

1/2017, 1 ss.; B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, *Federalismi.it*, 1/2017, M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa e deliberativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, 180 ss.; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 65 ss.

[29] B. CARAVITA, *I referendum locali*, cit., 26.

[30] F. CONTE, *La partecipazione popolare*, cit., 57 ss.

[31] D. NOCILLA, *Trieste e la "Ragion Politica"*, cit., 309.

[32] F. CONTE, *La partecipazione popolare*, cit., 59 ss.

[33] P. ROSSI, *ult. op. cit.*, 40. Per un approfondimento si v., L. COEN, *Consultazioni popolari e autonomia locale*, in *Regione governo locale*, 3-5/1986, 21 ss.; M.S. GIANNINI, *voce Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, 365 ss.

[34] Sul punto si v. *ex plurimis*: D. NOCILLA, *Trieste e la "Ragion Politica"*, *op. cit.*, 319; C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali, Art. 1-12*, Roma, Bologna, 1975, 1 ss.

[35] Si v. TAR Toscana, sent. n. 1016/1988.

[36] Corte cost., sent. n. 829 del 1988. Così, P. ROSSI, *ult. op. cit.*, 46-47. Cfr. anche L. COEN, *Consultazioni popolari e autonomia locale*, cit., 46; P. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, 1987; B. CARAVITA, *I referendum locali*, cit., 27.

inerenti al rapporto con gli interessi della collettività locale, ed inseriti all'interno di un procedimento decisionale dell'ente medesimo.

Questa ricostruzione è stata adottata dalla dottrina, dalla giurisprudenza e dalla prassi al fine di superare i problemi derivanti dalla mancata previsione, in Costituzione e in una legge *ad hoc*, dei referendum locali e da quelli derivanti da una utilizzazione "eccessivamente rigorosa" del rinvio ai «*principi fissati da leggi generali della Repubblica*» (di cui all'art. 128 Cost.)[37]. Tuttavia, tale visione rischiava di ridurre i referendum locali a poco più di sondaggi di opinione delle popolazioni interessate, soprattutto per l'iniziativa proveniente da parte del governo cittadino (o locale), e per decisioni occasionali assunte in assenza di una disciplina regolamentare organica[38].

Notevoli dubbi suscitava anche l'indizione di un referendum avente ad oggetto questioni interne alla vita dell'ente locale (quali, ad es., le scelte urbanistiche, ambientali ecc.) in ragione del fatto che la consultazione, soprattutto se indetta su iniziativa dell'amministrazione, avrebbe potuto assumere connotazioni plebiscitarie[39], incompatibili con un ordinamento che prevede meccanismi diversi per far valere la responsabilità politica della rappresentanza[40].

Si temeva dunque che la consultazione referendaria potesse provocare un trasferimento della decisione politica da un soggetto (l'ente locale) ad un altro (il corpo elettorale) senza che a tale spostamento si accompagnasse una diversa imputazione formale della decisione medesima. Vale a dire che il referendum avrebbe potuto essere utilizzato, in modo illegittimo, per scaricare altrove il "peso" politico della decisione, a tutto vantaggio degli organi rappresentativi[41].

Per evitare un rischio siffatto si era persino pensato di considerare le consultazioni dirette non tanto quale espressione della sovranità popolare o, quantomeno, strumento di partecipazione politica, quanto, piuttosto, come un semplice mezzo per acquisire, nel corso di un procedimento amministrativo, «*elementi materiali di valutazione*» (quali, ad esempio, atteggiamenti, propensioni, preferenze con riguardo a specifici contenuti dell'atto) riducendo, in tal modo, il referendum ad un momento del procedimento amministrativo se non ad un innocuo sondaggio d'opinione.

2. *Il referendum locale nella legge di riforma degli enti locali n. 142 del 1990*

La riforma degli enti locali introdotta, in attuazione del quadro costituzionale, con la legge n. 142 del 1990 ("Nuovo ordinamento delle autonomie locali") conteneva

[37] B. CARAVITA, *I referendum locali*, cit., 33.

[38] *Ivi*.

[39] La consultazione referendaria, quando sollecitata "dall'alto" può assumere un carattere "plebiscitario". Il referendum può infatti essere impiegato per rafforzare il legame tra un leader politico ed il suo elettorato di riferimento. Si pensi ad un capo di Stato o di governo che, mediante una consultazione popolare su un argomento chiave del suo programma, miri in realtà ad ottenere una legittimazione del suo intero operato instaurando un legame diretto con il popolo, anche scavalcando eventuali legami fiduciari con le assemblee rappresentative. Cfr., F. CONTE, *La partecipazione popolare*, cit., 44-45.

[40] P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, cit., 45.

[41] *Ivi*.

diverse novità, fra cui anche elementi in materia di partecipazione popolare. Fra tali novità non c'è dubbio che la più rilevante, perché prodromica rispetto a tutte le altre, sia stata quella relativa all'attribuzione di potestà statutaria e di specifici ambiti di autonomia da riconoscere agli enti locali[42].

Con questa riforma il legislatore ha introdotto una prima disciplina degli strumenti di partecipazione attraverso la previsione degli "Istituti di partecipazione" quali: la "Partecipazione popolare" (art. 6), l'"Azione popolare, diritti d'accesso e di informazione dei cittadini" (art. 7) e il "Difensore civico" (art. 8) [43].

Rispetto alla ricostruzione giurisprudenziale che fondava l'ammissibilità dei referendum comunali sulla base del riconoscimento alla consultazione popolare di una funzione integrativa dell'istruttoria amministrativa, il legislatore del 1990 ha privilegiato l'aspetto "partecipativo" delle consultazioni popolari[44]. Tuttavia, va innanzitutto rilevata la disomogeneità degli istituti di partecipazione introdotti, i quali fanno riferimento a diverse accezioni del termine "partecipazione". In particolare, solo il primo dei tre articoli fa espresso riferimento alla "partecipazione popolare", intesa quale contributo alla formazione dell'indirizzo politico dell'ente locale.

I successivi interventi legislativi che hanno avuto ad oggetto la legge n. 142/1990 hanno ulteriormente modificato, in modo significativo, l'assetto istituzionale delle autonomie locali. Infatti, il Parlamento, approvando in un breve intervallo di tempo, dopo la legge n. 142/90, le leggi nn. 81/93 (sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia) 59/ 97 e 127/97 (le c.d. «Bassanini») ha proceduto ad un intervento di "riforma della riforma" del sistema locale.

In questo processo è da ricomprendersi anche la legge n. 241 del 1990, di disciplina del procedimento amministrativo, e il d. lgs. n. 112 del 1998, di attuazione della l. n. 57 del 1997, sull'attribuzione di funzioni e compiti amministrativi dello Stato a Regioni ed Enti locali. Ma, dal punto di vista di chi scrive, è soprattutto il passaggio rappresentato dall'approvazione della legge n. 81 del 1993, che introduce un meccanismo di elezione diretta del Sindaco, a costituire un autentico punto di rottura con il modello istituzionale tradizionale modificando gli equilibri della democrazia rappresentativa come strutturati sul piano locale[45].

È importante sottolineare come successivamente alla legge n. 142 del 1990 si è assistito ad un rallentamento nel ricorso all'istituto di democrazia diretta in sede locale. Infatti, le consultazioni referendarie svolte sono risultate episodiche e con risultati (in termini di partecipazione dei cittadini) che hanno destato forti perplessità sulla «tenuta» dell'istituto.

Attraverso i limiti posti dalla legge n. 142 del 90, dagli statuti e, ove adottati, dai regolamenti (comunali e provinciali) lo spazio del referendum a livello locale è rimasto,

[42] P. ROSSI, *ult. op. cit*., 65-66.

[43] V. A. ZUCCHETTI, *Articolo 8*, in V. Italia (a cura di) *Testo unico degli enti locali* – Vol. I, Milano, 2000, 86 ss. Le stesse disposizioni, successivamente, hanno subito significative modifiche ad opera della legge n. 265 del 1999 (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142) che furono in seguito trasposte integralmente nel D.Lgs. n. 267 del 2000, (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, TUEL).

[44] F. CONTE, *La partecipazione popolare*, cit., 65.

[45] P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, cit., 138.

infatti, molto circoscritto. In particolare, i limiti posti dalla legge n. 142/90 facevano riferimento alla possibilità di sottoporre a referendum le sole materie di competenza esclusiva locale e alla non coincidenza con le altre operazioni di voto. E, con specifico riguardo al primo limite (sottoponibilità a referendum delle materie di esclusiva competenza locale) bisogna richiamare i limiti del referendum consultivo come erano stati individuati negli anni precedenti attraverso due diversi orientamenti.

Secondo una visione più restrittiva, il referendum comunale non avrebbe potuto riguardare questioni sulle quali l'ente locale non avesse competenza decisionale[46] e si sosteneva che, ove la dimensione degli interessi coinvolti «*ecceda decisamente la circoscrizione comunale, il referendum rischia di divenire strumento di laceranti contrapposizioni tra diverse collettività, in occasione di processi decisionali che si risolvono comunque a livello più ampio*»[47]. Per contro, altri consideravano legittima l'indizione dei referendum consultivi «*anche su materie di solo interesse locale*», in ragione della notevole flessibilità dell'istituto[48].

Ma il legislatore, privilegiando la preoccupazione di «*non sovrapporre significati politici e valutazioni su problemi determinati, rispetto a quella di evitare scarse affluenze alle urne in occasione di consultazioni referendarie*»[49], ha assunto una posizione ancor più restrittiva, estendendo il divieto - oltre che ad ogni tipo di consultazione elettorale (politica o amministrativa) - alle consultazioni popolari, nonché a tutte le altre operazioni di voto, alle quali vanno ricondotte eventuali altre operazioni di voto come i referendum nazionali o regionali, ovvero provinciali.

Pertanto, la scelta legislativa operata è sembrata riconducibile alla volontà d'impedire ogni momento di possibile "aggancio" fra lo svolgimento di referendum e lo svolgimento di elezioni legate a forme di rappresentanza politica e, quindi, ad impedire, attraverso il ricorso alle consultazioni popolari o ai referendum, una alterazione dei meccanismi di selezione della rappresentanza politica. Meccanismi che si fondano «*sul principio per cui gli organi di governo ricevono la propria investitura unicamente sulla base del procedimento elettorale*»[50].

Il successivo Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, ha, inoltre, disposto che gli statuti comunali e provinciali stabiliscano «*le forme...della partecipazione popolare*» (art. 6, co. 2) e quelli comunali, in particolare, valorizzino, anche su base di quartiere o di frazione, le libere forme associative[51] (art. 10, co. 3) e «*promuovano organismi di partecipazione popolare*

[46] Cfr. P. ROSSI, *ult. op. cit*., 150.

[47] L. VANDELLI, *Consultazioni popolari a livello locale*, cit., 3.

[48] P. ROSSI, *ult. op.cit*., 150.

[49] L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali*, cit., 3 ss.

[50] P. ROSSI, *op. ult. cit*., 156. Tuttavia, di là dal tentativo apprezzabile operato dal legislatore per cercare di «*limitare - per quel tanto che è possibile e là dove è possibile - l'intreccio non sempre virtuoso tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa*», rimaneva il fatto che tale divieto - tanto più se congiunto all'onere finanziario derivante dallo svolgimento di un referendum - avrebbe potuto disincentivare ulteriormente il ricorso alla democrazia diretta a livello locale.

[51] Assicurando anche l'accesso a strutture e servizi ad enti, organizzazioni di volontariato e associazioni. Art. 10, co. 3, TUEL.

all'amministrazione locale», nell'ottica del principio di sussidiarietà[52]. A tali strumenti di stimolo, iniziativa e sollecitazione nei confronti delle amministrazioni sono state aggiunte le «*forme di consultazione della popolazione*» (art. 8, co. 3) e «*di partecipazione alla vita pubblica locale*» degli stranieri, sia comunitari che extracomunitari (art. 8, co. 5) e i referendum (già, in precedenza, introdotti nella generalità degli ordinamenti comunali e provinciali)[53].

3. *La difficoltosa evoluzione degli enti locali prima della riforma del Titolo V*

L'espresso richiamo a Comuni e Province (unitamente alle Regioni) nella versione originaria dell'art. 114 Cost., quali enti in cui «*la Repubblica si riparte*» faceva degli enti locali articolazioni costituzionalmente necessarie della Repubblica[54]. La lettura congiunta dell'art. 114 e dell'art. 5 Cost. (e dei correlati principi democratico e pluralista) permetteva di inquadrare costituzionalmente gli enti locali (enti che l'art. 128 Cost. qualificava come «autonomi») e di porli "al riparo"[55] dall'esercizio della discrezionalità del legislatore statale. Attraverso tale, congiunta, lettura si fornivano inoltre alla Repubblica le coordinate per l'attività di adeguamento dei "principi" e dei "metodi" della legislazione «*alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*»[56].

Con riferimento al testo originario del Titolo V della Costituzione, un primo elemento da evidenziare è la mancanza di riferimenti a potestà normative degli enti locali. Infatti, questi ultimi erano configurati quali enti deputati all'esercizio di funzioni amministrative attribuite o delegate da fonti di rango legislativo, statali o regionali. Inoltre, l'eventuale conferimento di poteri normativi agli enti locali era demandato, nelle forme e nei limiti ritenuti opportuni, dalle «*leggi generali della Repubblica*»[57].

L'art. 128 Cost., oltre a fissare i principi nel cui ambito gli enti locali avrebbero dovuto esercitare la propria autonomia, affidava alle "leggi generali della Repubblica" anche il compito di determinarne le funzioni, coerentemente con l'esigenza di assicurare l'autonomia di Comuni e Province[58]. Per tali enti, la previsione costituzionale era finalizzata ad individuare uno spazio di autonomia organizzativa e funzionale costitutivo di un "ordinamento degli enti locali garantito" rispetto alle ingerenze

[52] Disciplinando anche le «*procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi*» e definendo «*le garanzie per il loro tempestivo esame*». Art. 8, co. 1 e co. 3, TUEL.

[53] Così, S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 11/2016, 5-6. Cfr. anche G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, 306.

[54] V. CASAMASSIMA, *Il cammino delle autonomie locali nel prisma della sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, 12/2024, 75 ss.

[55] *Ibidem*, 76.

[56] Così V. CASAMASSIMA, *Il cammino delle autonomie locali*, cit., 75 ss. cfr., Così G. ROLLA, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, *Le Regioni*, 6/2000, 1018.

[57] V. CASAMASSIMA, *Il cammino delle autonomie locali*, cit., 76-77.

[58] Risultando così la discrezionalità del legislatore. E. ROTELLI, *Art. 128*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Art. 128-133. Le Regioni, le Province, i Comuni*, Art. 128, Bologna-Roma, 1990, 20 ss.

regionali e statali[59]. Inoltre, con riferimento alle funzioni amministrative (delle Regioni) l'originario articolo 118 della Costituzione, la cui spettanza era regolata dal principio del parallelismo con la funzione legislativa[60], prevedeva la possibilità per lo Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di ulteriori funzioni ma con la previsione di significative previsioni anche per gli enti locali[61].

Questo quadro costituzionale faceva emergere un'autonomia degli enti locali parziale e fortemente condizionata dalle decisioni assunte a livello statale e regionale. Dunque, nell'originario testo costituzionale del Titolo V, emergeva una contraddizione di fondo tra l'orientamento favorevole alla valorizzazione del ruolo degli enti locali (per i quali si prospettava l'attribuzione di ampi spazi di autonomia) e l'inidoneità degli istituti e strumenti, previsti dal testo, che ponevano gli enti locali in posizione di subordinazione rispetto allo Stato e alle Regioni, dato il sistema improntato a "logiche gerarchico-piramidali"[62].

Nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della Costituzione e la riforma del Titolo V, intervenuta nel 2001, è stata poi riscontrata l'inerzia del legislatore statale. Inerzia emersa soprattutto attraverso la mancata approvazione delle cd. "leggi generali", di cui all'art. 128 Cost., con il conseguente permanere in vigore di un ordinamento degli enti locali formatosi in epoca liberale e poi fascista[63]. Inoltre, la stessa "svolta regionalista" degli anni Settanta (emersa con la concreta istituzione delle Regioni), alla quale sono seguiti i due trasferimenti di funzioni del 1972 e del 1977, non ha determinato, almeno fino al 1990, un cambio di passo di grande rilievo per gli enti locali[64]. In questo contesto la forma di governo locale, consentita dalla elettività degli organi comunali e provinciali, vedeva fortemente limitati gli spazi entro cui potersi esprimere[65].

Un contributo importante è arrivato, come visto, dalla legge n. 142 del 1990 (Ordinamento delle Autonomie locali), i cui contenuti sono stati poi trasfusi nel TUEL (d.lgs. n. 267 del 2000). Attraverso le previsioni legislative si dava finalmente attuazione all'art. 128 Cost., accogliendo una concezione dell'autonomia come attributo proprio delle collettività radicate nei diversi territori[66].

La legge n. 142 del 1990 ha attribuito potestà statutaria (e regolamentare) agli enti locali, aprendo in tal modo la strada alle riforme successive. Ma gli spazi

[59] V. CASAMASSIMA, *op. ult. cit*., 77.

[60] Art. 118, co. 1, Cost.

[61] V. CASAMASSIMA, *op. ult. cit*., 77.

[62] *Ibidem*, 78.

[63] V. CASAMASSIMA, *op. ult. cit*., 79. Il costituente fa infatti riferimento ad una "architettura" dell'autonomia locale (strutturata in Comuni e Province) che è quella del preesistente Regno d'Italia a sua volta ereditata dalla legislazione piemontese ed ispirata ai modelli di amministrazione locale elaborati durante la Rivoluzione francese e rifiniti (con modifiche) durante il periodo napoleonico. Cfr. F. POLITI, *Diritto pubblico*, Torino, 2023, 405.

[64] Questa situazione è stata accompagnata da un'insufficiente distinzione tra le funzioni comunali e quelle provinciali che ha condotto ad una penalizzazione delle Province giacché le Regioni si sono mostrate, di fatto, poco propense a delegare funzioni amministrative agli enti locali. V. CASAMASSIMA, *op. ult. cit*., 79. Cfr. anche P. CARROZZA, *Per un diritto costituzionale delle autonomie locali*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2007, 223.

[65] *Ibidem*, 78-79.

[66] *Ivi*.

dell'autonomia statutaria finivano per risultare fortemente circoscritti dalla normativa statale (normativa molto dettagliata nel disciplinare organizzazione e funzionamento degli enti locali)[67] e dalla stessa legge n. 142, la quale affidava al legislatore regionale il compito di individuare il profilo funzionale degli enti locali. Per questo motivo, in dottrina, alcuni hanno parlato di una "sostanziale incompiutezza della democrazia locale"[68].

4. (segue)…*La riforma del Titolo V e le innovazioni a livello locale*

A seguito della riforma del Titolo V, Parte II, Cost., intervenuta nel 2001, è stata introdotta una nuova definizione di «Repubblica» (art. 114, co. 1, Cost.) giacché la precedente versione dell'art. 114 («*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*») è stata sostituita dal nuovo primo comma che afferma «*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*». Con questa nuova formulazione lo Stato sembra posto, sulla base del principio della pari dignità costituzionale, sullo stesso livello degli altri enti territoriali, intesi tutti quali "enti costitutivi" della Repubblica[69].

Attraverso questa nuova formulazione (e, dunque, attraverso la collocazione anche dello Stato tra le entità costitutive della Repubblica), si è definito il nuovo assetto della cd. "Repubblica delle autonomie", Repubblica chiamata a valorizzare e a "riconoscere" (anche attraverso la previsione posta nell'art. 5 Cost.), l'autonomia degli enti locali[70].

In questo quadro ordinamentale si comprende il significato della pari dignità costituzionale di tutti gli elementi costitutivi della Repubblica, a proposito della quale in dottrina si è affermato che «*la riforma costituzionale ha, in realtà, svolto una azione ricognitiva di un tratto costitutivo della Repubblica italiana già colto in Assemblea costituente e poi trasposto, sia pure silenziosamente, nella stessa Costituzione*»[71].

Tuttavia, non può essere sottaciuto che il principio della pari dignità costituzionale, desumibile dal nuovo art. 114 Cost., convive con la diversità di poteri e ruoli riconosciuti a Stato ed enti territoriali[72], diversità che ha comportato un innegabile divario tra Regioni ed enti locali quanto alle caratteristiche dell'autonomia garantita dalla Costituzione[73].

---

[67] R. ROMANELLI, *Centralismo e autonomie*, in ID (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, 181.

[68] Così, V. CASAMASSIMA, *op. ult. cit*., 80.

[69] Così F. POLITI, *Diritto pubblico*, cit., 407. In dottrina è stato valorizzato anche attraverso il ricorso alla definizione di «anelli istituzionali» per riferirsi a quelli evocati con il nome di "livelli" di governo. Cfr. Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in *Le Regioni*, 1/2016, 80.

[70] Cfr. V. CASAMASSIMA, *op. ult. cit*., 84.

[71] Così G. ROLLA, *Il principio unitario nel sistema costituzionale a più livelli*, in *Le Regioni*, 5/2003, 710.

[72] G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2015, 536.

[73] Cfr. V. CASAMASSIMA, *Le province nel flusso delle riforme degli enti locali. Questioni aperte e prospettive future dopo l'esito del referendum costituzionale del 2016*, in *Rivista AIC*, 4/2018, 514-515.

Bisogna inoltre aggiungere che, successivamente alla riforma del Titolo V, si è andata affermando una accentuata fragilità del sistema degli enti locali, fragilità discendente da molteplici ragioni, tra le quali è possibile collocare: l'intrinseca debolezza delle autonomie, quale fragilità di fondo di tutto il sistema degli enti locali; la scarsa fiducia nelle autonomie da parte del legislatore statale emersa dalle leggi approvate successivamente al 2001 (si pensi, ad esempio, alle leggi finanziarie che negli anni hanno operato continui tagli alla spesa degli enti locali); l'imputazione alle autonomie locali di responsabilità di sprechi di denaro pubblico, di inutili farraginosità burocratiche[74]; infine, il frequente attacco (anche mediatico), agli enti locali.

E questa "fragilità" generale degli enti locali ha interessato, in particolare, la dimensione della Provincia quantunque la stessa sia stata individuata, per un determinato periodo di tempo - dalla giurisprudenza costituzionale (attraverso la cd. "chiamata in sussidiarietà"[75]) e, più in generale, della discrezionalità esercitabile dai legislatori (statale e regionali) - quale sede del trasferimento di numerose funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 della Costituzione[76].

Il ruolo delle province ha subito - come noto - rilevanti modifiche con l'approvazione della legge n. 56 del 2014 (legge Delrio), approvata "in attesa della revisione costituzionale" che non è mai stata realizzata. Tra le modifiche più rilevanti introdotte dalla legge n. 56 del 2014 vi sono: la definizione di Province (e delle Città metropolitane) quali enti di "area vasta" e la trasformazione degli organi (Presidente della Provincia e Consiglio provinciale) da organi elettivi di primo grado ad organi elettivi di secondo grado (analogo impianto per il Consiglio nelle Città metropolitane, con la differenza che il sindaco metropolitano coincide con il sindaco del comune capoluogo)[77].

---

[74] Spesso viene affermato che gli enti locali rappresentano un freno decisionale nella realizzazione dei grandi progetti.

[75] Si v. *ex plurimis*: Corte cost., sent. n. 303 del 2003. Con tale sentenza, per la prima volta la Corte costituzionale ha ammesso la possibilità per il legislatore statale di "attrarre" in sussidiarietà, alla propria competenza legislativa, oltre che amministrativa, la disciplina di determinati oggetti, a tutela di esigenze unitarie e previa intesa fra Stato e Regioni. Cfr., C. TUBERTINI, *Il riassetto delle funzioni amministrative locali: cronaca di una riforma solo in parte realizzata,* in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, 233 ss. Si v. inoltre: Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 ottobre 2003, 3 ss.; S. BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano, 1987, 63ss.; ID., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 587 ss.; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, 370 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 4/2004, 941 ss.; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 455 ss.

[76] V. CASAMASSIMA, *Le province nel flusso delle riforme degli enti locali,* cit., 515.

[77] La governance degli enti di area vasta si è andata completando con l'assemblea dei sindaci, per le province, e la conferenza metropolitana, per le città metropolitane, che sono composte dai sindaci dei comuni dell'ente. Cfr. V. CASAMASSIMA, *Le province nel flusso delle riforme degli enti locali,* cit., 524 ss.; C. TUBERTINI, *Nuove dinamiche territoriali e logiche metropolitane: spunti per le città medie e le aree interne,* in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2016, 857 ss.

Sulla trasformazione del sistema di elezione e, in particolare, sul sistema di elezione degli organi delle città metropolitane, è intervenuta la Corte costituzionale che con la sentenza n. 240 del 2021 ha riconosciuto l'incostituzionalità della norma impugnata pur non dichiarandola, in ragione del rispetto dello spazio riservato alla discrezionalità del legislatore[78].

La Corte ha osservato come «*il sistema […] previsto per la designazione del sindaco metropolitano non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale*». E questo, afferma la Corte, sia con riguardo al contenuto essenziale dell'eguaglianza del voto («*che riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e […] concorre […] a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative*»)[79] sia con riguardo all'assenza di strumenti idonei a garantire «*meccanismi di responsabilità politica e il relativo potere di controllo degli elettori locali*»[80].

Non può non evidenziarsi, dunque, che l'attuazione della disciplina contenuta nella legge n. 56 del 2014 ha risentito, come già detto, della mancata approvazione del disegno di riforma costituzionale cui essa dichiaratamente si ricollegava. Secondo quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale, rientra nella discrezionalità del legislatore il compito di predisporre le soluzioni normative in grado di porre rimedio al *vulnus* evidenziato, che rischia di compromettere, per la mancata rappresentatività dell'organo di vertice della Città metropolitana, tanto l'uguale godimento del diritto di voto dei cittadini destinatari dell'esercizio del potere di indirizzo politico-amministrativo dell'ente, quanto la necessaria responsabilità politica dei suoi organi[81].

---

[78] Corte cost., sent. n. 240 del 2021. Con tale sentenza la Corte costituzionale si è pronunciata sulla riforma degli enti di area vasta varata nel 2014 con la legge Delrio, e sulle corrispondenti norme della Regione Siciliana, secondo cui il sindaco delle Città metropolitane non è una carica elettiva poiché si identifica automaticamente con il sindaco del Comune capoluogo, a differenza del presidente della Provincia, eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio. Le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Catania sono state dichiarate inammissibili perché richiedevano un intervento di sistema, di competenza del legislatore. La Corte costituzionale ha tuttavia evidenziato come la normativa vigente «non sia in sintonia con le coordinate ricavabili dal testo costituzionale» circa l'uguaglianza del voto dei cittadini e la responsabilità politica del vertice della Città metropolitana. La necessità di un riassetto normativo del settore, si legge nella sentenza, è dovuta anche al fatto che la mancata abolizione delle Province, a seguito del fallimento del referendum costituzionale del 2016, ha reso «del tutto ingiustificato» il trattamento attualmente riservato agli elettori residenti nella Città metropolitana. Per un approfondimento, in dottrina, si v. *ex plurimis*: G. BOGGERO, *Dopo il referendum costituzionale del 2016 Sindaco metropolitano e Presidente della Provincia pari (non) sono? A prima lettura della sent. n. 240/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 29/2021; A. POGGI, *La sentenza 240: un nuovo strappo all'incidentalità del giudizio e un 'revirement' sulla legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 29/ 2021; S. MANGIAMELI, *La Corte costituzionale apre uno spiraglio sulla revisione della legge Delrio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2021, 2667 ss.; A. STERPA, *"Le città (metropolitane) invisibili": perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3/2022; A. CERRI, *"Fictio litis", difesa immediata dei diritti costituzionali, controllo della rilevanza in una importante sentenza della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/ 2021, 2658 ss.

[79] Corte cost., sent. n. 429 del 1995.

[80] Corte cost., sent. n. 168 del 2021. Cfr. V. CASAMASSIMA, *Il cammino delle autonomie locali*, cit., 103.

[81] Corte cost., sent. n. 240 del 2021. Il tema oggetto della sentenza è stato affrontato dalla Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera

Infine, nel dibattito che ha accompagnato l'evoluzione degli enti locali negli ultimi venti anni, bisogna richiamare anche il referendum del 2016 con il quale le Province sono state poste al centro dell'attenzione istituzionale e pubblica. Come noto, il referendum del 2016 ha fatto venir meno la paventata riforma costituzionale[82] e questo naturalmente ha inciso, in maniera significativa, anche sull'istituto referendario a livello locale considerando il passaggio da Province a Città metropolitane con le dirette conseguenze anche sulle previsioni statutarie disciplinanti gli istituti di partecipazione.

PARTE II: L'ATTUALE ESPERIENZA REFERENDARIA LOCALE ALLA LUCE DELLE DISPOSIZIONI STATUTARIE DEI COMUNI CAPOLUOGHI DI REGIONE

5. *Lo statuto "locale" come strumento di definizione del* referendum

Con specifico riferimento alla disciplina dei referendum locali, ai sensi dell'art. 8, co. 3, TUEL, «*Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini*»[83].

Pertanto, a norma dell'art. 8, co. 3, TUEL, la possibilità di prevedere forme referendarie è demandata direttamente agli statuti comunali per i quali la legge statale indica che possono essere richiesti "anche" da un adeguato numero di cittadini. Il

---

dei deputati dedicata alle interrogazioni a risposta immediata (seduta del 19 gennaio 2022). In particolare, in quella sede istituzionale, il rappresentante dell'Esecutivo ha evidenziato, "al fine di rimuovere i vizi che la Corte ha rilevato", la volontà del Governo ("nel più ampio rispetto delle prerogative del Parlamento e dell'esigenza di assicurare il più ampio confronto politico"), nell'affrontare questo tema anche nell'ambito di un più ampio disegno di riforma del Testo unico degli enti locali, "al fine di individuare appropriate soluzioni normative ed assicurare che l'azione delle città metropolitane avvenga in conformità ai canoni costituzionali evocati dalla citata sentenza". Cfr. *Il sistema elettorale delle Città metropolitane*, reperibile online, www.camera.it.

[82] Nel referendum del 2016 i cittadini sono stati chiamati a rispondere a tale quesito «*Approvate il testo della legge costituzionale concernente 'disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione', approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?*». Per una dettagliata analisi si v. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, cit., 449 ss.

[83] Art. 8, co. 4, TUEL «*Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali*». Questo è stato ribadito anche dalla Corte dei conti (sentenza n. 527 del 1° luglio 2003) la quale ha ricordato che, a partire dalla l. n. 142 del 1990, i referendum consultivi nei Comuni devono riguardare materie di esclusiva competenza locale (tra le quali non rientra quella relativa alla fusione di Comuni, rientrante invece sulla base della Costituzione e della legislazione regionale, tra le competenze primariamente demandate alla potestà decisionale definitiva di organi regionali). Pertanto, secondo la Corte dei conti, sussiste la responsabilità amministrativa del sindaco per le spese derivanti dall'indizione di referendum consultivo in materia di fusione di comuni, stante l'omesso doveroso controllo della assoluta carenza di potere nella specie all'esercizio del potere di indizione della consultazione referendaria in detta materia.

significato dell'"anche" (posto dall'art. 8, co. 3, TUEL) è da individuare nella previsione dell'iniziativa del referendum da parte dei cittadini (previsione disciplinata diversamente in ogni statuto che prevede il numero di persone necessarie per richiedere il referendum), oltre alla possibilità d'iniziativa da parte degli organi elettivi locali. Inoltre, sempre secondo quanto previsto dalla norma statale, i referendum devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e, in questo caso, gli statuti sono chiamati a prevedere le materie non sottoponibili a referendum (come, ad esempio, le materie di bilancio, di tributi etc.)[84]. Infine, il TUEL prevede che i referendum non possano svolgersi in concomitanza con altre operazioni di voto che riguardino il medesimo ambito territoriale.

Dunque, la normativa statale si limita esclusivamente a prevedere iniziativa, oggetto e limiti del referendum locale. Tuttavia, bisogna ricordare che, fermo restando l'obbligo, previsto dal TUEL, di previsione degli istituti di partecipazione popolare, il referendum è configurato quale elemento meramente eventuale e facoltativo degli statuti.

Appare, inoltre, interessante sottolineare la possibilità per gli statuti (comunali e provinciali) di operare un rimando, per la disciplina del referendum, ad un atto regolamentare, dunque, ad una ulteriore fonte del diritto che arricchisce il quadro delle fonti delle autonomie locali. L'eventuale previsione del regolamento conduce ad evidenziarne le specifiche peculiarità e (anche se non è questa la sede per analizzare il rapporto della dimensione propria del quadro delle fonti del diritto) non può sottacersi che, qualora previsto dallo statuto, il regolamento venga necessariamente a rapportarsi con lo stesso e venga a porsi in rapporto di competenza con le altre fonti delle autonomie locali.

Pertanto, per comprendere al meglio il significato e il ruolo odierno dei referendum locali, vi è la necessità di operare una accurata analisi delle disposizioni contenute negli statuti e nei regolamenti dei principali Comuni italiani e dell'esperienza concreta, registrata in questi anni, nell'utilizzo dello strumento del referendum locale. Analisi propedeutica al fine di operare una ricostruzione del ruolo, della funzione e delle caratteristiche dei referendum locali.

Per semplicità verranno qui analizzate le previsioni statutarie e regolamentari dei Comuni capoluoghi di regione, con riguardo: alle tipologie di referendum previste, al potere di iniziativa referendaria, all'oggetto delle consultazioni, ai limiti previsti per l'ammissibilità dei referendum, al giudizio di ammissibilità, agli effetti e, infine, alla partecipazione.

6. *Le diverse tipologie di referendum locale*

Negli statuti dei Comuni capoluoghi di regione si rinviene la disciplina di diverse tipologie di referendum, sebbene possa constatarsi come la forma prevalente sia quella

[84] Sul punto si rimanda al par. 8.

del referendum consultivo[85]. Principalmente, negli statuti comunali si rinvengono (non per tutti) quali tipologie referendarie quelle: consultive, abrogative, propositive e confermative.

I referendum consultivi (chiamati a volte anche referendum "consultivi d'indirizzo" come avviene, ad esempio, nel Comune di Milano[86]) sono stati definiti come le consultazioni deliberative che si svolgono nell'ambito comunale secondo norme e procedure determinate *ad hoc* nelle deliberazioni con cui i singoli Consigli (o direttamente le Giunte) comunali decidono di procedere a verificare la volontà della popolazione locale per fini di carattere consultivo e principalmente in relazione a questioni in materia di trasporti, salvaguardia dei centri storici e tutela dell'ambiente.

Peculiare è il singolo caso dello statuto del Comune di Venezia che individua il referendum comunale consultivo come «*atto di democrazia diretta*» che «*deve riguardare questioni interessanti la comunità locale di competenza dell'Amministrazione comunale*»[87]. Lo statuto del Comune di Milano, all'art. 12, co. 1, lett. *a*), afferma, ad esempio, che «*è indetto referendum consultivo di indirizzo su orientamenti o scelte di competenza del Comune, o riguardo ai quali il Comune possa esprimere una proposta o un parere*»[88]. Mentre lo statuto del Comune di Napoli, in maniera più specifica, afferma che il referendum consultivo «*può riguardare proposte, modifiche o revoche di atti a contenuto non vincolato o questioni attinenti alle materie di competenza comunale o della Municipalità*»[89]. Peculiari i casi del Comune di Perugia che, nello statuto, tra i referendum comunali[90] non prevede la tipologia del referendum consultivo, a beneficio del referendum propositivo e abrogativo e dei Comuni di Catanzaro[91], Genova[92], L'Aquila[93] e Napoli[94] che nello statuto, al contrario, fanno riferimento al solo referendum consultivo.

Questa tipologia di referendum ha lo scopo di ottenere dal corpo elettorale una pronuncia "formale", su una proposta o su una questione, finalizzata a fornire agli organi decisionali uno strumento di valutazione sull'opportunità di operare una determinata scelta ovvero di adottare un determinato provvedimento[95]. Tale tipologia di referendum, preventiva o successiva rispetto all'adozione dell'atto amministrativo (a

[85] La prevalenza del referendum consultivo rispetto alle altre tipologie è dovuta a diversi fattori, comunque riconducibili alla supposta incompatibilità di altre tipologie referendarie negli ordinamenti degli Enti Locali. Con l'approvazione della l.142/1990, fu proprio il referendum consultivo l'unico ad essere espressamente consentito. Sebbene, a partire dal 1999, sia scomparso il riferimento specifico ai referendum consultivi, ancora oggi, la maggior parte degli statuti si limita a prevedere quest'unica tipologia. Non sono rari, però, i casi in cui sono previste diverse forme di referendum, anche in disposizioni statutarie precedenti alla l. 265/1999.

[86] Art. 12, Statuto Comune di Milano.

[87] Art. 28, co. 1, lett. *c*), Statuto Comune di Venezia.

[88] Art. 12, co. 1, lett. *a*), Statuto Comune di Milano.

[89] Art. 12, co, 1, Statuto Comune di Napoli.

[90] Previsti all'art. 21 dello Statuto Comune di Perugia.

[91] Art. 15, Statuto Comune di Catanzaro.

[92] Art. 23, Statuto Comune di Genova.

[93] Art. 11, Statuto Comune dell'Aquila.

[94] Art. 12, Statuto Comune di Napoli.

[95] Cfr. S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, cit., 13.

contenuto normativo o provvedimentale) con la finalità di conoscere l'orientamento del corpo elettorale in relazione a quel medesimo atto, si distingue sia dalle consultazioni popolari[96] che dal referendum deliberativo[97]. La stessa Corte costituzionale ha affermato che «*i referendum consultivi, anche sul piano giuridico formale, non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi che li hanno indetti, restano, però, espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione*»[98].

Negli statuti e nei regolamenti presi in esami, sono spesso richiamati anche i referendum abrogativi[99] che consistono in quesiti rivolti al corpo elettorale aventi ad oggetto – appunto – l'abrogazione di un atto già vigente. Il Comune di Milano prevede, ad esempio, che venga indetto referendum abrogativo «*per la revoca, parziale o totale, di deliberazioni del Consiglio e della Giunta*»[100], mentre il Comune di Cagliari prevede l'indizione del referendum abrogativo solo per «*deliberazioni del consiglio comunale*» senza ulteriori specificazioni[101]. Anche il Comune di Aosta prevede che il referendum abrogativo possa essere proposto «*solo sugli atti della giunta e del Consiglio comunale*»[102].

I referendum abrogativi rappresentano consultazioni successive i cui effetti sono, in genere, giuridicamente vincolanti[103]. In assenza di specifiche limitazioni normative, negli enti locali i referendum abrogativi potrebbero riguardare tutti gli atti degli organi di governo con contenuto normativo o comunque di portata generale, mentre sembrerebbero incompatibili con atti amministrativi di natura gestionale o con efficacia

[96] Sulla distinzione tra referendum consultivo e consultazioni popolarti si rimanda al primo paragrafo e in dottrina, *ex plurimus*, P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale,* cit., 96 ss.; B. CARAVITA, *I referendum locali*, cit., 33 ss.

[97] Sulla distinzione tra referendum deliberativo e referendum consultivo si v. G. M. SALERNO, *in Referendum (voce),* cit., 258 ss. Per la distinzione tra referendum deliberativo e sondaggi di opinione e le consultazioni si v. B. CARAVITA, *I referendum locali*, cit., 37 ss.; S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, cit., 9 ss.

[98] Così Corte cost., sent. n. 256 del 1989. La Corte afferma anche che questa manifestazione «ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza fra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di ordinamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere. Il loro esito potrebbe condizionare gli atti da compiersi in futuro w le scelte discrezionali che spettano ad organi centrali». Cfr. B. CARAVITA, *I referendum locali*, cit., 36.

[99] Referendum espressamente previsto dagli Statuti di Cagliari (art. 53), Potenza (art. 45), Roma (art. 10), Perugia (art. 21), Milano (art. 12, co. 1, lett. *c*), Aosta (art. 30), Torino (art. 15).

[100] Art. 12, co. 1, lett. c), Statuto Comune di Milano. In particolare, viene prevista l'indizione del referendum abrogativo «*per la revoca, parziale o totale, di deliberazioni del Consiglio e della Giunta quando la proposta sia presentata entro 120 giorni dalla esecutività della deliberazione e la richiesta sia sottoscritta, entro l'ulteriore termine previsto dal Regolamento, da 15.000 cittadini residenti, come individuati all'art. 11, comma 4, ovvero quando entro 120 giorni dall'esecutività della deliberazione, ne facciano richiesta due terzi dei Consigli di Municipio, con deliberazione approvata a maggioranza dei Consiglieri assegnati*».

[101] Art. 53, co.1, Statuto Comune di Cagliari.

[102] Art. 30, co. 1, Statuto Comune di Aosta.

[103] Solitamente, l'approvazione del referendum abrogativo, sottoposta ad un quorum di validità, determina la caducazione dell'atto sottoposto alla consultazione popolare, anche se con effetti posticipati nel tempo al fine di consentire al Consiglio comunale e alla Giunta di assumere le opportune decisioni comunque in linea con gli esiti della consultazione. F. CONTE, *op. cit*., 93.

particolare[104]. Sebbene con caratteristiche disomogenee, tale forma di referendum è prevista in molti dei Comuni presi in esame con l'eccezione dei Comuni di Catanzaro, Genova, L'Aquila, Napoli. Generalmente, gli statuti sottopongono i referendum abrogativi a penetranti limiti[105] (sul punto si tornerà più avanti. Si v. *infra*. 3).

Alcuni statuti prevedono, inoltre, la possibilità di svolgere referendum propositivi[106]. Tale tipologia di referendum, che potrebbe essere assimilata alle iniziative, solitamente precede (e, anzi, mira a sollecitare) una specifica decisione degli organi di governo e, nella maggior parte dei casi, risulta essere priva di effetti vincolanti giacché si limita solo a richiedere una deliberazione che può anche discostarsi dai risultati delle consultazioni, sebbene possano essere richieste maggioranze qualificate. Più raramente l'esito favorevole può determinare l'obbligo per gli organi comunali di assumere i provvedimenti necessari a conformarsi all'esito del referendum propositivo[107]. Questa tipologia di referendum è prevista dal Comune di Milano che ne prevede l'indizione «*su materie di competenza del Comune, o riguardo alle quali il Comune possa esprimere una proposta o un parere*»[108].

Il referendum propositivo è previsto anche dal Comune di Aosta ma, a differenza della previsione statutaria milanese, non viene riportato (nell'articolo dedicato alla tipologia "referendum propositivo")[109] l'oggetto sul quale può essere richiesto facendo così desumere che per i referendum propositivi valgono gli stessi limiti dei referendum consultivi e abrogativi[110].

Il Comune di Perugia accomuna, invece, il referendum propositivo e abrogativo prevedendo che entrambi possano «*riguardare solo atti di competenza del Consiglio Comunale*» e che non possano trattare specifiche materie[111].

Questa tipologia referendaria è prevista dal Comune di Firenze dove lo statuto sancisce che «*è indetto dalla Sindaca o dal Sindaco su iniziativa popolare su materie di*

[104] Il modello di riferimento del referendum abrogativo negli enti locali è quello posto dall'art. 75 Cost. che consente a cinquecentomila elettori di promuovere un quesito per richiedere l'abrogazione di una legge (o parte di essa). A livello regionale, il testo costituzionale, all'art. 123 Cost., afferma che i referendum possono riguardare oltre alle leggi anche "provvedimenti amministrativi della Regione".

[105] A titolo esemplificativo, secondo quanto disposto dall'art. 53 dello Statuto del comune di Cagliari, Non possono essere sottoposti a referendum abrogativo deliberazioni riguardanti: a) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali ed elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici e relative varianti; b) tributi e disciplina delle tariffe; c) statuti delle aziende speciali; d) regolamenti ad efficacia meramente interna; e) atti dovuti in base a norme comunitarie, statali, regionali o trattati internazionali; f) atti vincolati nella forma e/o nel contenuto; g) atti stipulati tra il comune ed altri enti; h) atti posti a tutela di diritti di minoranze di cittadini; i) argomenti già oggetto di consultazione referendaria nell'ultimo quinquennio.

[106] Referendum espressamente previsto dagli Statuti di Torino (art. 17-bis), Aosta (art. 31), Milano (art. 12, co. 1, lett. *b*), Perugia (art. 21), Roma (art. 10, co. 2).

[107] F. CONTE, *op. cit.*, 96-97.

[108] Art. 12, co. 1, lett. *b*), Statuto Comune di Milano.

[109] Art. 31, Statuto Comune di Aosta.

[110] Art. 29, Statuto Comune di Aosta.

[111] In particolare, le materie: nomina o deliberazioni concernenti persone fisiche, contributi ed agevolazioni, bilancio, mutui, prestiti, tributi e tariffe, sanzioni amministrative e atti riguardanti il personale del Comune, Statuto del Comune, Regolamento del Consiglio Comunale e Regolamento di Contabilità, attività amministrative vincolate da leggi statali e regionali. Art. 21, co. 2, Statuto Comune di Perugia.

competenza del Comune, o riguardo alle quali il Comune può esprimere una proposta o un parere con i limiti di cui ai commi successivi»[112].

Infine, vi è la previsione, ma solo negli statuti dei comuni di Trento[113] e Bolzano[114], del referendum confermativo "delle modifiche statutarie", referendum che viene svolto solo nel caso in cui le modifiche statutarie «*non derivino da adeguamenti imposti dalla legge*»[115]. Nel caso di svolgimento di tale referendum l'entrata in vigore dello Statuto viene sospesa. Ai fini della validità del referendum confermativo non è necessaria la partecipazione di un numero minimo di aventi diritto al voto ma le modifiche statutarie sottoposte a referendum confermativo non entrano in vigore se non sono approvate dalla maggioranza dei voti validi.

7. *Oggetto e limiti di ammissibilità del quesito referendario*

Con riferimento all'oggetto della consultazione referendaria ampio è il potere statutario poiché è sufficiente, come visto, che l'oggetto rientri tra le materie di competenza esclusiva dell'ente locale. Infatti, come disposto dall'art. 8, co. 4, TUEL, i referendum devono riguardare "materie di esclusiva competenza locale". Tuttavia, gli statuti comunali pongono dei limiti quanto agli atti sottoponibili al referendum,

[112] Art. 93, co. 1-*bis*, Statuto Comune di Firenze.

[113] Art. 19, co. 11-bis, Statuto Comune di Trento.

[114] L'art. 59-bis dello Statuto di Bolzano prevede che «*Entro i trenta giorni di pubblicazione all'Albo pretorio digitale del Comune può essere richiesto referendum confermativo delle modifiche apportate allo Statuto, purché queste non derivino da adeguamenti imposti dalla legge. In tal caso l'entrata in vigore dello Statuto viene sospesa. La decisione in ordine all'ammissibilità del referendum viene assunta entro i successivi 30 giorni. 2. Il numero di sottoscrizioni richiesto per la richiesta di indizione del referendum confermativo è fissato in 2.000 elettori/elettrici del Consiglio comunale iscritti/e nelle liste elettorali. Qualora il numero delle firme richieste risulti superiore al 5% degli/delle aventi diritto, esse s'intendono ridotte a quest'ultimo limite. 3. Le sottoscrizioni vengono raccolte entro novanta giorni dalla notifica della decisione di ammissione del referendum. 4. Ai fini della validità del referendum confermativo non è necessaria la partecipazione di un numero minimo di aventi diritto al voto. 5. Le modifiche statutarie sottoposte a referendum confermativo non entrano in vigore se non sono approvate dalla maggioranza dei voti validi*». L'art. 19, co. 11-bis dello Statuto di Bolzano prevede, invece, che è «*ammesso il referendum confermativo delle modifiche statutarie, purché queste non derivino da adeguamenti imposti dalla legge. Al referendum confermativo si applicano le disposizioni del presente articolo, fatto salvo quanto di seguito previsto: a) la richiesta di referendum confermativo deve essere presentata entro la scadenza del termine di trenta giorni dell'affissione all'albo pretorio del comune della delibera che approva le modifiche statutarie e determina la sospensione dell'entrata in vigore delle modifiche sino alla definizione del procedimento referendario; b) la dichiarazione di ammissibilità del referendum è espressa entro trenta giorni dalla presentazione; c) la richiesta di referendum deve essere sottoscritta da almeno il tre per cento degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune in possesso del diritto di elettorato attivo per l'elezione del consiglio comunale; d)le sottoscrizioni autenticate devono essere presentate entro novanta giorni dalla notifica della dichiarazione di ammissibilità del referendum; e) ai fini della validità del referendum non è necessaria la partecipazione di un numero minimo di aventi diritto al voto e le modifiche statutarie non entrano in vigore se la maggioranza dei voti validi non si è espressa per la relativa conferma*».

[115] La decisione in ordine all'ammissibilità del referendum viene assunta, come indicato dagli statuti, entro i successivi 30 giorni. Lo Statuto del Comune di Trento all'art. 19, co. 11-*bis* afferma che «*ai sensi dall'art. 3 della L.R. 4 gennaio 1993 n. 1, come modificato dall'articolo 17 della L.R. 9 dicembre 2014 n. 11 è altresì ammesso il referendum confermativo delle modifiche statutarie, purché queste non derivino da adeguamenti imposti dalla legge. Al referendum confermativo si applicano le disposizioni del presente articolo*».

escludendo una serie di provvedimenti che, per il loro carattere generale o per il particolare contenuto, non possono essere sottoposti al giudizio popolare.

Generalmente, gli atti esclusi sono lo statuto stesso, e gli altri atti generali come, ad esempio, i regolamenti che disciplinano il funzionamento degli organi comunali, ma anche i bilanci nonché gli atti che impongono tasse e contributi, i provvedimenti che riguardano il personale, le nomine, le elezioni, le revoche e le decadenze dagli incarichi, i piani regolatori e i regolamenti interni[116].

Alcuni degli statuti presi in esame pongono limiti temporali alla riproposizione di un referendum aventi ad oggetto questioni sulle quali ci si è già espressi. Questo è il caso dei Comuni di Trieste: nel quale il quesito non può essere ripresentato prima che sia trascorso un anno dalla consultazione precedente (nello specifico prevede l'esclusione del «*medesimo oggetto già sottoposto a referendum se non sia trascorso almeno un anno dall'ultima consultazione referendaria*»)[117]; Torino: dove il limite è dato dalla "medesima tornata amministrativa" (il referendum «*non può svolgersi su oggetti che siano già stati sottoposti a consultazione referendaria nell'ambito della medesima tornata amministrativa*»)[118]; Roma: dove il limite temporale sale a tre anni («*Non possono essere presentati quesiti referendari su materie che abbiano già formato oggetto di referendum negli ultimi tre anni*»)[119]; Palermo: dove – a differenza di altri statuti viene previsto un apposito articolo statutario avente ad oggetto "Limiti e materie" dei referendum - il limite previsto per la riproposizione del medesimo oggetto in ambito referendario è stabilito in quattro anni («*Non possono essere oggetto di referendum i provvedimenti già sottoposti a referendum negli ultimi quattro anni*»)[120]; Potenza: dove tale limite di riproposizione dell'oggetto referendario raggiunge i cinque anni (non possono essere indetti referendum quando «*sullo stesso argomento è già stato indetto un referendum nell'ultimo quinquennio*»)[121].

Solo in alcuni statuti vengono richiamati quali limiti all'oggetto referendario le norme statali, regionali e internazionali.

Gli unici casi sono dati dalle previsioni statutarie del Comune di Cagliari - nel quale viene stabilito che non possono formare oggetto di referendum gli «*atti dovuti in base a norme comunitarie, statali, regionali o trattati internazionali*»[122] - e di Perugia («*attività amministrative vincolate da leggi statali e regionali*»)[123].

---

[116] Cfr. F. MANGANARO, A. PIRAINO, *La partecipazione popolare negli statuti dei capoluoghi di regione*, cit., 439.

[117] Art. 8, co. 2, Statuto Comune di Trieste.

[118] Art. 16, co. 4, Statuto Città di Torino.

[119] Art. 10, co. 11, Statuto di Roma Capitale. Anche il Comune di Aosta prevede che non possano essere svolti referendum «*su quesiti già sottoposti a referendum negli ultimi tre anni dal giorno del voto*» (art. 29, co. 3, Statuto Comune di Aosta).

[120] Art. 18 co. 1, Statuto Comune di Palermo.

[121] Art. 45 co. 4, Statuto Comune di Potenza. Anche il Comune di Cagliari prevede lo stesso limite temporale per la riproposizione del medesimo oggetto referendario. È, infatti, previsto che «*Non possono essere sottoposti a referendum consultivo*» «*argomenti già oggetto di consultazione referendaria nell'ultimo quinquennio*». (art 52, co. 4, lett. *g*) Statuto Comune di Cagliari).

[122] Art 52, co. 4, lett. *h*), Statuto Comune di Cagliari.

[123] Art. 21, co. 2, Statuto Comune di Perugia.

Particolare è il caso del Comune di Firenze che come Palermo, all'interno dello statuto, presenta uno specifico articolo sui "limiti e materie" dei referendum. In particolare, lo statuto fiorentino prevede, oltre al generale richiamo allo Statuto e alle materie di non esclusiva competenza locale, quale limite all'oggetto referendario, gli atti «*in contrasto con la Costituzione*» e con «*le disposizioni di legge*»[124]. Infine, il Comune di Palermo prevede che non possano formare oggetto del quesito referendario «*i provvedimenti di mera esecuzione di norme statali o regionali*»[125].

Ma, oltre a tali limiti, in alcuni statuti viene posta particolare attenzione anche ai diritti fondamentali dell'individuo attraverso previsioni che limitano lo svolgimento dei referendum su «*interventi tendenti a limitare i diritti fondamentali dei cittadini sanciti dalla Costituzione*» (Trieste)[126], ma anche su «*tutela dei diritti delle minoranze*» (Venezia e Bologna)[127] chiamati a volte «*atti posti a tutela di diritti di minoranze di cittadini*» (Cagliari)[128] o anche «*atti che tutelano i diritti dei singoli o di specifici gruppi di persone*» (Palermo)[129].

Lo statuto del Comune di Campobasso, così come lo statuto di Roma Capitale[130], si spinge ulteriormente in avanti prevedendo l'impossibile svolgimento dei referendum che abbiano a che fare con gli atti posti «*a tutela delle minoranze etniche e religiose*»[131]. Infine, merita di essere sottolineato il caso del Comune di Potenza nel quale, nello statuto, viene disposto che non è ammissibile il quesito referendario la cui formulazione «*contenga elementi di negazione della pari dignità sociale e eguaglianza delle persone con discriminazione della popolazione per sesso, razza, lingua, religione, opinione politica, condizioni personali e sociali*»[132].

Di conseguenza, può affermarsi che l'oggetto del referendum locale (*rectius* comunale) è fortemente interconnesso con i limiti di ammissibilità. Con specifico riguardo a questi ultimi deve notarsi che mentre alcuni dei limiti possono essere individuati nelle disposizioni contenute nella legge statale altri attengono alla "natura" stessa dei referendum e sono specificamente contenuti all'interno degli statuti e dei regolamenti dei singoli Comuni.

I limiti posti dalla legge statale, nonché quelli riferibili ai referendum in quanto tali, hanno portata generale (si pensi all'art. 8, co. 3, TUEL, «*i referendum […] devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali*»). Dunque, i limiti di portata generale conducono ad escludere tutte quelle materie sulle

[124] Art. 94, co. 1, lett. *h*), Statuto Comune di Firenze.
[125] Art. 18, co. 1, Statuto Comune di Palermo.
[126] Art. 8, co. 2, Statuto Comune di Trieste.
[127] Art. 28, lett. *c*) – *f*), Statuto Comune di Venezia. Così anche il comune di Bologna che prevede l'esclusione dell'oggetto sugli «*atti inerenti la tutela dei diritti delle minoranze*» (art. 7, co. 2, lett. *h*), Statuto Comune di Bologna).
[128] Art 52, co. 4, Statuto Comune di Cagliari.
[129] Art. 18, co. 1, Statuto Comune di Palermo.
[130] Art. 10, co. 1, lett. f), Statuto di Roma Capitale.
[131] Art. 54, co. 1, Statuto Comune di Campobasso.
[132] Art. 45, co. 3, Statuto Comune di Potenza.

quali il Comune è obbligato, per legge, ad assumere decisioni (come, ad esempio, l'approvazione del bilancio comunale)[133].

I limiti che trovano disciplina negli statuti e nei regolamenti comunali (laddove non siano confermativi o ripetitivi dei limiti generali) sono, invece, applicabili esclusivamente nell'ambito dei rispettivi comuni e, generalmente, riguardano le modalità di raccolta delle firme, i soggetti promotori e il controllo di ammissibilità.

La differenza tra le due categorie di limiti (generali e particolari) è rilevante, in quanto ne possono conseguire risvolti in ordine alle modalità di controllo, nonché ad una diversa giustiziabilità[134].

In particolare, i limiti di portata generale, in quanto espressamente individuati dal legislatore nazionale, fanno riferimento allo specifico ambito territoriale dei referendum locali e al divieto di contestuale svolgimento con elezioni locali.

E, proprio con riferimento all'elemento territoriale, è da sottolineare come i referendum comunali vengano a caratterizzarsi, in primo luogo, per la dimensione territoriale. Infatti, il referendum, quale strumento istituzionale di partecipazione popolare alle decisioni degli organi politici del singolo comune, non può travalicare le competenze degli stessi organi.

Tuttavia, tale considerazione nasconde alcuni aspetti problematici in ragione della non totale sovrapposizione tra questioni di "interesse comunale" e le specifiche competenze assegnate ai comuni. Infatti, gli enti locali, in quanto enti esponenziali di comunità locali, possono esprimere anche interessi che trascendono dai propri confini territoriali, ma non è loro consentito intaccare "interessi che riguardano, nella loro essenza unitaria", livelli di governo superiori[135].

Vi sono situazioni nelle quali gli interessi coinvolti sono inevitabilmente legati: casi nei quali vengono in rilievo sia interessi territorialmente circoscritti, sia interessi di più ampia portata o, in altre parole, situazioni in cui gli interessi locali possono arrivare a scontrarsi con l'interesse nazionale. In questi casi non sempre è agevole verificare, in concreto, se vi sia o meno lo spazio per una consultazione referendaria locale. Pertanto, da una parte, l'interesse comunale (interesse riferito alla "comunità" comunale) potrebbe sussistere anche in assenza di una specifica competenza del Comune, dall'altra parte, anche in relazione a competenze comunali potrebbero sussistere interessi che trascendono i confini territoriali del Comune e della comunità comunale.

In ogni caso, quando siano in gioco "interessi comunali" che trascendono le competenze degli organi del comune, le uniche consultazioni referendarie ammissibili saranno quelle aventi natura consultiva, non potendo attribuirsi al corpo elettorale il potere di vincolare gli organi politici all'adozione di atti che esulano dalle proprie funzioni e competenze[136]. Per tale ragione gli effetti delle decisioni assunte attraverso il

[133] Lo statuto del Comune di Torino (art. 17-bis, co. 3) prevede, ad esempio, che «*Il quesito sottoposto a referendum propositivo non può, inoltre, essere considerato ammissibile: a) quando la richiesta concerna proposte su temi a contenuto legislativamente vincolato*».

[134] F. CONTE, *op. ult. cit*., 99.

[135] Sui "limiti dell'interesse" (regionale) si v. Corte cost., sent. n. 256 del 1989.

[136] Con specifico riguardo al territorio e agli interessi comunali, il discorso è più ampio poiché bisogna tenere conto anche della presenza di formule che non rientrano nella disciplina legislativa del referendum locale ma che comunque sono consultazioni aventi una dimensione locale (si pensi, ad esempio, al

referendum riguardano esclusivamente il territorio comunale, senza avere ricadute dirette su altri comuni o su livelli superiori di governo (regionale o nazionale).

Infine, un altro limite legato all'ammissibilità dei referendum è quello che attiene al numero di quesiti che possono formare oggetto di consultazione referendaria. Qui, la scelta viene demandata esclusivamente ad ogni singolo statuto (e/o regolamento) e, generalmente, il numero dei quesiti ammessi varia dai 3 al 6 quesiti[137] anche se in alcuni casi (come avviene, ad esempio, nel Comune di Bolzano) si parla di "uno o più quesiti"[138], fino alla previsione di un'"unica domanda" (come nel caso del Comune di Trento)[139].

8. *L'iniziativa referendaria*

Sulla base delle diverse disposizioni statutarie, l'iniziativa referendaria spetta al Consiglio comunale (ma anche alla Giunta comunale come nel caso di Aosta[140]), ai consigli circoscrizionali e al corpo elettorale.

A tal riguardo le disposizioni statutarie si presentano diverse sotto molti aspetti. Innanzitutto, è da evidenziare che c'è chi opera una distinzione del potere di iniziativa referendaria attraverso una iniziale differenziazione tra il referendum di iniziativa consiliare e quello di iniziativa popolare. Questa particolare previsione è riscontrabile, esclusivamente, all'interno dello Statuto di Trento che prevede, per il referendum di iniziativa consiliare, che il Comune possa consultare la comunità attraverso referendum consultivi (o secondo forme idonee determinate dal Consiglio comunale) «*su proposta della Giunta o di un terzo dei Consiglieri comunali o di tre Consigli circoscrizionali*»[141].

In questo caso la consultazione è indetta dal Consiglio comunale.

Per il referendum di iniziativa popolare lo statuto trentino dispone, invece, che «*Il Sindaco indice referendum consultivo, propositivo ed abrogativo su questioni di rilevanza generale di competenza comunale quando lo richieda il tre per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune*»[142].

---

cambio di denominazione di un comune o alle unioni e fusioni tra comuni) anche se previste da leggi statali e regionali. Per questo ultimo motivo tali fattispecie non rientrano nel perimetro previsto dal TUEL ma hanno comunque una dimensione ed effetti che ricadono nell'ambito locale. F. CONTE, *op. cit*., 99 ss. Per un approfondimento giurisprudenziale si vv.: Corte cost., n. 470 del 1992.

[137] Nel Comune di Ancona, in un anno, non sono ammessi più di quattro quesiti referendari (art. 3, co. 1, Regolamento per la disciplina dei referendum comunali);

[138] Art. 59, co. 4, Statuto Città di Bolzano. Il Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini del Comune di Bologna, all'art. 10, co. 1, riporta la dicitura «*uno o più quesiti, relativi al medesimo oggetto, fino al massimo di sei*». Il Reg.to sulla Partecipazione popolare del Comune di Campobasso richiama espressamente tra le "limitazioni" (previste all'art. 7 dello stesso), il numero massimo di tre quesiti per ogni referendum indetto.

[139] Art. 19, co. 3, Statuto Comune di Trento.

[140] Art. 29, co. 4, Statuto Città di Aosta,

[141] Art. 18, commi 1 e 2, Statuto Comune di Trento.

[142] Art. 19, commi 1 e 2, Statuto Comune di Trento. È inoltre previsto che «*In caso di consultazioni che riguardino una frazione o circoscrizione, il numero di sottoscrizioni richiesto è pari ad almeno l'otto*

Tra i comuni capoluoghi di regione vi è, inoltre, chi opera differenziazioni, con riguardo al potere di iniziativa referendaria, sulla base delle diverse tipologie di referendum che possono essere indette. Questo è il caso specifico del Comune di Milano dove lo statuto riporta, per ogni diversa tipologia referendaria ammessa, i soggetti titolari del potere di iniziativa. In particolare, è indetto referendum consultivo di indirizzo «*quando ne facciano richiesta 15.000 cittadini residenti […], ovvero due terzi dei Consigli di Municipio, con deliberazione approvata a maggioranza dei Consiglieri assegnati. Il referendum consultivo, oltre che direttamente dai cittadini, può essere proposto anche per iniziativa del Consiglio comunale che con propria deliberazione stabilisce il testo del quesito e prevede lo stanziamento di spesa per le operazioni referendarie*». L'indizione del referendum abrogativo è, invece, disposta quando «*la richiesta sia sottoscritta […] da 15.000 cittadini residenti […] ovvero quando entro 120 giorni dall'esecutività della deliberazione, ne facciano richiesta due terzi dei Consigli di Municipio, con deliberazione approvata a maggioranza dei Consiglieri assegnati*». Infine, è previsa l'indizione del referendum propositivo «*quando ne facciano richiesta 15.000 cittadini residenti*»[143].

Sulla base della tipologia referendaria ammessa, si riscontrano differenze anche nel Comune di Torino dove il referendum consultivo (deliberato dal Consiglio Comunale a maggioranza assoluta dell'insieme delle Consigliere e dei Consiglieri assegnati)[144] «*può essere promosso con deliberazione del Consiglio Comunale, adottata a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati*»[145]. Mentre, il referendum abrogativo (o propositivo) «*può essere promosso con richiesta presentata da almeno diecimila titolari dei diritti di partecipazione popolare*»[146].

Vi è poi il caso del Comune di Potenza che, oltre a prevedere la possibilità di indizione referendaria differenziata (differenza intesa in termini numerici) sulla base della tipologia referendaria («*numero di cittadini residenti non inferiore a 3000 per quello consultivo e non inferiore a 5000 per quello abrogativo*»), statuisce anche che «*possono proporre il Referendum i cittadini residenti che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età*»[147]. Anche lo statuto di Firenze prevede che il referendum (consultivo o propositivo) possa essere «*proposto da almeno 10.000 soggetti residenti che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età anche se non forniti di cittadinanza italiana*»[148].

Infine, tra gli statuti esaminati, anche il Comune di Genova ha previsto i minorenni (sedicenni) tra i soggetti promotori dell'iniziativa referendaria («*le iniziative referendarie possono essere assunte dal Sindaco, dal consiglio a maggioranza assoluta*

---

per cento degli elettori in possesso del diritto di elettorato attivo per l'elezione del consiglio comunale residenti nella frazione o circoscrizione interessata».

[143] Art. 12 co. 1, lett. *a*), *b*), *c*), Statuto Comune di Milano.

[144] Art. 16, co. 2, Testo Unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum, l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico, Comune di Torino.

[145] Art. 17, co.1, Testo Unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum, l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico, Comune di Torino.

[146] Art. 19, co. 1, Testo Unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum, l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico, Comune di Torino.

[147] Art. 45, co. 2, Statuto Comune di Potenza.

[148] Art. 93, co. 4, Statuto Comune di Firenze.

dei consiglieri assegnati o da 6.000 aventi diritto al voto[…]») individuati quali cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune e cittadini residenti nel Comune di Genova, «*non ancora iscritti nelle liste elettorali in quanto non maggiorenni, ma che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età*»[149].

In tutti gli altri statuti presi qui in considerazione non sono operate distinzioni in merito all'iniziativa referendaria con riferimento alla tipologia di referendum. Tuttavia, è da notare come in alcuni statuti la richiesta di referendum da parte del Consiglio comunale debba essere approvata con maggioranze specifiche che possono variare da quella dei due terzi (come avviene, ad esempio, nel caso dei Comuni dell'Aquila[150], Trieste[151]), a quella assoluta (come avviene, ad esempio, nei Comuni di Campobasso[152]; Aosta[153], Catanzaro[154], Bari[155], Venezia[156]).

Come visto, tutti gli statuti prevedono inoltre che, a norma dell'art. 8, co. 3, TUEL, il referendum possa essere richiesto "anche" da "un adeguato numero di cittadini", numero che negli statuti tiene conto della popolazione comunale, ma che costituisce anche un indice del favore (o meno) con cui si guarda a questo tipo di partecipazione popolare[157].

---

[149] Art. 23, co. 5, Statuto Comune di Genova.

[150] «*Il consiglio comunale adotta la decisione di ricorrere al referendum consultivo della popolazione comunale per iniziativa dei due terzi dei propri componenti ovvero quando ne facciano richiesta: a. un quarto dei consigli di circoscrizione che rappresentino almeno ventimila abitanti; b. i soggetti di cui all'art. 6, lettera a, (cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune dell'Aquila) del presente statuto, nel numero minimo di cinquemila sottoscrittori*». Così l'art. 11, co. 1 Statuto Comune di L'Aquila.

[151] «*L'indizione di referendum consultivi, su materie nelle quali il Consiglio comunale ha competenza deliberativa esclusiva e riguardanti gli interessi dell'intero Comune, può essere richiesta da: a) il Consiglio comunale, a maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati; b) il sei per cento dei cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune, con procedure analoghe a quelle previste per i referendum statali abrogativi, secondo quanto stabilito dal Regolamento che prevede l'utilizzo, allo scopo, di adeguato numero di funzionari comunali; c) almeno la metà arrotondata per difetto dei Consigli circoscrizionali, che abbiano in tal senso adottato, in un periodo di tempo non superiore a trenta giorni, identica deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei Consiglieri assegnati*». Così l'art. 8, co.1, Statuto Comune di Trieste.

[152] «*Il Sindaco indice il referendum popolare consultivo in base a deliberazione approvata dal Consiglio Comunale con il voto della maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati o su iniziativa di due terzi dei Consigli circoscrizionali o su iniziativa di almeno duemilacinquecento persone legalmente identificate*». Così l'art. 54, co 1, Statuto Comune di Campobasso.

[153] «*Il referendum può essere alternativamente proposto da: a) la Giunta comunale; b) almeno la maggioranza dei consiglieri assegnati al Comune; c) almeno 1.500 iscritti nelle liste elettorali del Comune*». Così l'art. 29, co. 4, Statuto Comune di Aosta.

[154] «*Si fa luogo a referendum: nel caso sia deliberato dal Consiglio Comunale a maggioranza assoluta dei Consiglieri assegnati; qualora vi sia richiesta da parte di almeno un ventesimo degli elettori*». Così l'art. 15, co. 3, Statuto Comune di Catanzaro.

[155] «*Il referendum è indetto dal Sindaco, a seguito di deliberazione del Consiglio Comunale assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati, computando il Sindaco, oppure su iniziativa di almeno cinquemila elettori, legalmente identificati, con firme depositate presso la Segreteria Generale del Comune ed accompagnate dal quesito da sottoporre agli elettori e da una relazione illustrativa*». Così l'art. 5, co. 5, Statuto Comune di Bari.

[156] «*Il referendum consultivo può essere proposto dal Consiglio comunale, con deliberazione approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, o per iniziativa popolare, su richiesta di almeno cinquemila (5.000) titolari dei diritti di partecipazione*». Così l'art. 28, co. 1, lett. c), Statuto Comune di Venezia.

[157] F. MANGANARO, A. PIRAINO, *La partecipazione popolare negli statuti dei capoluoghi di regione*, in *Il Politico*, 3/1993, 438.

Nella maggior parte degli statuti esaminati il numero dei richiedenti è indicato in cifra assoluta, ma in alcuni casi gli statuti, probabilmente in maniera più corretta, indicano il numero dei titolari dell'iniziativa in misura percentuale al corpo elettorale: 5% dei "cittadini elettori", come riportato negli statuti dei Comuni di Palermo («*Il Sindaco indice il referendum consultivo su orientamenti o scelte di competenza del Comune, quando ne faccia richiesta il 5 per cento degli aventi diritto al voto*»)[158] e Ancona[159]; o il 6% dei "cittadini iscritti nelle liste elettorali", come riportato nello statuto del Comune di Trieste[160].

9. *Il giudizio di ammissibilità*

Tra le disposizioni statutarie (e regolamentari)[161] in tema di referendum locali vi sono anche quelle legate alla verifica di legittimità dell'iniziativa referendaria; verifica affidata ad organi che, nelle disposizioni statutarie, si presentano differenti per denominazione, composizione ma anche per le funzioni ad essi assegnati.

Alcuni statuti (e regolamenti) attribuiscono il giudizio di ammissibilità del quesito referendario ad una commissione consiliare costituita *ad hoc* oppure ad un "collegio dei garanti" (come avviene, ad esempio, nel Comune di Milano)[162] o "Comitato dei garanti" (come avviene, ad esempio nel Comune di Bologna)[163] ma anche "Commissione dei garanti" esperti (come avviene, ad esempio, nel Comune di Trieste)[164].

La composizione di tali organi, demandata alla libera scelta dell'organo consiliare comunale, è la più diversa.

Nel Comune di Torino la "Commissione" è composta da «*un Presidente ed un o una Vicepresidente del Consiglio Comunale, Segretaria o Segretario Generale e Direttore o Direttrice del Servizio Centrale Consiglio Comunale*»[165]; a Palermo il "Comitato dei garanti" è composto «*dal Segretario generale del Comune, dal Difensore Civico e da un magistrato a riposo, cui spetta la Presidenza*»[166]; nel Comune di Napoli, fanno parte del "Comitato dei garanti" per il referendum il «*Segretario Generale del*

---

[158] Art. 17, co. 1, Statuto Comune di Palermo.

[159] «*I referendum consultivi ed abrogativi sono indetti dal Sindaco su iniziativa del Consiglio comunale, assunta a maggioranza da almeno due terzi dei componenti, o su richiesta di un numero di residenti nel comune, pari al 5% dei cittadini che risultino iscritti nelle liste elettorali al momento dell'inizio della raccolta delle firme*». Così l'art. 19, co. 3, Statuto Comune di Ancona.

[160] Art. 8, co.1, Statuto Comune di Trieste.

[161] Con specifico riferimento al giudizio di ammissibilità è possibile sottolineare che gli statuti esaminati richiamano per lo più gli specifici regolamenti comunali. Ne sono un esempio i Comuni di Perugia, Cagliari, L'Aquila, Firenze, Genova, Trieste e Torino.

[162] Art. 15, Statuto Comune di Milano.

[163] Art. 7, co. 3, Statuto Comune di Bologna.

[164] Commissione dei garanti prevista all'art. 9 dello Statuto del Comune di Trieste che, a sua volta, richiama il regolamento comunale *ad hoc*.

[165] Art. 18, co. 2, Statuto della Città di Torino.

[166] L'art. 19, co. 4, dello Statuto del Comune di Palermo prevede anche che tale Magistrato, a cui spetta la presidenza, venga «*scelto in base a criteri stabiliti dal regolamento e nominato dal Consiglio comunale con la maggioranza dei due terzi dei Consiglieri*». Cfr. F. MANGANARO, A. PIRAINO, *La partecipazione popolare negli statuti*, cit., 439.

Comune, il Presidente del Consiglio comunale, ed altri cinque componenti eletti dal Consiglio comunale con voto limitato a 3 preferenze, e scelti esclusivamente fra magistrati, anche in quiescenza, professori universitari di materie giuridiche, avvocati e notai con almeno dieci anni di esercizio professionale, dirigenti dello Stato, Procuratori dello Stato»[167].

Tra le differenze che è possibile riscontrare, nelle disposizioni statutarie dei Comuni presi a riferimento nel presente lavoro, oltre a quelle legate alla composizione e alla denominazione dell'organo deputato al giudizio di ammissibilità del referendum comunale sono da evidenziare anche quelle relative ai compiti assegnati a tali organi.

Infatti, nel Comune di Milano il "Collegio dei garanti" decide prima della raccolta delle firme sulla ammissibilità delle richieste o proposte di referendum (e delle proposte di iniziativa popolare) sulla base del testo del quesito, corredato da 1.000 firme autenticate di cittadini proponenti. Il Comitato dei garanti verifica, inoltre, «*la regolarità della richiesta di referendum; giudica sull'ammissibilità del referendum e verifica la regolarità delle operazioni di voto*»[168].

Nel Comune di Bologna il giudizio di ammissibilità, da parte del "Comitato dei Garanti"[169], verte sull'«*esclusiva competenza locale; sull'esclusiva competenza del Consiglio a deliberare; su attività deliberativa effettivamente in corso e, infine, sulla congruità e sull'univocità del quesito*»[170]. Lo statuto bolognese prevede inoltre che, fino alla pronuncia di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti, «*il Sindaco, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio comunale e il Presidente della Commissione Affari generali e istituzionali possono presentare memorie al Comitato stesso*»[171] ampliando, di fatto, la possibilità di intervenire sulla materia oggetto di richiesta referendaria.

Particolare è il caso del Comune di Bari dove la richiesta di referendum viene sottoposta al giudizio di ammissibilità da parte dello stesso Consiglio comunale che ne verifica la conformità a statuto e regolamento. Nel Comune di Bari non è, infatti, prevista - a livello statutario e regolamentare - la formazione di una commissione e, al termine del procedimento, è compito del Sindaco della Città di Bari, «*conformemente alle risultanze del verbale del Consiglio Comunale*», comunicare l'ammissibilità o il diniego della proposta di referendum[172], senza alcuna previsione aggiuntiva da parte dello statuto o del regolamento comunale. In questo modo la decisione sull'ammissibilità del referendum, senza le ulteriori previsioni statutarie e regolamentari, viene di fatto lasciata nelle mani della discrezionalità politica (di turno).

In alcuni, limitati, casi i regolamenti prevedono anche ulteriori disposizioni riguardanti la compatibilità e le cause ostative alla "candidatura" nel "Collegio di esperti" deputati a decidere circa l'ammissibilità del quesito referendario. Ne è un virtuoso esempio il Comune di Firenze che, nello specifico "Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo e delle consultazioni popolari", prevede un

[167] Art. 15, co. 1, Statuto Comune di Napoli.
[168] Art. 15, Statuto Comune di Milano.
[169] Art. 7, co. 3, Statuto Comune di Bologna.
[170] Art. 7, co. 4, Statuto Comune di Bologna.
[171] Art. 7, co. 5, Statuto Comune di Bologna.
[172] Art. 82, co. 3, lett. *c),* Regolamento del Consiglio Comunale Città di Bari.

apposito articolo[173] nel quale sono elencati i soggetti che non possono essere nominati all'interno dell'organo comunale. Tra questi compaiono, fra gli altri, i dipendenti comunali, gli Assessori ed i Consiglieri regionali, gli amministratori di aziende o enti dipendenti da enti locali e i Difensori civici.

10. *I diversi effetti delle consultazioni referendarie*

Infine, per quanto riguarda gli effetti del referendum locale bisogna specificare che questi variano a seconda della tipologia, dal risultato raggiunto e dal contesto normativo nel quale il referendum si è svolto.

I risultati referendari hanno ricadute sulle decisioni amministrative e politiche, soprattutto laddove il referendum abbia carattere vincolante e l'amministrazione comunale abbia, di conseguenza, dovere di attuare le decisioni assunte dal corpo elettorale. Tuttavia, come già specificato, anche qualora la tipologia referendaria svolta (es. referendum consultivo) possa avere carattere non vincolante, questa ha comunque la capacità di influenzare le scelte politiche locali, spingendo i decisori politici a seguire l'opinione prevalente. Infine, tra gli effetti non si può non tenere conto del "coinvolgimento civico", vale a dire la capacità dell'istituto referendario di rafforzare il senso di appartenenza e partecipazione della comunità alle scelte politiche.

Gli statuti dei comuni esaminati, prevalentemente, stabiliscono l'obbligo (entro termini differenziati) d'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio comunale di una discussione sulla votazione referendaria[174]. Tuttavia, non tutti gli statuti (e regolamenti) hanno previsioni uniformi e, pertanto, è da sottolineare come, anche in relazione agli effetti della consultazione referendaria, possa misurarsi un diverso grado di accettazione dell'istituto di partecipazione (*rectius* del referendum locale) e del valore che, in ogni Comune (ma più in generale, in ogni singolo territorio), si intende attribuire allo stesso.

Il termine per sottoporre l'esito del referendum al Consiglio (anche se in alcuni statuti si parla più generalmente di "organi del comune" o di "organo comunale competente") varia dai 60 giorni (come avviene, ad esempio, nei Comuni di Milano[175], Palermo[176] e Aosta[177]) ai 90 giorni (come avviene nei Comuni di Torino[178] e Genova[179]) dallo svolgimento della consultazione referendaria (*rectius* dalla proclamazione dei risultati).

Peculiare il caso del Comune di Bari dove è stabilito che il Consiglio Comunale «*deve prendere atto del risultato delle Consultazioni referendarie entro 30 giorni dalla*

[173] Art. 5, co. 1, Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo e delle consultazioni popolari, Comune di Firenze.

[174] È da notare, inoltre, che solo alcuni statuti precisano che vi è l'obbligo di deliberare anche sull'oggetto del referendum. Cfr. F. MANGANARO, A. PIRAINO, *La partecipazione popolare negli statuti*, cit., 439.

[175] Art. 13, co. 1, Statuto Comune di Milano.

[176] Art. 20, co. 1, Statuto Comune di Palermo.

[177] Art. 32, co. 2, Statuto Città di Aosta.

[178] Art. 20, co. 3, Statuto Città di Torino.

[179] Art. 23, co. 9, Statuto Comune di Genova.

proclamazione dei risultati e provvedere con atto formale in merito all'oggetto delle stesse»[180].

Secondo le previsioni statutarie, l'"organo comunale competente" è chiamato a deliberare sull'oggetto del referendum e, in alcuni casi (come avviene, ad esempio, nel Comune di Milano), ove intenda deliberare, sugli esiti del referendum, senza uniformarsi all'avviso degli elettori deve indicarne espressamente i motivi[181]. Il Comune di Milano prevede, inoltre, la vincolatività dell'esito del referendum propositivo (o abrogativo) e, nel caso di esito favorevole, entro 60 giorni dalla data di proclamazione dell'esito del medesimo, il Consiglio comunale (o il diverso organo competente) è, «*tenuto a prenderne atto con apposito provvedimento, assumendo ogni ulteriore atto necessario a dare attuazione all'esito del referendum medesimo*»[182].

Anche il Comune di Genova, come Milano, (nella disposizione riguardante esclusivamente il referendum consultivo) prevede che il mancato recepimento dell'esito della consultazione «*deve esser adeguatamente motivato e deliberato dalla maggioranza dei consiglieri assegnati*»[183].

In specifici casi (come avviene, ad esempio, a Torino[184] e Palermo[185]) anche nell'eventualità di un (del solo) esito negativo della consultazione referendaria è ugualmente indetta, entro 60 giorni dalla proclamazione dei risultati, un'apposita riunione del Consiglio Comunale, al fine di procedere ad una valutazione degli oggetti sottoposti a referendum.

Disposizioni più puntuali sono previste negli statuti dei Comuni di Palermo e Aosta. Entrambi gli statuti prevedono, infatti, effetti specifici in relazione alla tipologia di referendum svolto.

Il Comune di Palermo, per il solo referendum abrogativo, prevede che l'«*abrogazione avrà effetto dalla data di esecutività del risultato referendario*[186]*, salvo che il Consiglio Comunale deliberi di sospendere l'efficacia della deliberazione*»[187].

Il Comune di Aosta prevede, invece, in maniera ancor più dettagliata, effetti differenti per ogni consultazione referendaria. Nello specifico, con riguardo al referendum abrogativo viene stabilito che, qualora il referendum abrogativo venga

[180] Art. 5, co. 9, Statuto Città di Bari.

[181] Art. 13, co. 1, Statuto Comune di Milano. Inoltre, il quesito referendario non potrà essere riproposto prima di tre anni.

[182] Art. 13, co. 2, Statuto Comune di Milano.

[183] Art. 23, co. 9, Statuto Comune di Genova.

[184] Art. 20, co. 4, Statuto Città di Torino.

[185] L'art. 20, co. 2, Statuto Comune di Palermo, prevede che «*ove gli organi comunali competenti intendano discostarsi dall'esito della votazione, in occasione del dibattito in Consiglio comunale, devono indicare espressamente i motivi per cui non si uniformano all'avviso degli elettori. Nell'ambito della propria attività di indirizzo e programmazione, resta salva la possibilità per il Consiglio di recepire l'orientamento degli elettori*».

[186] Secondo quanto disposto dall' art. 13, co. 2, Statuto Comune di Milano anche qui «*l'abrogazione ha effetto dalla data di esecutività del suddetto provvedimento di presa d'atto*».

[187] Art. 43, co. 3, *Testo Unico delle norme regolamentari sulla partecipazione, il referendum, l'accesso, il procedimento, la documentazione amministrativa e il difensore civico*, Città di Torino.

approvato[188], «*l'atto ad esso sottoposto risulta abrogato dalla data di pubblicazione dell'esito del referendum nel bollettino ufficiale della Regione*»[189].

Per il referendum consultivo è, invece, previsto che «*Qualora il Consiglio comunale ritenga di non aderire al parere espresso dalla popolazione sulla questione oggetto del referendum, deve pronunciarsi con una deliberazione motivata*»[190], mentre per il referendum propositivo viene previsto che qualora approvato, «*la proclamazione del risultato da parte del Sindaco rende efficace ed attuabile il dispositivo della proposta*»[191].

Interessante è il caso dello statuto del Comune di Bari che, all'ultimo comma dell'art. 5, dedicato alla materia (più generica) "referendum", dispone che «*il Consiglio Comunale e la Giunta non possono assumere decisioni contrastanti con l'esito referendario*»[192] affermando così, implicitamente, che gli organi di governo locale non possono discostarsi dall'esito neanche con l'"adeguata motivazione" richiamata, costantemente, negli altri statuti comunali.

11. *Le difformi disposizioni statutarie sul diritto a partecipare al referendum*

Particolare attenzione merita anche la partecipazione al voto. Generalmente, il diritto di partecipare al referendum è garantito a tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune[193]. Tuttavia, in alcuni casi (come avviene, ad esempio, nei Comuni di Genova[194], Bolzano[195], Napoli[196]) il diritto di voto è esteso anche ai cittadini minorenni residenti (ma anche solo "domiciliati"[197]) nel Comune che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età.

---

[188] Secondo quanto disposto dall'art. 30, co. 2, Statuto Città di Aosta, «*Il referendum abrogativo è approvato quando partecipa alla consultazione la maggioranza degli elettori del Comune e quando ottenga il voto favorevole della maggioranza dei votanti*».

[189] Art. 30, co. 2, Statuto Città di Aosta.

[190] Art. 32, co. 3, Statuto Città di Aosta.

[191] Art. 31, co. 2, Statuto Città di Aosta.

[192] Art. 5, co. 10, Statuto Città di Bari.

[193] Questa previsione si trova, ad esempio, nello Statuto del Comune di Trento (che all'art. 19, co. 10, dello statuto prevede che «*Alla consultazione possono partecipare i cittadini iscritti nelle liste elettorali*»), Cagliari (che all'art. 52, co. 5, dello statuto stabilisce che «*Hanno diritto di voto i cittadini iscritti nelle liste elettorali del comune*»), L'Aquila (art. 11, co.3, St.), Palermo (art. 19, co.1, St.), Venezia (art. 28 bis, co. 3, St.).

[194] L'art. 23, co. 2 dello Statuto del Comune di Geneva prevede che hanno diritto di voto nelle consultazioni referendarie: «a*) i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune; b) i cittadini residenti nel Comune di Genova, non ancora iscritti nelle liste elettorali in quanto non maggiorenni, ma che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età*».

[195] Ai sensi dell'art. 59, co. 9, Statuto di Bolzano l'elettorato attivo spetta «*ai/alle cittadini/e, che al giorno della votazione hanno raggiunto sedici anni di età, fatto salvo per il referendum abrogativo il raggiungimento della maggiore età*».

[196] Ai sensi dell'art. 14-*bis* dello Statuto del Comune di Napoli nel referendum (consultivo) sono ammessi al voto «*i cittadini italiani e di Stati esteri, iscritti nelle liste anagrafiche dei residenti nel Comune, che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età*».

[197] Questo è il peculiare caso del Comune di Pescara, che anche se non oggetto di specifico approfondimento, merita di essere richiamato per la previsione che include anche i "domiciliati". Infatti, il co. 4, dell'art. 39 dello Statuto afferma che la partecipazione potrà essere estesa «*ai cittadini non residenti ma comunque domiciliati nel Comune, agli stranieri ed apolidi maggiorenni ivi residenti stabilmente o*

Nel caso del Comune di Bari hanno diritto a partecipare al referendum «*tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune da almeno sei mesi*»[198] limitando, in questo modo, la partecipazione dei cittadini iscritti nelle liste elettorali da un tempo inferiore rispetto a quello previsto nello statuto. Simile alla disposizione del Comune di Bari quella del Comune di Torino dove lo statuto indica quali titolari dei diritti di partecipazione "individuale e collettiva" «*tutte le persone iscritte nelle liste elettorali del Comune di Torino ovvero che siano iscritte da almeno sei mesi nel registro della popolazione residente del Comune ed abbiano compiuto la maggiore età*»[199].

Il Comune di Napoli fa, invece, riferimento ai cittadini, che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età «*italiani e di Stati esteri iscritti nelle liste anagrafiche dei residenti nel Comune*»"[200]. Una partecipazione più inclusiva è prevista nel Comune di Firenze dove lo statuto prevede che possano partecipare ai referendum soggetti residenti che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età «*anche se non forniti di cittadinanza italiana*»[201].

Lo statuto del Comune di Milano appare ancor più inclusivo, prevedendo la possibilità di partecipazione ai referendum anche ai «*cittadini maggiorenni provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea che siano residenti nel Comune di Milano alla data dell'indizione del referendum e titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e in assenza di condanne penali che impediscano l'elettorato attivo, secondo la normativa italiana vigente*»[202].

Con specifico riguardo ai cittadini stranieri emergono limiti impliciti dell'istituto referendario così disciplinato giacché, nonostante la previsione dell'art. 8, co. 5, TUEL richiami al promovimento di «*forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'UE e degli stranieri regolarmente soggiornanti*», le disposizioni statutarie e regolamentari dei comuni oggetto di analisi sono piuttosto scarne.

Più in generale, le diverse previsioni statutarie (e regolamentari) ci pongono, quali costituzionalisti, domande su quale possa essere l'opzione più rispondente ai valori costituzionali soprattutto laddove i diversi territori (*rectius* Comuni) decidano di ampliare, o meno, il ventaglio di elettori (ma anche di promotori dei quesiti referendari)[203] creando in questo modo problemi (o, quanto meno, generando doverose riflessioni) in relazione al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

---

domiciliati, nonché ai contribuenti che corrispondano tasse o imposte a beneficio del Comune di Pescara».

[198] Art. 5, co. 5, Statuto Città di Bari.

[199] Art. 8, co. 1, Statuto Città di Torino.

[200] Art. 14-*bis*, Statuto Comune di Napoli.

[201] Art. 93, co.4, Statuto Comune di Firenze.

[202] Art. 11, co. 4, Statuto Comune di Milano.

[203] Ad esempio, secondo l'art. 83, co. 3, lett. *d)*, Reg.to del consiglio Comunale, Città di Bari, sono titolari del diritto di promozione, di sottoscrizione della proposta referendaria nonché di votazione i «*cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune, i cittadini residenti nel Comune non ancora elettori, che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, i cittadini non residenti, ma che nel Comune esercitano la propria attività di lavoro o di studio, gli stranieri e gli altri apolidi residenti nel Comune che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età. Per l'esercizio del diritto di cui al comma precedente, i cittadini che abbiano già compiuto i sedici anni di età debbono registrarsi presso l'ufficio elettorale del Comune*».

E proprio a tal proposito appare utile richiamare la sentenza n. 146 del 2020 del TAR Campania [204] nella quale è stata affermata l'illegittimità della norma regolamentare del Comune di Salerno che consentiva la partecipazione ai soli cittadini residenti, da almeno cinque anni, alla consultazione popolare. Secondo i giudici, infatti, poiché la partecipazione alla vita pubblica è un diritto riconosciuto ai cittadini in quanto tali, rinviare la possibilità del suo concreto esercizio ad un termine, collegato alla maturazione di un periodo, ritenuto congruo, di stabile collegamento sul territorio, significa negare il diritto stesso[205].

Il TAR muovendo dalla considerazione che la partecipazione popolare alla gestione politico-amministrativa della cosa pubblica è un diritto fondamentale, garantito dalla Costituzione (che all'art. 3, co. 2, impegna la Repubblica a «*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*»)[206], richiama l'art. 8 del TUEL[207] che, al co. 3, fa espresso riferimento ai "cittadini"[208].

Il diritto di partecipazione riconosciuto ai "cittadini", secondo il giudice amministrativo, ha la finalità di concorrere alla gestione politico-amministrativa della cosa pubblica, in funzione di controllo diffuso dell'operato delle istituzioni rappresentative e, lo stesso giudice, per l'individuazione dei soggetti chiamati a partecipare alle "forme di consultazione della popolazione", a livello di enti locali, richiama la definizione del concetto di "popolazione". Popolazione che è costituita dalle "persone che compongono la comunità territoriale" e, pertanto, concetto che richiama, più in generale, la compresenza dei requisiti di cittadinanza e di residenza.

Dunque, le forme di partecipazione di cui ci si occupa sono, in base al citato art. 8, co. 3, TUEL, aperte ai "cittadini residenti". Tuttavia, il TAR richiama anche il co. 5 dell'art. 8, TUEL che autorizza gli enti locali a promuovere "forme di partecipazione" sia per i cittadini UE che per gli stranieri "regolarmente soggiornanti", disciplinandone il loro esercizio negli statuti ed estendendo, quindi, la possibilità di partecipazione anche a chi, pur non essendo "cittadino", abbia comunque uno stabile collegamento con il territorio (non irragionevolmente desunto).

---

[204] Il ricorso aveva ad oggetto alcune disposizioni del regolamento, approvato con delibera n. 35 del 16.9.2019, degli istituti di partecipazione che avevano inibito ai residenti da meno di cinque anni del Comune di Salerno, ancorché iscritti nelle liste elettorali dello stesso Comune, la possibilità di proporre istanze e petizioni (art. 3) ovvero di promuovere il referendum consultivo (artt. 9 e 13). Nello specifico, la sentenza ha affrontato il tema della legittimità amministrativa legata a decisioni urbanistiche e ambientali locali, evidenziando l'importanza di rispettare principi di proporzionalità, trasparenza e partecipazione dei cittadini nei procedimenti decisionali. Per una ricostruzione e un approfondimento si v. M.G. RODOMONTE, *A proposito della natura prescrittiva del principio di "parità di accesso alle cariche elettive". Riflessioni a partire da una recente sentenza del giudice amministrativo sulla carenza di strumenti sanzionatori "reali" nella legge elettorale pugliese*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2021.

[205] TAR Campania, sent. n. 146 del 2020.

[206] Ad illuminare il senso di tale norma concorrono anche gli articoli 1 e 2 Cost., laddove il primo stabilisce che la sovranità ed il suo esercizio appartengono al "popolo" e il secondo esprime la centralità dei diritti della persona ed il loro completamento nelle formazioni sociali.

[207] L'art. 8 T.U.E.L. delinea diversi istituti di partecipazione "popolare" prevedendo «*forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi*» e «*garanzie per il loro tempestivo esame*».

[208] TAR Campania, sent. n. 146 del 2020.

Dalla lettura coordinata delle due disposizioni sopra indicate contenute nell'art. 8 del TUEL, il TAR ha affermato che, mentre la partecipazione popolare è normativamente riconosciuta ai "cittadini residenti", la stessa può essere estesa dallo statuto anche agli "stranieri" residenti. Statuto che può, in ogni caso, disciplinare ulteriormente il "legame" degli stessi con il territorio.

Dunque, se la partecipazione è un "diritto" riconosciuto ai "cittadini", rinviare la possibilità di suo concreto esercizio ad un termine temporale (cinque anni, come nel caso specifico), collegato alla maturazione di un periodo ritenuto "congruo", di "stabile collegamento sul territorio", significa negare il diritto stesso istituendo di fatto «*un indebito ostacolo al suo esercizio e una sorta di "graduatoria" degli aventi diritto, in evidente violazione dell'apicale principio di uguaglianza tra cittadini (ex art. 3 Cost.)*»[209].

12. *Le recenti iniziative referendarie locali (nazionali e oltreconfine). Cenni conclusivi*

Dal 2024 il Comune di Bologna è "teatro" di una delle vicende referendarie locali più discusse degli ultimi anni. L'avvio della dibattuta vicenda si è avuto durante la primavera del 2024 quando è iniziata la raccolta di firme per il referendum "Città 30", a seguito della dichiarazione di ammissibilità (da parte del Comitato dei garanti)[210] della richiesta dei partiti (di destra) di tenere un referendum consultivo sul limite di velocità di 30 chilometri orari, imposto dall'amministrazione comunale[211] (di centrosinistra), nella maggior parte delle strade comunali a partire da gennaio 2024.

Circa un mese dopo l'avvio della raccolta delle firme necessarie per la richiesta referendaria, il Comitato promotore del referendum ha deciso, però, di ritirare "temporaneamente" il quesito sulla base della (dichiarata) impossibilità di riuscire a raccogliere le firme necessarie nei mesi estivi[212].

Nei mesi successivi[213] il comitato dei garanti si è espresso nuovamente dichiarando ammissibile, per la seconda volta, il referendum sulla "Città 30", ed oggi il comitato promotore (diverso da quello precedente) sta procedendo alla raccolta delle

[209] *Ivi*. Il TAR ha, inoltre, affermato che lo stesso statuto del Comune di Salerno riconosce il diritto di promuovere il referendum consultivo agli "elettori" del Comune stesso (Art. 54, co. 1, Statuto Comune di Salerno), e tali sono i "residenti", senza operare alcuna distinzione in base alla data di acquisizione della condizione legittimante (la residenza). Posto, dunque, che il diritto è riconosciuto, senza limitazioni, anche dalla fonte statutaria, non può che concludersi che esula dal potere regolamentare la possibilità di comprimere il diritto civico di partecipazione, che resta, quindi, garantito a tutti i "cittadini" della comunità locale (dunque, ivi residenti) senza limitazioni temporali legate alla durata della condizione di cittadino residente.

[210] Il giudizio di ammissibilità del referendum da parte del Comitato dei garanti è giunto il 1° giugno 2024.

[211] Il limite di velocità di 30 chilometri all'ora è entrato in vigore a Bologna il 16 gennaio 2024, anche se la misura era stata introdotta gradualmente già dal 2023. Grazie a questa iniziativa Bologna è diventata la prima grande "Città 30" in Italia.

[212] Secondo il co. 3 dell'art. 7 dello Statuto del Comune di Bologna, la raccolta firme deve avvenire in un arco di tempo non superiore a tre mesi.

[213] Ottobre 2024.

novemila firme necessarie per poter organizzare il voto (firme che devono essere autenticate entro il 25 gennaio 2025).

Nel caso si dovesse svolgere, quello sulla "Città 30" sarà un referendum consultivo comunale nel quale verrà chiesto ai cittadini residenti di esprimere un'opinione riguardo alla specifica questione legata all'amministrazione della loro città e, più in particolare, sulla sicurezza stradale.

Allargando lo sguardo oltre i confini nazionali, sempre nell'anno 2024, l'istituto referendario locale è stato utilizzato nel Comune tedesco Limburg an der Lahn[214] (città con circa trentaseimila abitanti che si trova a nord-ovest di Francoforte), Comune alle prese con la sporcizia, dei luoghi pubblici del centro storico, causata dai piccioni. L'amministrazione ha deciso di utilizzare lo strumento del referendum comunale per stabilire se procedere all'eliminazione dei piccioni e, dato il tema particolarmente sentito per gli abitanti della città tedesca, il *quorum*, stabilito nel 25% degli aventi diritto, è stato raggiunto ed è stato deciso di sopprimere i volatili.

Anche se il Comune Limburg an der Lahn rappresenta un caso positivo di svolgimento del referendum (poiché il problema è stato risolto ascoltando il parere dei cittadini), è da evidenziare che, anche fuori dai confini nazionali, il referendum locale non sembra riscuotere grande successo come è accaduto, ad esempio, a Parigi dove, nella consultazione referendaria (svolta a febbraio 2024) per triplicare i costi dei parcheggi per i SUV, ha partecipato solo il 5% degli aventi diritto.

Ma non solo, a Parigi, già ad aprile 2023 era stata registrata una bassa affluenza (inferiore all'8% degli aventi diritto) nel referendum sull'utilizzo dei monopattini[215].

L'aspetto maggiormente significativo relativo allo svolgimento dei referendum locali (*rectius* comunali) consultivi è che il loro risultato non è vincolante: anche se la maggioranza dei votanti si esprimesse contrariamente alla misura sottoposta al voto, l'amministrazione potrebbe scegliere comunque di non eliminarla, o di modificarla solo in parte.

Nella pratica, però, bisogna riscontrare che i risultati di questa tipologia di referendum sono tenuti in considerazione soprattutto se il quesito, che si dimostra divisivo in città, riguarda un progetto centrale per il programma di governo dell'amministrazione comunale in carica (o per le opposizioni).

Nondimeno, bisogna anche riscontrare che la concreta esperienza referendaria locale in Italia non ha avuto un grande successo anche quando i quesiti avevano a che fare con la tutela della salute pubblica (si pensi alla dibattuta proposta di chiusura dell'ILVA di Taranto, sottoposta a referendum nel 2013)[216].

---

[214] Nei giorni delle elezioni europee di giugno 2024, il comune di Limburg an der Lahn ha votato anche per il referendum comunale sui piccioni. In particolare, gli elettori si sono dovuti esprimere sulla scelta (del 13 novembre 2023) del Consiglio comunale di eliminare fisicamente i piccioni o di abrogare la decisione (come proposto dalle associazioni animaliste locali).

[215] Referendum nel quale i partecipanti hanno votato (in 9 su 10) no all'utilizzo dei monopattini a noleggio.

[216] Per un approfondimento si v. L. GORI, *Il referendum locale sul caso Ilva*, in *Federalismi.it*, 15/2013, 1 ss. Il referendum comunale di Taranto si è svolto il 14 aprile 2013 e gli aventi diritto sono stati chiamati ad esprimersi su tre quesiti: «*1) Volete voi, cittadini di Taranto, al fine di tutelare la vostra salute nonché la salute dei lavoratori contro l'inquinamento, proporre la chiusura dell'ILVA?; 2)Volete*

Inoltre, nella maggior parte dei casi non sono stati raggiunti i *quorum* necessari per (tentare di) aprire un dibattito in seno all'organo comunale competente in materia.

Questo è, oggi, l'importante aspetto da tenere in considerazione (e quello che riveste maggiore centralità) soprattutto alla luce dei dati sulla partecipazione effettiva al voto, emersi con le ultime elezioni europee[217], dati che ci stanno mostrando, sempre con maggiore evidenza, come gli elettori (*rectius* gli aventi diritto) mostrano disinteresse rispetto alle questioni politiche. Questa tendenza, chiamata con il termine di "astensionismo", rappresenta certamente un campanello di allarme per la democrazia.

È indubbio che la partecipazione al voto nei referendum locali (ma non solo) sia un elemento cruciale per valutare la legittimità e il peso politico del risultato. Tuttavia, bisogna tenere conto che l'affluenza può, significativamente, variare in base a diversi fattori come, ad esempio, l'importanza del tema, il livello di informazione della popolazione e, financo, le modalità di svolgimento del referendum.

Tra i fattori capaci di influenzare la partecipazione un ruolo centrale è rivestito dall'importanza del tema o, meglio, dalla percezione dell'importanza del tema. In questo caso, se il quesito del referendum riguarda questioni rilevanti o particolarmente sentite dalla comunità locale la partecipazione tende ad essere più ampia. Per sensibilizzare maggiormente la comunità locale è, inoltre, utile condurre una buona campagna di informazione in modo da aumentare il coinvolgimento della cittadinanza e l'interesse attorno al quesito referendario. Infine, anche la richiesta di un particolare *quorum* e le modalità di voto sono fattori che possono influenzare la partecipazione. Si pensi, ad esempio, all'accessibilità delle urne (numero di seggi ed orari di apertura), al possibile utilizzo di strumenti di voto innovativi, come il voto elettronico, ma anche al *quorum* minimo previsto in ogni singolo comune (capace di influenzare anche negativamente se percepito come difficile da raggiungere).

In risposta all'attuale crisi di partecipazione politica ma anche come possibile strada di rinvigorimento del referendum locale, si potrebbe pensare – o forse si prospetta la necessità – di scoprire o riscoprire o rilanciare una dimensione inclusiva degli strumenti di partecipazione popolare.

Bisogna, infatti, ricordare che il referendum locale, se può svolgersi esclusivamente su materie di interesse locale, si indirizza per sua natura su scelte

---

voi, cittadini di Taranto, al fine di tutelare la vostra salute nonché quella dei lavoratori, proporre la chiusura dell'area a caldo dell'ILVA, maggiore fonte di inquinamento, con conseguente smantellamento dei parchi minerali?; 3) Volete voi, cittadini, che il Comune di Taranto chieda all'ILVA Spa il risarcimento dei danni, in seguito alla condanna definitiva da parte della Corte di Cassazione dei responsabili del citato impianto siderurgico per inquinamento ambientale, tenendo presente che gli interessi diffusi, come quelli dell'ambiente e della salute, non possono essere oggetto di accordo da parte dell'ente locale, così come sancito dalla Corte di Cassazione e dalla Magistratura amministrativa?». Al referendum ha partecipato il 19,55% degli aventi diritto; hanno votato sì l'81,29% degli elettori, no il 17,25%. Il quorum stabilito dal regolamento comunale per la validità del referendum (la maggioranza degli elettori: cfr. art.13, Statuto comunale Taranto) non è stato quindi raggiunto.

[217] L'8 e il 9 giugno 2024 si sono svolte le elezioni per il parlamento Europeo dove la percentuale di affluenza alle urne è stata tra le più basse nella storia della Repubblica, infatti, secondo quanto riportato dall'Ansa (10 giugno 2024) questa è arrivata solo al 49,69%, ponendo l'Italia tra i primi Paesi per minor affluenza. Per un ulteriore approfondimento sulla giurisprudenza costituzionale sul caso Ilva si v., *ex plurimis*, F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e Materiali. Un itinerario giurisprudenziale*, Torino, 2021, 255–258.

amministrative o di indirizzo politico-amministrativo locale. E di qui può apparire la duplice importanza del referendum locale sia quale strumento di partecipazione democratica che quale strumento a sua volta capace (o che si spera possa essere capace) di riattivare una più ampia e consapevole partecipazione dei cittadini alla vita politica locale. Si pensi, ad esempio, alle scelte relative alle politiche sociali (in ambito locale), o alle scelte relative all'utilizzo di beni comunali o di beni sottratti alle criminalità organizzate, oppure alle decisioni aventi valenza ambientale o, ancora, a quelle concernenti i soggetti "fragili" o in condizioni di vulnerabilità.

In conclusione, l'istituto referendario a livello locale non ha avuto un grande successo e le ragioni possono essere ricomprese nella debolezza intrinseca dell'autonomia locale. Debolezza che si mostra anche nella (deludente) capacità di prestazione dell'istituto nelle dinamiche della forma di governo locale, ma anche nella crisi di partecipazione politica (che attraversa tutti i livelli di partecipazione del Paese[218]) e, infine, nella crisi delle forme della politica, dunque nel cortocircuito fra il livello rappresentativo della classe politica locale e il livello partecipativo. I partiti (ma anche movimenti organizzati) faticano, infatti, a proporre forme di consultazione e faticano a coinvolgere l'opinione pubblica locale, fatica che si appalesa con la scarsa partecipazione al voto.

[218] Per una più ampia riflessione su quale possa essere il futuro del referendum e sul tema dell'astensionismo si v. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum, Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, cit., 213 ss. e 529 ss.