

ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DOTTORATO DI RICERCA IN
**STATO, PERSONA E SERVIZI NELL'ORDINAMENTO
EUROPEO E INTERNAZIONALE**
CURRICULUM “DIRITTO COSTITUZIONALE”

XXVI CICLO

**La partecipazione popolare
nell'esperienza dei referendum comunali**

Presentata da

Francesco Conte

Coordinatore del dottorato e relatore

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Settore concorsuale di afferenza: 12/C1

Settore Scientifico disciplinare: IUS/08

Esame finale anno 2015

SOMMARIO

INTRODUZIONE	pag.	7
--------------	------	---

CAPITOLO 1

IL REFERENDUM TRA “DEMOCRAZIA DIRETTA”

E “DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA”

1.1. L'ambigua nozione di democrazia diretta: quale spazio per i referendum?	«	9
1.2. Il referendum come “gioco a somma zero”	«	19
1.3. Il referendum alla prova della democrazia partecipativa	«	23
1.4. La natura poliedrica dei referendum	«	31
1.5. Il ruolo dei referendum nella democrazia rappresentativa	«	38

CAPITOLO 2

GLI ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE NEGLI ENTI LOCALI

2.1. La partecipazione dei cittadini alla vita pubblica della propria comunità	«	46
2.2. I referendum in materia di variazioni territoriali	«	49
2.3. Le prime esperienze “spontanee” di disciplina dei referendum locali	«	53

2.4. Il referendum nei progetti di riforma dell'ordinamento degli enti locali	«	61
2.5. La “partecipazione popolare” dalla legge sull'Ordinamento delle autonomie locali al TUEL	«	65
2.6. I soggetti e gli istituti della partecipazione popolare nel dettaglio	«	69
2.6.1. <i>I soggetti titolari dei diritti di partecipazione popolare</i>	«	71
2.6.2. <i>I “corpi intermedi”: le libere forme associative e gli organismi di partecipazione popolare</i>	«	74
2.6.3. <i>Gli istituti di partecipazione popolare “obbligatori”, “facoltativi” e “ulteriori”</i>	«	76
2.7. Gli istituti di partecipazione negli Enti Locali appartenenti alle Regioni a statuto speciale	«	78
2.7.1. <i>La partecipazione negli Enti Locali in Sicilia</i>	«	80
2.7.2. <i>La partecipazione negli Enti Locali in Trentino-Alto Adige</i>	«	83
2.7.3. <i>La partecipazione negli Enti Locali in Valle d'Aosta</i>	«	86

CAPITOLO 3

IL REFERENDUM NEGLI STATUTI E NEI REGOLAMENTI COMUNALI

3.1. Il referendum e gli altri strumenti di partecipazione popolare negli ordinamenti degli Enti Locali	«	88
3.2. Le diverse tipologie di referendum disciplinati dai Comuni	«	89
3.2.1. <i>Referendum consultivi</i>	«	90

3.2.2. <i>Referendum deliberativi</i>	«	92
3.2.3. <i>Referendum abrogativi</i>	«	93
3.2.4. <i>Referendum confermativi</i>	«	95
3.2.5. <i>Referendum propositivi</i>	«	96
3.2.6. <i>Referendum sospensivi</i>	«	97
3.3. I limiti dei referendum comunali	«	99
3.3.1. <i>Un limite di portata generale: l'ambito territoriale</i>	«	100
3.3.2. <i>I limiti "ontologici" dei referendum</i>	«	102
3.3.3. <i>Gli altri limiti previsti dagli statuti</i>	«	105
3.4. I procedimenti referendari	«	108
3.5. La decisione sull'ammissibilità dei referendum	«	111
3.5.1. <i>Il ruolo dei collegi dei garanti</i>	«	113
3.5.2. <i>La giustiziabilità della decisione del collegio</i>	«	117

CAPITOLO 4

I REFERENDUM COMUNALI NELLA PRASSI

4.1. La raccolta dei dati: una premessa ed alcune osservazioni iniziali	«	122
4.2. Le consultazioni referendarie nei Comuni italiani	«	123
4.2.1. <i>Brescia: questa metropolitana non s'ha da fare?</i>	«	123
4.2.2. <i>Carrara. "Referendum ed elezioni mai lo stesso giorno"</i>	«	125
4.2.3. <i>Como: un quorum senza (molti) effetti</i>	«	128
4.2.4. <i>Forlì. Il referendum come mezzo di integrazione</i>	«	129
4.2.5. <i>Gorizia: "ammissibili i referendum consultivi sullo Statuto"</i>	«	131
4.2.6. <i>Milano, buona la terza</i>	«	135
4.2.7. <i>Padova. Un referendum "informale"</i>	«	138

4.2.8. <i>Trento. Un altro quorum è possibile</i>	« 142
4.2.9. <i>Consultazioni referendarie in altre città</i>	« 145
4.3. Il referendum sulla “scuola dell'infanzia” nel Comune di Bologna	« 149
4.3.1. <i>I “precedenti”</i>	« 150
4.3.2. <i>Le norme comunali sulla partecipazione</i>	« 152
4.3.3. <i>L'iniziativa del “Comitato articolo 33”</i>	« 155
4.3.4. <i>“Senza oneri per lo stato”: la discussione continua</i>	« 160
4.3.5. <i>Gli effetti del referendum del 26 maggio 2013</i>	« 163
CONCLUSIONI	« 168
BIBLIOGRAFIA	« 175

INTRODUZIONE

Nell'ordinamento italiano, i Comuni rappresentano per i cittadini gli enti di maggior prossimità tra le autonomie locali di rilievo costituzionale. Pur nelle notevoli diversità in termini di dimensioni, popolazione e sviluppo economico che caratterizzano gli oltre 8 mila Comuni italiani, può ragionevolmente affermarsi che gli stessi costituiscono altrettante comunità, con legami identitari spesso avvertiti, per ragioni storiche, in maniera più intensa rispetto a quanto avvenga per gli altri livelli territoriali.

D'altro canto, i Comuni incarnano idealmente delle piazze in cui il dibattito politico può svilupparsi in assenza di particolari filtri ed intermediazioni, con un rapporto diretto tra cittadini ed istituzioni, tra rappresentati e rappresentanti, con dimensioni astrattamente idonee ad ipotizzare forme di democrazia diretta.

Per tali ragioni, i Comuni costituiscono uno snodo di centrale importanza nell'esercizio di quella sovranità popolare emblematicamente riconosciuta nell'articolo 1 della Costituzione della Repubblica Italiana; al contempo, forniscono terreno fertile per la sperimentazione di modelli di partecipazione democratica, a partire dai diritti partecipativi istituzionali, per giungere fino a pratiche partecipative informali in grado di dare spazio anche a formazioni politico-sociali dotate di un certo grado di spontaneità.

Con il presente lavoro si è scelto di focalizzare l'attenzione su uno degli strumenti "istituzionali" – nonché uno tra i più tradizionali – di partecipazione popolare, ovvero il *referendum*, nelle diverse forme ed accezioni che rientrano nel campo semantico di tale espressione. Tale scelta, per alcuni aspetti, potrà sembrare "controcorrente", in ragione delle recenti tendenze al progressivo riconoscimento – anche legislativo – di altri canali partecipativi più informali e comunque ispirati a modelli di democrazia deliberativa. E d'altra parte, il rinnovato interessamento per lo strumento referendario, anche in ambito nazionale ed internazionale, senza contare l'organizzazione di numerose consultazioni (anche non istituzionali) per la riaffermazione di alcune identità territoriali, suggeriscono che il referendum, quale espressione diretta della volontà popolare, nonostante i forti limiti che vi sono connaturati, gode ancora di una sorta di fascino e di un'efficacia

politica notevole che trascende i risultati della consultazione, contribuendo all'apertura o all'intensificazione di dibattiti politici su questioni percepite di rilevante importanza.

Deve tuttavia essere chiarito fin da subito che, nonostante le suggestioni che da sempre accompagnano l'idea di referendum, quest'ultimo non può aspirare a sostituire il sistema della democrazia rappresentativa, ma – piuttosto – lo presuppone. In altre parole, il referendum costituisce, al più, un momento integrativo all'interno del circuito della rappresentanza politico-democratica: esso può dunque incidere, anche notevolmente, sull'azione politica e sulla stessa forma di governo, ma non è in grado di connotarla. La possibilità di consultare il corpo elettorale tramite referendum, dunque, non trasforma una democrazia rappresentativa in una democrazia “diretta”, in quanto la stessa natura del referendum, anche nelle sue forme “legislative”, presuppone l'esistenza di un interlocutore, destinatario della volontà espressa mediante il voto, che sarà chiamato a dare attuazione a quella volontà o, comunque, a confrontarsi con essa. Tali considerazioni valgono anche – e per alcuni aspetti, a maggior ragione – per i referendum previsti nei Comuni. Ciò sia perché, in quell'ambito, è nettamente prevalente la forma dei referendum consultivi, di per sé inadatti ad esprimere effetti giuridicamente vincolanti ed immediatamente attuabili, sia perché la responsabilità ultima delle decisioni assunte negli enti locali è in ogni caso rimessa, dall'ordinamento, ai loro organi di governo.

Con ciò non si intende sminuire la portata, anche valoriale, dell'istituto referendario, ma piuttosto tentare di costruirne una visione “laica”, avulsa dalle eccessive aspettative che lo sovraccaricano, spesso strumentalmente o per ragioni ideali, che tuttavia non trovano conforto nell'esperienza reale.

CAPITOLO 1

IL REFERENDUM TRA “DEMOCRAZIA DIRETTA” E “DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA”

1.1. L'ambigua nozione di democrazia diretta: quale spazio per i referendum?

L'espressione “democrazia diretta” si riferisce ad un concetto sviluppato in epoca illuministica in contrasto con quello di “democrazia rappresentativa” ed allude ad un modello democratico all'interno del quale tutti i consociati contribuiscano continuamente ed in via esclusiva alla formazione dell'indirizzo politico dello Stato.

Diversamente dalla democrazia rappresentativa, nella democrazia diretta “pura” i cittadini non eleggono propri delegati che siano poi chiamati ad esprimere la “volontà della Nazione”, ma quest'ultima emergerebbe da una manifestazione di volontà espressa direttamente dal popolo. L'elaborazione di questo modello è attribuita prevalentemente al filosofo ginevrino Jean-Jacques Rousseau, sebbene tale locuzione non appaia mai nelle sue opere¹.

1 Cfr. J.-J. Rousseau, *Du contrat social: ou principes du droit politique*, 1762. L'Autore, nel ricostruire le diverse forme di governo di ogni Stato, pone quali condizioni generali – in ogni caso – che il potere legislativo resti nelle mani del popolo, in quanto sovrano, e che non possa essere delegato a dei rappresentanti (“Dico dunque che la sovranità, non essendo che l'esercizio della volontà generale, non può mai alienarsi, e che il sovrano, essendo solo un ente collettivo, non può essere rappresentato che da se stesso; il potere può, sì, essere trasmesso, ma non la volontà” Lib.II, cap.I; “I deputati del popolo non sono dunque e non possono essere i suoi rappresentanti, sono solo i suoi commissari; non possono concludere niente in modo definitivo. Qualunque legge che non sia stata ratificata dal popolo in persona è nulla; non è una legge” Lib.III, cap.XV). Diversamente, il potere esecutivo può essere esercitato da un singolo, da un ristretto numero di persone in un collegio, oppure dall'intero popolo. A seconda di chi eserciti il potere esecutivo, si parlerà, rispettivamente, di una monarchia, di un'aristocrazia o di una democrazia. È interessante notare come R. attribuisca il carattere di democrazia alle sole forme di governo che assommino nel popolo sia il potere legislativo che il potere esecutivo: da ciò non discende, tuttavia, che una forma di governo simile sia concretamente auspicabile, in quanto non adatta agli uomini (“Se ci fosse un popolo di dèi si governerebbe democraticamente. Un governo tanto perfetto non conviene ad uomini” Lib.III, cap.IV). I passi citati, compresi quelli successivi,

Il modello ideale di riferimento della democrazia diretta si rinviene nella democrazia ateniese del V e (soprattutto) del IV secolo a. C, anche se in realtà, neppure tale modello storico integra totalmente l'idea di democrazia diretta nella sua accezione più radicale².

A dimostrazione della non completa aderenza del modello ateniese con la definizione di democrazia diretta, si possono rilevare almeno due ordini di ragioni: innanzi tutto, il concetto di popolo, nell'era greca classica, era fortemente limitato in quanto solo una minima parte della popolazione era costituita di “cittadini”, mentre la restante parte era composta da stranieri residenti (*meteci*) o schiavi – privi dei diritti politici – ed inoltre le donne erano escluse del tutto dalla partecipazione alla vita pubblica; in secondo luogo, neppure nell'Atene del V-IV secolo a.C. (nonostante le ampie limitazioni appena accennate) era possibile la partecipazione contestuale di tutti i cittadini alle decisioni politiche della *pòlis*, e, di conseguenza, era necessario un sistema di selezione che, tuttavia, si basava principalmente sul sorteggio³ anziché sull'elezione.

sono contenuti nella traduzione di M.Garin in *Rousseau, Scritti politici*, vol. II, 1994, Biblioteca Universale Laterza.

2 Cfr. V. Pazé, *La democrazia degli antichi, la democrazia dei moderni*, in *Questione giustizia*, 5/2012, pp. 43-56.

3 Cfr. F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, Il Mulino, 2007, in part. pp. 14 e ss. Una parte (minoritaria) della dottrina ritiene che possa trovare spazio ancora oggi lo strumento del sorteggio nella composizione delle assemblee rappresentative. Si vedano ad esempio, Y. Sintomer, *Il potere al popolo* (trad. di D. Frontini), Edizioni Dedalo, 2009. Il dibattito sulla questione è stato riaperto in Italia da una lettera di Carlo Calenda pubblicata su *Il Foglio*, il 29 dicembre 2011, ripreso da un articolo di Michele Ainis su *Il Corriere della Sera*, del 2 gennaio 2012, “Una Camera dei cittadini”. La proposta rilanciata da Ainis era quella di una Camera composta da cittadini estratti a sorte con la funzione di vigilare sull'operato della Camera dei rappresentanti eletti. Tale presa di posizione fu duramente criticata da Giovanni Sartori, sulle pagine dello stesso quotidiano, con un articolo pubblicato il 5 gennaio 2012, “La Camera non è dei cittadini ma dei loro rappresentanti”. La tecnica del sorteggio, ad ogni modo, appartiene già all'ordinamento italiano, sebbene in ambiti delimitati, come nell'ipotesi prevista, per la composizione integrata della Corte costituzionale nei giudizi d'accusa, dall'ultimo comma dell'art. 135 Cost. come novellato dalla L.cost. 22 novembre 1967, n.2, oppure per l'assegnazione di un seggio, in caso di parità delle cifre elettorali (cfr. ad esempio gli

Anche tra gli intellettuali illuministi, l'adozione di una forma di governo riconducibile alla democrazia diretta era decisamente minoritaria e si registrava, invece, un *favor* per il modello basato sulla rappresentanza⁴. Lo stesso Rousseau, ad ogni modo, riconosceva che la “vera democrazia” non fosse concretamente attuabile se non in Stati di piccole dimensioni⁵.

Recentemente, lo sviluppo di nuove tecnologie ha riaperto l'interesse verso una – futuribile – attuazione di forme di democrazia diretta (o

artt. 71 e 73 del D.lgs. 18 agosto 2000 n.267, relativamente all'elezione dei consigli comunali, nonché l'art. 83 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, relativamente all'elezione della Camera dei Deputati). Recentemente, nel Comune di Capannori, in Provincia di Lucca, è stata sperimentata l'approvazione di un bilancio “socio-partecipativo” ad opera di un'assemblea di cittadini estratti a sorte. Il progetto è stato realizzato sulla base della L.R. Toscana 69/2007 (*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*) e finanziato dalla stessa Regione. Maggiori informazioni possono essere reperite all'indirizzo web del Comune di Capannori <http://www.comune.capannori.lu.it/node/9066>. Si segnala che la Regione Toscana, nel 2013, ha approvato una nuova legge sulla partecipazione (poiché la precedente legge del 2007 disponeva la sua automatica cessazione di efficacia dopo il decorso di cinque anni, periodo poi prolungato per effetto della L.R. 72/2012): i processi partecipativi sono pertanto ora disciplinati dalla L.R. 2 agosto 2013, n. 46. Un progetto simile è stato sperimentato su iniziativa del Comune di Parma, il 29 settembre 2013, con il coinvolgimento di un'assemblea composta da 500 persone (ma i partecipanti effettivi sono stati circa 300), metà delle quali estratte a sorte (le altre hanno partecipato su base volontaria). Il percorso che ha portato all'assemblea ed i suoi risultati sono consultabili sul sito web dedicato, curato dallo stesso Comune: www.ilquartierechevorrei.it.

4 “Comme, dans un État libre, tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative. Mais comme cela est impossible dans les grands États, et est sujet à beaucoup d'inconvénients dans les petits, il faut que le peuple fasse par ses représentants tout ce qu'il ne peut faire par lui-même”, Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1758, Lib.XI, cap. VI.

5 “Volendo prendere il termine nella sua rigorosa accezione, una vera democrazia non è mai esistita e non esiterà mai. [...] Non si può immaginare che il popolo resti senza interruzione adunato per attendere agli affari pubblici [...] D'altra parte, quante cose difficili da riunire non presuppone questo governo! In primo luogo uno stato molto piccolo, in cui il popolo sia facile da radunare e dove ciascun cittadino possa conoscere tutti gli altri”. Rousseau, *Il contratto sociale*, cit., Lib.III cap. IV. Si precisa nuovamente, tuttavia, che per R. “vera democrazia” è quella che assomma nel popolo

immediata). Ed infatti, sarebbe astrattamente possibile creare delle piazze “virtuali” in grado di contenere l'intera cittadinanza di una Nazione⁶. Tuttavia, si è osservato, che i limiti al concreto funzionamento di un modello simile non sono legati semplicemente a ragioni tecniche che impedirebbero di radunare tutti i cittadini all'interno di un unico luogo (reale o virtuale che sia), quanto piuttosto all'impossibilità che un gruppo di persone eccessivamente ampio possa elaborare una sintesi politica che sia stata realmente partecipata da tutti i suoi membri⁷.

Vi sarebbe, pertanto, la tendenza alla formazione di piccoli sottogruppi di membri maggiormente attivi o maggiormente influenti che finirebbero

sovrano potere esecutivo e legislativo. Quest'ultimo, invece, inteso come potere di formare “leggi” dal contenuto “generale” (in opposizione con gli atti aventi contenuto particolare, che appartengono al governo), deve sempre essere ad appannaggio del solo popolo. Affinché ciò sia possibile, in ogni caso, il popolo deve riunirsi in assemblee “fisse e periodiche che nessuna ragione possa abolire o aggiornare [...] Mi si potrà obiettare che questo va bene per una sola città; ma che fare quando lo Stato ne comprende parecchie? [...] se non si può ridurre lo Stato entro giusti limiti, resta ancora una risorsa; di non tollerarvi una capitale, e di far risiedere il governo a turno in ogni città, riunendovi anche, volta a volta, le assemblee del paese”. *Ibidem*, Lib.III, cap. XIV.

6 Nell'ottobre 2012, il noto *social network* “Facebook” ha raggiunto il miliardo di utenti (www.ansa.it 10 ottobre 2012). Restando nell'ambito delle consultazioni popolari per mezzo di strumenti informatici, si segnala la Consultazione avviata dal Governo Italiano dal luglio all'ottobre 2013, che ha portato alla compilazione di oltre 130 mila questionari sul tema delle riforme costituzionali. I questionari erano accessibili ai cittadini per mezzo della piattaforma web www.partecipa.gov.it.

7 R. Pagano, *Telematica e democrazia* diretta, in *Informatica e diritto*, 3/1984, pp. 27-39. L'autore osserva che dalla realizzabilità pratica di una forma di democrazia diretta “telematica” non discende automaticamente la sua funzionalità: “Nell'agorà telematica, nella quale sono annullati i vincoli posti dalla distanza e dal numero dei partecipanti, la volontà popolare potrà manifestarsi, ma soltanto in forma elementare, con la espressione, cioè di un sì o di un no riguardo al testo di un progetto di legge” (*ibidem*, pag. 34). L'A., tuttavia, non esclude che le nuove tecnologie informatiche possano consentire una maggiore integrazione tra democrazia rappresentativa e diretta.

Più di recente, si è anche rilevato che l'inclusività promessa dalle agorà virtuali è solo apparente “rischiando in realtà di escludere (e dunque sottorappresentare) intere categorie di persone a basso livello di alfabetizzazione (anche informatica)”. A. Valastro, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, 1-2/2008, p. 480.

per assumere il controllo dell'indirizzo politico e per di più al di fuori di un qualunque controllo democratico.

Il rapporto tra le due nozioni di democrazia diretta e democrazia rappresentativa non è sempre stato considerato di reciproca esclusione ed anzi, in determinati periodi storici, i due concetti si sono spesso sovrapposti. In particolare, nell'ambito di democrazie rappresentative in cui i partiti politici giochino un ruolo decisivo, tanto da determinare in maniera esclusiva (o quasi) la composizione delle assemblee elettive, si è sostenuto che il naturale distacco tra rappresentante e rappresentato verrebbe meno⁸. La stessa natura della rappresentanza politica muterebbe, trasformandosi in una sorta di rappresentanza organica dei partiti. I partiti annullerebbero la distanza tra i loro iscritti e le assemblee elettive, determinando – secondo questa ricostruzione – la trasfigurazione della democrazia rappresentativa in democrazia diretta⁹.

Allo stesso modo, sono state definite “democrazie dirette”, anche quelle di stampo sovietico ed ancora la medesima espressione è stata adoperata per descrivere la molteplicità di assemblee rappresentative su più livelli territoriali, o anche per riferirsi alla spontanea aggregazione di corpi sociali intermedi (associazioni, sindacati, comitati civici)¹⁰.

Secondo una parte della dottrina¹¹, democrazia diretta e democrazia

8 Tesi sostenuta da C. Schmitt in *Dottrina della Costituzione*. L'A. peraltro, giunge alla conclusione che la presenza di partiti è incompatibile con la democrazia rappresentativa: il *Parteiinstaat* (lo “stato dei partiti”) sarebbe una forma di democrazia diretta. Conseguentemente, i due concetti – di democrazia diretta e rappresentativa – resterebbero ben distinti tra loro.

9 “Mentre la rappresentanza presuppone un insuperabile dualismo tra sovrano e i soggetti, esige l'assoluta libertà dei rappresentanti e permette l'imputazione delle loro decisioni alla nazione sovrana, lo Stato dei partiti annulla la distanza, stabilisce un rapporto di contiguità tra la volontà dei soggetti (politicamente organizzati) e la volontà statale e si sbarazza per ciò stesso del meccanismo rappresentativo”. P. Costa, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangieri*, n. 3 del 2004, p. 389.

10 Cfr., sul punto, E. Rotelli, *Il referendum deliberativo comunale in Italia*, in *Amministrazione*, n. 2 del 1999, pp. 297-310. V., in particolare, pp.298-299.

11 N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Democrazia e partecipazione*, Torino, 1978, ora in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, Einaudi, p.33.

rappresentativa dovrebbero confluire in un modello di “democrazia integrale”, in grado di superare i limiti dei due sistemi originari e di migliorare la qualità democratica della democrazia rappresentativa¹². Democrazia rappresentativa e democrazia diretta sarebbero poste lungo un unico *continuum* ed in concreto nessuna democrazia reale sarebbe riconducibile puramente ed esclusivamente ad una delle due forme¹³.

Pur riconoscendo alcuni elementi in comune tra i due modelli di democrazia e negando la sussistenza di un'assoluta ed ontologica incompatibilità tra di esse, altri¹⁴ evidenziano, su dati empirici, la prevalenza – nelle democrazie contemporanee – dell'elemento rappresentativo su quello che potremmo definire plebiscitario. Hanno invece criticato l'uso estensivo, e per alcuni aspetti attenuato, della locuzione “democrazia diretta” confinandola al modello ideale prima richiamato e, in quanto tale, concretamente irrealizzabile.

Attualmente, più che per definire una forma di governo, l'espressione “democrazia diretta” è utilizzata per descrivere alcuni istituti di partecipazione popolare, presenti all'interno delle moderne democrazie rappresentative, per mezzo dei quali i cittadini sono chiamati ad esprimere il proprio consenso (o dissenso) in relazione ad una o più proposte specifiche, oppure a presentare istanze o proposte di iniziativa legislativa.

12 E.W. Bockenforde, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 1985, pp. 241 ss.

13 “[F]ra la democrazia rappresentativa pura e la democrazia diretta pure non c'è, come i fautori della democrazia diretta credono, un salto qualitativo, come se fra l'una e l'altra ci fosse uno spartiacque e una volta scesi dall'altra parte il paesaggio fosse del tutto cambiato [...] Proprio perché fra la forma estrema di democrazia rappresentativa e la forma estrema di democrazia diretta c'è un continuum di forme intermedie, un sistema di democrazia integrale le può contenere di solito tutte”, N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, cit., pp. 46-47.

14 G. Sartori, *Democrazia* (voce), in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. II, pp.742-749. Ivi (p.742) l'autore rileva: “Inutile illudersi: la democrazia 'in grande' non può che essere una democrazia rappresentativa che disgiunge la titolarità dall'esercizio per poi ricollegarli a mezzo dei meccanismi rappresentativi di trasmissione del potere. L'aggiunta di taluni istituti di democrazia diretta - quali il referendum e l'iniziativa popolare delle leggi - non toglie che le nostre siano democrazie indirette governate da rappresentanti”.

In quest'accezione, l'espressione “democrazia diretta” è soprattutto associata all'istituto del referendum, nelle sue diverse forme, intendendo con quest'espressione una particolare tipologia di consultazione popolare deliberativa, disciplinata (o comunque ammessa) in via ordinaria e con effetti giuridici predeterminati¹⁵.

All'inquadramento del referendum come “istituto di democrazia diretta”¹⁶, sono state avanzate, tuttavia, alcune critiche¹⁷.

15 L'ordinarietà del referendum è, per la dottrina, uno degli elementi che lo distingue dal “plebiscito”, come illustrato da G.M. Salerno *Referendum* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, (altresì reperibile in formato elettronico all'indirizzo web <http://www.iusexplorer.it/Enciclopedia>). In particolare, sulla scorta di tale classificazione, sono qualificabili come plebiscitarie le consultazioni popolari concernenti gli atti di annessione al Regno di Sardegna, le quali “non essendo regolate in via preventiva e generale da norme costituzionali (intese in senso sostanziale) dell'ordinamento [...] vigente, non furono 'normali' o 'ordinarie', ma al contrario furono indette dagli organi di governo in via eccezionale, ovvero 'eccezionalmente' rispetto al complessivo ordinamento costituzionale in quel momento esistente”. Ivi, par. 1. Allo stesso modo, anche il “referendum istituzionale” celebrato il 2 giugno 1946, in quanto introdotto in vista della consultazione medesima, dovrebbe essere qualificato come plebiscito. L'A., tuttavia, osserva come, secondo un'interpretazione dell'art. 139 Cost. il referendum istituzionale “sarebbe espressione di un principio implicitamente accolto, anche se non regolato, dalla Costituzione”.

16 Così la dottrina prevalente, tra cui A. Chiappetti, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1974, G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 1 del 1947, pp. 30 ss. ed anche N. Bobbio, e G. Sartori, opp. ultt. citt. G. M. Salerno, *Referendum*, op. ult. Cit., par. 1, pur non deprecando la classificazione del referendum come istituto di democrazia diretta, segnala la sostanziale differenza tra lo stesso e le forme “storiche” di democrazia diretta, tra cui le *Landsgemeinden* (assemblee cantonali svizzere), i *Town meeting* (assemblee cittadine di alcuni stati del New England) e le assemblee dell'Atene periclea, evidenziando che in queste ultime “il popolo non solo delibera, ma si riunisce anche in uno stesso luogo, con ulteriore facoltà di poter previamente discutere in modo non dissimile ad un comune organo collegiale perfetto”.

17 In particolare, M. Luciani, *Articolo 75 – Il referendum abrogativo*, in G.Branca e A.Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, impostazione da ultimo accolta anche da M. Della Morte, *Rappresentanza vs. Partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012, v. in particolare, pp. 58 e ss. Non può, tuttavia, non tenersi conto dell'ampia diffusione dell'espressione, sia in dottrina che in giurisprudenza. Si veda, da

In primo luogo si può notare come i referendum stessi siano presenti solo in forme di governo che, per l'appunto, sono diverse dalla democrazia diretta. In quest'ultima, infatti, la sovranità sarebbe continuamente esercitata da un'assemblea di cittadini con poteri deliberanti rispetto alle quali i referendum sarebbero un istituto pleonastico.

Al contrario all'interno delle democrazie contemporanee, i referendum sono prevalentemente adoperati in funzione correttiva o integrativa della volontà espressa dalle assemblee rappresentative e solo raramente in funzione sostitutiva¹⁸. Le consultazioni referendarie, di conseguenza, andrebbero ad inserirsi all'interno di un circuito di formazione delle decisioni politiche il cui *dominus* resterebbe comunque l'assemblea dei rappresentanti. In altre parole, nelle democrazie rappresentative, gli strumenti di cd. democrazia diretta finiscono sempre per avere carattere eccezionale e, in ogni caso, per rafforzare lo stesso circuito rappresentativo¹⁹.

I referendum, peraltro, rischierebbero di essere strumentalizzati da parte degli stessi soggetti (i partiti, ma anche gruppi di pressione) che concorrono nell'arena elettorale, finendo per essere confinati tra gli strumenti della dialettica parlamentare o, *lato sensu*, politica²⁰.

ultimo, la sent. 199/2012 della Corte costituzionale che, per l'appunto, si fa portatrice di “una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli *strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa* delineato dal dettato costituzionale” (corsivo mio).

18 Sui referendum “sostitutivi” v. *infra*.

19 Lo stesso N. Bobbio, riconosce che il referendum “è un espediente straordinario per circostanze straordinarie. Nessuno può immaginare uno stato che possa essere governato attraverso il continuo appello al popolo”, ma fa salva l'ipotesi “per ora fantascientifica che ogni cittadino possa trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico standosene comodamente a casa e schiacciando un bottone”, in *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, cit., pp. 48-49. Tecnologie del genere – che ormai non appartengono più alla fantascienza, ma alla realtà – potrebbero certamente facilitare il ricorso al referendum. Problematiche di natura diversa, come si è già detto, sono quelle legate alla realizzazione di una vera e propria assemblea virtuale deliberante che coinvolga in grado di coinvolgere un'intera popolazione. Cfr. R. Pagano, *Democrazia diretta e tecnologie*, cit., A. Valastro, *Tecnologie e Governance*, cit.

20 “Nelle società pluralistiche (caratterizzate dall'articolazione in gruppi, soggetti,

Ad ogni modo, dal diffuso accostamento tra il concetto di referendum e quello di democrazia diretta è conseguita una certa ritrosia nell'introduzione dell'istituto – perlomeno con riferimento a quelli di portata “nazionale” – all'interno delle Costituzioni liberali, in ragione della notevole diffidenza da parte dei sostenitori della democrazia rappresentativa (e per estensione, delle assemblee rappresentative) nei confronti di qualunque forma di democrazia diretta, spesso associata a totalitarismi o “bonapartismi”.

Si può invece osservare che, da una parte, la possibilità di indire referendum consente di incanalare situazioni di dissenso diffuso all'interno di circuiti istituzionali e di oggetti definiti, favorendo la stabilità del sistema. E d'altra parte, gli stessi rappresentanti politici possono servirsi dello strumento referendario per limitare la propria responsabilità in occasione di decisioni vertenti su questioni spinose, eticamente sensibili o di considerevole importanza.

Anzi, proprio l'eventualità – nella prassi piuttosto frequente – che il reale impulso alla consultazione referendaria provenga “dall'alto”, con lo scopo di confermare o negare scelte politiche già compiute all'interno del circuito rappresentativo o di consentire ai governanti di condividere la responsabilità su decisioni cruciali con il corpo elettorale, suggerisce, come anticipato, di usare con cautela l'espressione “democrazia diretta” in riferimento agli istituti referendari.

Tale associazione, inoltre, va incontro ad un'ulteriore criticità: il termine referendum viene usato per descrivere istituti, molto diversi tra loro, che hanno come comune denominatore la formulazione di un quesito con due o più²¹ possibili risposte che sono sottoposte al voto da parte della

collettivi, corpi intermedi, specificamente votati alla – e capaci di – mediazione tra cittadini e decisione politica) una *interpositio* fra il popolo e la decisione politica è, anche quando quella decisione viene imputata al popolo medesimo e ad una sua “diretta” manifestazione di volontà, inevitabile”, così M. Luciani, *Articolo 75*, cit., *ivi* a pag. 30.

21 In teoria, nulla impone che i referendum debbano essere necessariamente in forma binaria. Cfr. B. Pezzini, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992, p. 429. In senso analogo anche M. Luciani, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37

collettività. Quanto al contenuto del quesito, al numero delle risposte, agli effetti del referendum e finanche agli stessi soggetti che possono esservi coinvolti si registra, nella prassi, un'ampia varietà di forme, che va da consultazioni che potrebbero essere descritte alla stregua di “sondaggi istituzionalizzati” a vere e proprie deliberazioni aventi immediato contenuto vincolante e sostitutivo delle assemblee elettive. Solo per queste ultime potrebbe valere la qualificazione (ma solo nel senso minimale e non di forma di governo) di “istituti di democrazia diretta”, in quanto consentono un potere decisionale rimesso “direttamente al popolo”. Ma la presenza – anche in questi casi – di soggetti che “mediano” la volontà popolare²², se non altro per la formulazione di quesiti, consiglia di ricondurre gli istituti referendari alla categoria della democrazia “partecipativa”²³, (sebbene neppure quest'ultima espressione abbia un significato univoco²⁴) o, in senso più neutro, “istituto di partecipazione popolare”²⁵.

del 2008, p. 164. *Contra*, G. M. Salerno, *Il referendum* (voce), cit. (par.).

22 Cfr. G.U. Rescigno, *Referendum e istituzioni*, in *Politica del diritto*, 1978, pp. 618 e ss. L'autore rileva che il referendum è solo apparentemente immediata e diretta espressione della volontà popolare, in quanto necessita sempre di mediazioni politiche.

23 Così, ad esempio, M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, CEDAM, 2004.

24 Cfr. ad esempio, il più stringente significato di “democrazia partecipativa” descritto da L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, su *Democrazia e diritto*, numero 4 del 2006. Sul punto, v. più ampiamente, *infra*.

25 In senso critico, tuttavia, rispetto all'impiego, per inquadrare i referendum, delle categorie di “democrazia partecipativa” e di “partecipazione popolare”, è calzante una riflessione di Sartori, in *Democrazia: cosa è*, 1993, Milano, Rizzoli, ora in ed. aggiornata del 2011 per BUR Saggi. Ivi (p.78), l'A. rileva che proprio il referendum, rispetto alla democrazia diretta in senso pieno, manca del carattere della partecipazione. Quest'ultima è intesa come un confronto dialettico, attivo, con altri cittadini che può anche portare a cambiare opinione o a farla cambiare ad altri (concetto molto vicino a quello di *deliberation*, sul quale v. *infra*).

1.2. Il referendum come “gioco a somma zero”

Una delle (poche) caratteristiche comuni a tutte le tipologie di referendum è quella di contenere, come risposta ad un quesito, una molteplicità di risposte possibili (in genere due), precostituite. Non esiste, in altre parole, la possibilità per i votanti di esprimere posizioni diverse da quelle individuate nella scheda. Ad esempio, nei referendum abrogativi previsti all'art. 75 della Costituzione italiana, così come nei referendum previsti dall'art. 138 della stessa Costituzione, le possibili risposte al quesito proposto sono solo due. “Sì” o “No”, ovvero l'accettazione o il rifiuto della proposta, nel primo caso, di abrogazione e, nel secondo caso, di revisione costituzionale.

Non sono presenti soluzioni intermedie²⁶. Sul piano teorico, ne consegue un'ulteriore dimostrazione dell'estraneità concettuale dei referendum rispetto ad una nozione ortodossa di democrazia diretta. Infatti, poiché è esclusa, in radice, la possibilità dei votanti di “proporre emendamenti”, i cittadini non vi partecipano come membri di un'assemblea deliberante, in quanto manca del tutto il processo deliberativo²⁷.

Sul piano pratico, invece, l'impossibilità di una mediazione comporta l'effetto di un “gioco a somma zero”²⁸. Rispetto alla proposta formulata sono

26 Cfr. G. M. Salerno, *Il referendum* (voce), cit. che osserva (par. 9) come una “caratteristica propria della 'domanda', e conseguentemente del quesito referendario, è la formulazione in termini dilemmatici ed alternativi, in modo da non consentire risposte ulteriori o differenziate rispetto all'accettazione di una soluzione ed al corrispondente rifiuto della soluzione opposta: la volontà popolare non può esprimersi in forme intermedie, quali ad esempio l'adesione parziale o condizionata ad una delle due opposte soluzioni proposte, sempre per evidenti ragioni di uniformità della risposta. [...] il referendum si presenta, in tutte le sue forme, come espressione diretta della volontà popolare che si manifesta attraverso il criterio maggioritario inteso come prevalenza di una scelta nei confronti della scelta opposta. Del resto la molteplicità di quesiti concorrenti, in relazione ai quali venga a determinarsi una graduatoria tra le risposte date dal corpo votante, potrebbe anche impedire la rilevazione della valutazione che raccolga la maggioranza dei consensi del corpo votante”.

27 Sul concetto di processo deliberativo si tornerà tra poco.

28 Cfr. G. Sartori, *Democrazia: cosa è*, cit. Ivi p.85: “Una decisione viene detta a somma positiva quando tutti gli interessati ne sono avvantaggiati: tutti, insomma, guadagnano qualcosa (per questo la somma è positiva). Per contro una decisione viene detta a somma nulla (zero sum) quando chi la vince, vince tutto, e chi la perde, perde tutto (e

possibili solo due esiti: la totalizzazione del massimo risultato ottenibile o una perdita secca²⁹.

Tutto ciò determina l'ulteriore effetto che sulla materia oggetto di referendum, qualunque sia l'esito, non saranno possibili – per espressi divieti giuridici o anche solo per ragioni politiche – nuovi interventi, perlomeno sul breve periodo.

Questo significa che, ad esempio, la bocciatura per via referendaria di progetto contenente ampia riforma costituzionale renda difficoltosa anche la possibilità di successivi tentativi di revisione più circoscritti. In altre parole: non è possibile determinare se il popolo che si è espresso negativamente intendesse respingere l'intero blocco o fosse solo contrario ad alcuni elementi della proposta sottoposta alla consultazione. Anche per l'ovvia considerazione che è non solo plausibile, ma estremamente probabile che i votanti di ognuna delle opzioni possibili si siano espressi sulla scorta di molteplici posizioni non riducibili ad un'intenzione unitaria.

Analogamente, e proprio in considerazione del rischio che si verificano situazioni di eterogenesi dei fini all'interno delle assemblee

la vincita corrisponde esattamente alla perdita: io vinco quel che l'altro perde)".

29 “È chiaro perché il referendum sia un meccanismo decisionale a somma nulla: ogni volta si approva o si respinge una proposta prefissata, e ogni volta ne esce un gruppo vincitore e un gruppo sconfitto. Divorzio sì o divorzio no; nucleare sì o nucleare no; e così via. Ed è altrettanto chiaro che se tutto (o il più) va in decisione referendaria, e il sistema delle decisioni politiche nel suo complesso che diventa a somma nulla o a somma zero”, G.Sartori, *Democrazia: cosa è*, cit., p.85. Su posizioni parzialmente contrarie, v. P. Uleri, *Referendum e Democrazia*, 2003, Bologna, Il Mulino, p. 58. Ivi, l'A. osserva che l'effetto “gioco a somma zero” si realizza solo all'interno di quegli ordinamenti in cui il ricorso al referendum sia raro ed eccezionale. Qualora invece si faccia ampio e frequente uso dei referendum, la dinamica cambia, in quanto il referendum si inserisce “processo decisionale più ampio e complesso, nel quale, spesso, l'ultima parola – di diritto o di fatto – non è quella dei governati ma quella di governanti”, con la conseguenza che si aprono spazi per la mediazione, in sede rappresentativa. Peraltro, seppure Sartori faceva riferimento, in particolare, ad un'ipotetica forma di governo, una “democrazia referendaria”, come possibile attuazione dell'ideale di democrazia diretta, che, in quanto tale sarebbe priva di un'assemblea rappresentativa, nello stesso scritto (p.78) rileva che anche all'interno delle democrazie rappresentative il referendum è “un modo di decidere viziato da difetti intrinseci”.

legislative, generalmente si esclude (o si limita fortemente) il ricorso all'interpretazione cd. teleologica, ovvero alla ricostruzione del significato di una legge a partire dalla "volontà" del Legislatore, poiché una tale volontà è in realtà una costruzione artificiale, mentre i voti espressi dai membri dell'assemblea possono essere ricondotti alle intenzioni più disparate e magari inesprese e finanche a diverse interpretazioni del testo approvato. Si è rilevato, d'altra parte, che proprio la flessibilità interpretativa di un testo sottoposto alla deliberazione dell'assemblea consente che si giunga ad un accordo finale e ad una sintesi delle molteplici posizioni e sensibilità³⁰.

A maggior ragione, tali considerazioni valgono per le consultazioni referendarie, laddove non esiste un dibattito preventivo e non è, pertanto, possibile ricostruire nemmeno le ragioni espresse della manifestazione di volontà. A tal proposito, si osservi come la proposta politica sottostante alla consultazione referendaria non coincide necessariamente con il contenuto del quesito, ed anzi è possibile individuare un quesito "implicito"³¹ che nel dibattito antecedente al voto potrebbe anche oscurare il contenuto effettivo del quesito "esplicito", cioè di quello riportato sulla scheda. Da ciò derivano due possibili conseguenze: da una parte la consultazione finisce per caricarsi di un significato politico ulteriore rispetto ai suoi effetti giuridici naturali; dall'altra, l'effettiva portata della consultazione potrebbe apparire ambigua a coloro che sono chiamati a votare³².

30 C. R. Sunstein, in *A cosa servono le Costituzioni*, Mulino, Bologna, 2009, parla, a tal proposito, di "accordi parzialmente teorizzati", evidenziando come la molteplicità di significati attribuibili ad una disposizione non un fatto sia meramente accidentale, ma sia intrinsecamente connessa al processo deliberativo che spinge a fare uso di espressioni più astratte, al fine di far convergere posizioni che altrimenti sarebbero inconciliabili.

31 Così, G. M. Salerno, *Il referendum (voce)*, cit. par. 9.

32 Alcuni regolamenti comunali richiedono che le finalità sottostanti alla proposta referendarie siano formulate esplicitamente. Così, ad esempio, il "Regolamento comunale per i referendum" del Comune di Padova (art. 6, comma 2): "Il comitato dà comunicazione al sindaco dell'avvio del procedimento con l'indicazione del quesito e l'illustrazione delle finalità della consultazione e ne deposita copia in segreteria generale. Il comitato dei promotori procede alla raccolta delle firme di presentazione, in numero non inferiore a 5.000 elettori iscritti nelle liste elettorali del comune di Padova".

Proprio per tali ragioni, ossia per stemperare gli effetti di una decisione che altrimenti avrebbe effetti totalizzanti e per tutelare, allo stesso tempo, gli elettori nell'esercizio di un voto consapevole, la Corte costituzionale, definendo i limiti all'ammissibilità del referendum abrogativo, ha in più occasioni insistito sull'importanza dei requisiti relativi alla formulazione dei quesiti referendari, con particolare riferimento alla omogeneità e all'univocità degli stessi, già a partire dalla sentenza n.16 del 1978. Diversi sono i casi dei referendum costituzionale, ex art. 138 Cost., e di quello per l'approvazione dello Statuto regionale, ex art. 123 Cost., per i quali si ritiene comunemente (e la Corte costituzionale ha avvalorato detta tesi con la propria sentenza n. 445 del 2005³³) che debbano avere necessariamente ad oggetto la totalità della deliberazione, benché ciò incida notevolmente sull'omogeneità del quesito rivolto al corpo votante, impedendo una “genuina espressione e manifestazione della sua volontà³⁴”.

Tuttavia, i rischi connessi alla natura dilemmatica delle consultazioni referendarie assumono la loro massima espressione in tipologie di referendum che abbiano – come quelli presi ad esempio – un effetto giuridicamente ed immediatamente vincolante e che prevedano solo due opzioni tra loro alternative. Al contrario, nel caso di referendum solo consultivi, o comunque dotati di un più tenue grado di vincolatività, l'effetto

33 Cfr. la nota di F. Benelli, *L'unicità del referendum sugli statuti regionali e la giusta logica del "tutto o niente"*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2006, pp. 532 e ss. *Contra* A. Ruggeri, *Il cappio alla gola degli statuti regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it) ove l'A. sostenendo la tesi della legittimità di referendum statutari e costituzionali “parziali” (e quindi non riferiti all'intera deliberazione, ma solo a parti di essa) conclude affermando che “la 'logica' del 'tutto o niente' non mi pare che appartenga affatto al DNA delle verifiche popolari aventi ad oggetto gli atti (formalmente e/o materialmente) costituzionali: perché, infatti, rinunciare in partenza a soluzioni assai più morbide ed economiche, peraltro idonee a preservare nel modo migliore la libera formazione della volontà degli elettori?”.

34 Così, G. M. Salerno, *Il referendum* (voce), cit. che pure rileva come (par. 11) “l'art. 138 prescrive che il *referendum* costituzionale si svolga unicamente sulla 'legge' già approvata dalle Camere, e non prevede, a differenza dell'art. 75 cost., la possibilità alternativa che la volontà popolare si esprima o su tutto o su una singola parte dell'atto normativo”.

è molto meno evidente.

Svolte tali considerazioni, mentre – da una parte – parrebbe ammissibile un inquadramento della figura del referendum nell'ambito del concetto di “democrazia partecipativa”, intesa nella sua accezione più generale e comprensiva, sembra invece dubbio che il referendum possa qualificarsi come un istituto affine alla cd. “democrazia deliberativa”, la quale presuppone un aperto e libero confronto tra tutti i soggetti coinvolti.

La questione, tuttavia, merita un qualche approfondimento, specialmente con riferimento alla vasta gamma di tipologie di istituti referendari noti al diritto positivo.

1.3. Il referendum alla prova della democrazia partecipativa

Al fine di misurare il grado vicinanza e di compatibilità tra gli istituti referendari ed i concetti di democrazia partecipativa e democrazia deliberativa è preliminarmente opportuno introdurre una breve ricostruzione teorica di questi ultimi.

Si tratta, innanzitutto, di due espressioni che hanno una diversa matrice storico-geografica³⁵, ma i cui rapporti teorici e concettuali non sono del tutto chiari, anche in considerazione di definizioni non univoche. Molto spesso le due figure vengono usate indifferentemente e per rappresentare istituti accomunati dal solo fatto di non appartenere al modello classico di democrazia rappresentativa.

Si può affermare che entrambi i concetti siano riconducibili a quello più generico di “partecipazione”, che include anche altre esperienze ed istituti e con il quale ci si riferisce ad un “relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette dalla prima nei processi di azione delle seconde³⁶”.

35 La democrazia partecipativa si è affermata in esperienze sudamericane, la democrazia deliberativa è invece stata teorizzata nel mondo anglo-sassone. Cfr. L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit.

36 Così U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, su *Democrazia e diritto*, numero 3 del 2006. Nel testo, in particolare, l'A. definisce in questa maniera estensiva la partecipazione, distinguendola dal

L'idea di democrazia partecipativa ruota attorno a due presupposti assiomatici: l'uguale peso che dovrebbero avere tutti i partecipanti ad una decisione; l'ampia apertura (inclusività) dei processi decisionali. Qualunque sistema in grado di coinvolgere nel processo di formazione delle politiche pubbliche l'individuo in quanto tale può definirsi di democrazia partecipativa.

La democrazia deliberativa, invece, ha “contorni [...] più circoscritti e definiti³⁷”, in quanto ha un impianto teorico più ristretto che può essere riferito solo ad alcune delle esperienze di democrazia partecipativa. La democrazia deliberativa richiede, come requisiti essenziali per la legittimità della decisione, il procedimento deliberativo e la massima inclusione³⁸. Il procedimento deliberativo (espressione mutuata dall'inglese *deliberation*) è il confronto dialettico³⁹ di idee dei partecipanti, le cui preferenze non siano precostituite, ma si formino all'interno del dibattito in processo caratterizzato “dallo scambio di informazioni ed argomenti, confortati da ragioni”⁴⁰. Alla deliberazione, perché sia “legittima”, devono prendere parte tutti i soggetti che vi abbiano interesse, non solo i soggetti organizzati, ma anche e soprattutto i soggetti generalmente “esclusi” e cionondimeno portatori di interessi rilevanti ai fini della decisione finale.

concetto più specifico di democrazia partecipativa. L. Bobbio, in op. ult. cit., p.11, riprende, invece, questa stessa identica definizione attribuendola, però, al concetto di democrazia partecipativa, cui assegna un significato più generico rispetto ad Allegretti. Quest'ultimo, in *Democrazia partecipativa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*. Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 295-335, circoscrive un gruppo più ristretto di istituti rientranti nella “partecipazione in senso stretto” ovvero tutte quelle “forme di intervento diretto dei cittadini, nella qualità di semplici cittadini, all'interno di procedure decisionali messe in opera dalle istituzioni” (pag. 305).

37 L. Bobbio, op. ult. cit., p. 14.

38 Cfr. R. Bifulco, *Democrazia deliberativa* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 271-294.

39 Il fondamento teorico del confronto argomentativo si fa risalire alla “teoria del discorso” sviluppata da J. Habermas, in *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Francoforte, Suhrkamp Verlag, 1992, trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Bari, Laterza, 2013.

Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia

40 R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, cit. p. 271.

In quest'ottica, è possibile affermare che la democrazia deliberativa rappresenta una forma di democrazia partecipativa, in quanto risponde sia all'esigenza di porre tutti i soggetti partecipanti sullo stesso piano, sia a quella di allargare la piattaforma decisionale al maggior numero possibile di soggetti. Ma la democrazia partecipativa può esprimersi anche in forme diverse dalla deliberazione, come ad esempio il voto o la negoziazione, e può includere la “semplice azione di pressione di movimenti e di associazioni sulle istituzioni”⁴¹. Anche se assegniamo un significato più ristretto alla democrazia partecipativa, escludendone i fenomeni di *lobbying*, la deliberazione come “procedura” di decisione resta un discrimine importante tra i due concetti. Ed è proprio l'esclusione della possibilità di “decidere a maggioranza” ad aver relegato a lungo la democrazia deliberativa nel mondo delle idee. La necessità di un confronto che non sia solo preliminare al voto, ma che lo sostituisca può infatti creare *impasse* insormontabili. Se si esclude anche la negoziazione, intesa come transazione tra più interessi, con concessioni reciproche tra i diversi soggetti che si confrontano, il più delle volte, anche dopo confronti lunghissimi, è assai probabile che permangano opinioni divergenti. La deliberazione, infatti, dovrebbe essere costituita da una dialettica pura, in cui le diverse opinioni non possano essere soppesate quantitativamente, ma debbano, piuttosto essere confrontate qualitativamente, nell'ambito di un discorso razionale. L'esito finale della discussione è costituito dalla soluzione che, alla luce di tutte le argomentazioni emerse, appaia condivisa da tutti⁴². In mancanza di una soluzione di questo tipo, l'unica alternativa è abbandonare il confronto. Si tratta di procedure che, intese nella loro accezione più radicale, non sono chiaramente applicabili laddove vi sia la necessità di giungere ad una decisione in tempi prestabiliti.

La democrazia partecipativa, al contrario, ha conosciuto uno sviluppo

41 L. Bobbio, op. ult. cit. *ibidem*.

42 R. Bifulco, *Democrazia deliberativa* (voce), cit., p. 280, individua il tratto distintivo della logica “deliberativa” la quale, essendo fondata “sul reciproco scambio di ragioni in un contesto caratterizzato da comportamenti non strategici, riesce a produrre decisioni condivise perché gli attori sono disposti a trasformare i propri interessi, le proprie preferenze riconoscendo l'altrui migliore argomento”.

applicativo più ampio⁴³, a fronte di un'impostazione teorica meno rigida.

Tuttavia, alcuni teorici “deliberativisti” sono giunti ad accettare la possibilità di *contaminare* il procedimento deliberativo, inserendovi fasi conclusive con voto a maggioranza⁴⁴.

Ma, escludendo il requisito del “necessario processo deliberativo fino alla decisione finale”, il confine tra istituti di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa diviene assai labile. Al fine di conservare un certo grado di autonomia dei due concetti, sarà possibile collocare, nell'ambito di istituti di democrazia partecipativa, modelli a forte caratterizzazione deliberativa.

Seguendo quest'impostazione meno rigida è possibile individuare spazi di confronto dialettico che, per struttura e procedura, tendano ad avvicinarsi il più possibile all'ideale della democrazia deliberativa. Le due dimensioni sulle quali misurare la vicinanza con il modello ideale sono, per l'appunto la deliberazione e l'inclusione⁴⁵.

Con riferimento alla prima delle due caratteristiche, si deve precisare che il livello dell'inclusione si calcola non solo su basi quantitative, ma anche qualitative. Sotto un altro punto di vista, la quantità dell'inclusione rileva sia come quantità effettiva che come quantità potenziale dei soggetti coinvolti⁴⁶.

43 Cfr. R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno “*La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*”, Firenze, 2-3 aprile 2009. L'A. attribuisce alla democrazia partecipativa un significato più stringente di quello qui esposto, limitando questo concetto alle sole esperienze concrete finalizzate ad attuare la base teorica della democrazia deliberativa.

44 J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in A. Hamlin e P. Pettit (a cura di), *The Good Polity*, 1989, Oxford, Blackwell, pagg. 17-34. L'A. ci tiene però a precisare che, in questi casi: “The fact that it may so conclude does not, however, eliminate the distinction between deliberative forms of collective choice and forms that aggregate non-deliberative preferences”.

45 Si veda su L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n. 1 del 2005, a pag. 82, un grafico che illustra la diversa collocazione, rispetto al modello ideale di democrazia deliberativa, di alcune esperienze pratiche (Bilanci partecipativi, Agenda 21, Piani strategici, Sondaggi deliberativi, Giurie di cittadini, Patti territoriali, Arene neocorporative).

46 In tal proposito si vedano: L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, op. cit. e, sempre dello stesso autore, *La democrazia deliberativa nella pratica*, op. ult. cit.

Considerando che, in base al modello ideale di democrazia deliberativa, la deliberazione dovrebbe coinvolgere la totalità dei soggetti sui quali ricadono i potenziali effetti della decisione da assumere, un metodo interessante utilizzato soprattutto nelle prime esperienze di democrazia partecipativa è stato quello della cd. “porta aperta”. L'arena è aperta a tutti quanti vogliano liberamente partecipare. Sebbene l'idea sia molto suggestiva, in quanto consente potenzialmente la massima partecipazione e non pone alcun limite di inclusione, la messa in pratica di questo metodo va incontro a problemi non secondari. Ad esempio, lo spazio messo a disposizione può non risultare sufficiente. Inoltre, un'arena deliberativa troppo affollata non consente realmente una partecipazione effettiva di tutti i soggetti. Nel versante opposto, anche una scarsa partecipazione determinerebbe un fallimento. Ed è ciò che si è verificato nella maggior parte delle esperienze che hanno adottato questo modello. La stragrande maggioranza dei soggetti, astrattamente coinvolti, o non era sufficientemente informata o non era interessata a partecipare. Anche, però, volendo ipotizzare un'informazione adeguata a raggiungere tutti i soggetti da coinvolgere ed estremamente capillare e quindi, prendendo atto, in una situazione del genere⁴⁷, della decisione consapevole dei soggetti “astenuiti”, resta comunque il rischio che l'astensione sia dovuta non ad uno scarso interesse, ma ad altri fattori. Ad esempio: la mancanza di tempo per altri impegni importanti, la convinzione che la propria partecipazione non avrà un peso reale, il senso personale di inadeguatezza ad affrontare un dibattito. Se si riflette su questi fattori, ci si rende immediatamente conto che il rischio è quello di escludere, in sostanza, categorie di persone ben determinate: lavoratori, minoranze, soggetti deboli. Quindi, proprio quelle categorie che l'idea di democrazia deliberativa (e più ampiamente quella di democrazia partecipativa) si propongono di coinvolgere. Inoltre, il sistema della porta aperta finisce necessariamente per avvantaggiare gli interessi “organizzati”: sarà molto più probabile la partecipazione di membri di associazioni, organizzazioni, sindacati, gruppi di interesse che costituiscono la cd. “cittadinanza attiva”. Il metodo della porta aperta, in definitiva, se fa

47 Che, però, bisogna ribadirlo, è comunque una situazione ideale: l'informazione di tutti i soggetti è assai dispendiosa e i *mass media* non garantiscono una diffusione capillare.

leva sul livello (potenziale) quantitativo, non prende in considerazione l'aspetto qualitativo dell'inclusione.

Volendo, al contrario, dare maggiore peso alla qualità della partecipazione ed accettando che la stessa sia limitata rispetto al numero dei soggetti su cui graverà la decisione, è possibile cercare di riprodurre, in spazi necessariamente “chiusi”, i possibili interessi in gioco.

Per raggiungere tale scopo, sono stati sperimentati due meccanismi: quello che opera l'inclusione dei partecipanti mediante sorteggio e quello che, invece, si propone di individuare ed inserire rappresentanti di tutti i possibili interessi coinvolti.

Il sistema del sorteggio ha molti aspetti positivi: la capacità, su grandi numeri, di garantire statisticamente un'elevata rappresentatività; l'assenza di una scelta discrezionale all'accesso; il coinvolgimento anche di quei soggetti che, se non direttamente “chiamati”, non parteciperebbero. Tuttavia il rischio dell'auto-esclusione non è del tutto sopito, in quanto coloro che ritengano di non avere una preparazione idonea o siano troppo impegnati probabilmente declineranno l'invito. Inoltre l'elevato grado di rappresentatività non garantisce automaticamente il coinvolgimento di tutti gli interessi in gioco. Anzi, minore è l'ampiezza dell'arena, minore sarà la possibilità, per le minoranze, di avere rappresentati. Statisticamente è assai probabile una rappresentazione dei gruppi aventi interessi mediani ed una sotto-rappresentazione degli interessi estremi.

Il coinvolgimento “artificioso” di tutti gli *stakeholders*, invece, qualora compiuto dopo una preventiva ed efficace “fase di ascolto”, nella quale i promotori dell'arena deliberativa vagliano tutti i diversi interessi presenti nella platea in particolar modo alla ricerca degli interessi non organizzati, ha più possibilità di consentire la presenza di tutti i “punti di vista”. Ovviamente la fase preliminare è molto delicata: è chiaro, infatti, come gli interessi rappresentati da gruppi organizzati siano più facilmente individuabili degli interessi, in qualche modo, “nascosti” nelle maglie della società. Un'altra caratteristica di questo metodo è l'assenza di una rappresentazione di interessi che sia proporzionale al reale peso degli stessi nella società. L'aspetto primario è la presenza del più grande numero di posizioni diverse tra loro, per consentire il dibattito più ricco possibile e dal

quale possano scaturire idee più innovative che, qualora riescano a trovare l'appoggio di tutti gli *stakeholders*, hanno grandi possibilità di trovare facile applicazione, per l'elevato grado di legittimazione che le accompagna. Essenziale, per giungere a risultati simili, è l'imparzialità degli organizzatori o quantomeno delle regole di selezione. Questo sistema non è molto adatto ad eventuali fasi di "voto". Anche volendo ponderare le singole posizioni, si finirebbe per creare delle fazioni precostituite e quindi, di conseguenza, poco disposte ad una libera dialettica.

Una volta individuato il modello di inclusione preferibile nel caso specifico, o, eventualmente, un sistema misto, bisogna passare a considerare il processo deliberativo. La deliberazione è un confronto razionale tra idee, nel quale ognuno dei partecipanti espone con argomentazioni le ragioni della sua preferenza, la quale non è però precostituita, ma può mutare nel corso del dibattito. Sembrano, di primo acchito, quindi escluse le altre modalità di decisione collettiva, come il voto e la negoziazione. Già abbiamo osservato come alcuni teorici della democrazia deliberativa sono stati possibilisti sull'introduzione di fasi di voto per superare un dissenso permanente che impedisca la decisione finale. Ma il voto a maggioranza, come mera aggregazione di preferenze precostituite, si pone in contrasto con la teoria deliberativa e pertanto deve essere limitato il più possibile se si vuole far valere questo tipo di meccanismo.

Per conservare un processo deliberativo che possa dirsi tale, ma nell'impossibilità pratica di concepire un accordo esclusivamente razionale di tutti i portatori di interesse, resta percorribile, ferme alcune considerazioni, la via della negoziazione.

Il processo di negoziazione si basa sullo scambio, sulla reciproca rinuncia di una porzione dei propri interessi, per arrivare ad un compromesso su cui vi sia, ma per ragioni diverse, il consenso di tutte le parti. Il processo di deliberazione, al contrario, si basa sul raggiungimento di una soluzione che renda pienamente tutti soddisfatti, per l'acquisizione della consapevolezza che quella prescelta è la soluzione razionalmente migliore. Ma esistono modelli intermedi. È possibile conciliare la negoziazione con le finalità della deliberazione. Anziché mediante lo "scambio" puro, le parti possono confrontarsi con argomentazioni che mettano in luce gli interessi

più intensi e quelli che invece siano cedevoli. Non uno scambio in cui i singoli partecipanti siano nella la situazione di rinunciare a parte dei propri interessi, ma piuttosto un confronto nel quale le parti costruiscano insieme soluzioni in grado di garantire il soddisfacimento più elevato possibile per tutti. Per giungere a questo tipo di negoziazione cd. integrativa (in opposizione a quella cd. distributiva) è condizione necessaria la “sincerità” della comunicazione, ovvero, la reciproca conoscenza dei reali interessi delle parti⁴⁸.

I parametri dell'inclusività e del processo deliberativo, peraltro, possono agilmente essere adoperati per differenziare e graduare anche le diverse tipologie di istituti referendari. Da questa prospettiva, emerge con chiarezza che, mentre il grado di inclusività delle consultazioni referendarie è molto elevato (sono infatti esclusi i soli soggetti che non hanno compiuto la maggiore età e, generalmente, che sono privi della cittadinanza), si può affermare, al contrario, che la decisione venga assunta mediante l'aggregazione di preferenze singole in totale assenza di una “deliberazione” intesa nel senso, già anticipato, di un confronto dialettico tra tutti i portatori di diversi interessi. Tuttavia nulla esclude che il referendum sia innestato all'interno di un procedimento decisionale più ampio, rispetto al quale costituisca una semplice fase. In questo senso, potrebbero ipotizzarsi consultazioni referendarie finalizzate ad avviare un processo partecipativo oppure a concluderlo, per giungere ad una decisione finale. Il processo deliberativo, in quest'ultima ipotesi, potrebbe garantire una migliore formulazione dei quesiti e delle opzioni proposte, oltre che una maggiore conoscenza dell'oggetto della successiva consultazione referendaria ed una sua cognizione⁴⁹.

48 Si vedano le riflessioni compiute da L. Baccaro in *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, in *Stato e mercato*, 3/2004.

49 Il che consentirebbe, forse, di attenuare le comprensibili perplessità mosse da Sartori sulla qualità delle decisioni assunte mediante referendum. Sartori, infatti, sottolinea come il *deficit* cognitivo dei cittadini sia “accettabile” quanto questi siano chiamati semplicemente ad eleggere (saranno infatti i loro rappresentanti a dover possedere le competenze necessarie a governare), mentre la situazione cambia radicalmente quando i cittadini siano chiamati ad assumere direttamente delle decisioni di governo. E neppure è sufficiente che i cittadini siano “informati”, in quanto “l'informazione non

1.4. La natura poliedrica dei referendum

Il *nomen* referendum è usato, nel diritto positivo per una vasta varietà di istituti molto diversi tra loro⁵⁰ ed a volte non compatibili con le definizioni di referendum presenti in dottrina, anche rispetto alle versioni più comprensive⁵¹ in base alle quali il “referendum consiste nel sottoporre la decisione di una determinata questione direttamente al popolo⁵²”. Per distinguere tra le diverse figure, l'espressione referendum è spesso

dà di per sé, *epistème*, quel sapere che è comprensione del problema nel quale una decisione si situa, e anche delle conseguenze della decisione che andiamo a prendere”.

G.Sartori, *Democrazia: cosa è*, cit., p.87.

50 G. M. Salerno, in *Referendum* (voce), op. cit., par. 1, osserva che: “Si commetterebbe l'errore di considerare il *referendum* come un istituto diacronicamente e sincronicamente unitario ed immutato, se non si sottolineasse che, dall'indagine comparata dei singoli ordinamenti giuridici analizzati anche alla luce della loro evoluzione storica, discende che il termine 'referendum' è stato ascritto a differenti forme di consultazione deliberativa popolare e non ad una sola ed esclusiva”.

51 Un tentativo di “concordare” una definizione ampia di referendum è compiuto da M. Luciani, in *Articolo 75*, cit., p. 122: “si ha *referendum* quando vi è una pronuncia popolare con votazione separata di ciascun cittadino su questioni determinate e giuridicamente rilevanti, poste in forma alternativa anche se non necessariamente binaria”. L'A. precisa anche che trattasi di una specie all'interno del genere delle “votazioni popolari a contenuto non elettorale”.

52 G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, cit., p. 30. Tale definizione intende ricomprendere al suo interno anche la cd. “iniziativa popolare” (*initiative*), che non deve essere confuso con l'esercizio dell'iniziativa delle leggi da parte del popolo (previsto nella Costituzione italiana all'art. 71, secondo comma). Per “iniziativa popolare” si intende “una procedura nella quale il *popolo* (meglio, anche qui, una *frazione* del corpo elettorale) può direttamente proporre una certa misura [...] con lo scopo di far pronunciare su tale proposta l'intero corpo elettorale” (M.Luciani, *Articolo 75*, cit., p. 127, corsivo nel testo). Il referendum invece, consisterebbe nel pronunciamento del popolo a seguito di una decisione già presa dagli organi rappresentativi. Per Guarino, referendum (*Volksentsheid*) e iniziativa (*Volksbegehren*) “sono retti dallo stesso fondamento ed hanno in comune il momento più importante, quello della votazione”. Luciani, invece, preferisce tenere distinti i due istituti, tuttavia giunge a riconoscere che “quando un *referendum* legislativo su di una preesistente decisione della rappresentanza può essere richiesto da una frazione del corpo elettorale, le differenze con l'iniziativa tendono ad appannarsi e a sfumare” (*ibidem*, p. 131) al punto che alcune forme di referendum – come il referendum abrogativo ex art. 75 Cost. - sono da alcuni classificate come “iniziative”.

accompagnata da un attributo finalizzato a connotarlo sulla base di una sua caratteristica peculiare. Si parla, in questo senso di referendum “consultivi”, “deliberativi”, “abrogativi”, “approvativi”. Tuttavia, in ragione di un non sempre ben ponderato uso di tali attribuzioni, è opportuno prestare una particolare attenzione alle effettive caratteristiche dei singoli istituti referendari (o pseudo tali) esaminando nel dettaglio le disposizioni che li disciplinano.

Le diverse forme di referendum note possono classificarsi sotto molteplici aspetti⁵³: il “momento” in cui possono richiedersi; coloro che possono avviarne il procedimento; i soggetti che vi partecipano; la portata territoriale; l'obbligatorietà dell'indizione; gli effetti che ne conseguono; la presenza di *quorum* strutturali e funzionali; l'oggetto del quesito.

Con riferimento al primo aspetto, il procedimento referendario può essere avviato preventivamente o successivamente rispetto ad una decisione o ad un atto degli organi politici o amministrativi. Il referendum potrebbe anche collocarsi in una fase intermedia, laddove – ad esempio – intervenga per perfezionare una deliberazione assunta dagli organi politici, ma prima che la stessa entri in vigore⁵⁴. Un referendum infine potrebbe anche prescindere da un qualsivoglia intervento degli organi politici.

Rispetto ai titolari del potere di iniziativa referendaria, si distinguono referendum “dal basso” o referendum “dall'alto” per distinguere quelli che possono essere richiesti da una frazione dell'elettorato, da quelli che, invece, necessitano di un impulso proveniente dagli organi politici⁵⁵. È possibile prevedere soluzioni intermedie, in cui l'iniziativa venga affidata a diversi soggetti. Si osserva fin da subito, però, che in questi casi, sebbene gli effetti dal punto di vista giuridico siano i medesimi, il significato della consultazione referendaria può variare notevolmente a seconda che l'iniziativa sia stata in concreto esercitata dall'uno o dall'altro soggetto.

I soggetti che partecipano alla consultazione referendaria, invece, sono per lo più coincidenti con il corpo elettorale. Ma occorre fare subito alcune

53 Cfr. G. M. Salerno, *Referendum* (voce), cit., par. 4.

54 È il caso del referendum costituzionale, ex art. 138 Cost.

55 Come già rilevato, le consultazioni promosse dai cittadini vengono rientrano nel concetto di *initiative*.

puntualizzazioni: è possibile che solo una parte del corpo elettorale sia chiamata ad esprimersi e ciò in ragione della portata territoriale o “nazionale” della consultazione. Ma potrebbero ipotizzarsi anche referendum rivolti solo ad alcune categorie di cittadini⁵⁶ e sono invece molto frequenti tipologie di referendum che, pur limitati dal punto di vista della portata territoriale, consentono una partecipazione più ampia del corpo elettorale, estesa anche ai residenti non cittadini o ad individui che non abbiano raggiunto la maggiore età.

La portata territoriale dei referendum, oltre che sul piano dei soggetti che vi prendono parte, rileva anche sotto un altro punto di vista: ovvero l'ambito territoriale su cui ricadranno gli effetti della consultazione. Questi ultimi possono avere un raggio di azione più ampio rispetto alla residenza geografica dei votanti. Tale scissione è evidente, ad esempio, nei referendum territoriali previsti agli artt. 132 e 133 Cost⁵⁷. Mentre, infatti, i soggetti chiamati al voto sono solo una parte dell'intero popolo (le “popolazioni interessate”), gli effetti della consultazione possono avere ricadute più o meno dirette sul resto dei cittadini ed in ogni caso incidono su un livello territoriale di governo diverso da quello in cui risiede la popolazione chiamata a votare. In particolare, i referendum previsti all'art. 132 sono ritenuti di “interesse nazionale⁵⁸” pur essendo relativi all'istituzione di nuove Regioni o allo “spostamento” di Province e Comuni da una Regione all'altra⁵⁹. Allo stesso modo, il referendum relativo all'istituzione di nuovi Comuni, pur prevedendo la partecipazione solo (di una parte) dei residenti nei Comuni interessati, richiede una successiva Legge regionale.

56 Si fa qui riferimento, solo agli istituti del diritto pubblico, mentre non si prendono in considerazione consultazioni analoghe ai referendum che però hanno una rilevanza solo di natura privatistica e che comunque non sono riconducibili al concetto di referendum in quanto non coinvolgono “il popolo” e sono relativi ad ambiti in cui operano forme di rappresentanza organica, come nel caso dei cd. “referendum di fabbrica”.

57 Su cui si tornerà più approfonditamente dopo.

58 Così A. Lazzaro, *I referendum negli statuti comunali*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 24 e 34 ss.

59 Ed infatti i due procedimenti richiedono un successivo intervento legislativo statale, rispettivamente, con legge costituzionale (art. 132, primo comma) e ordinaria (art. 132, secondo comma).

Un'ulteriore classificazione deriva dall'obbligatorietà o meno, per gli organi di governo, di indire un determinato referendum. In particolare, si parla di “referendum obbligatori⁶⁰” quando lo svolgimento di un determinato referendum è previsto *ex lege* per il perfezionamento di un determinato procedimento (come nel caso dei referendum territoriali). Generalmente, invece, vengono definiti “facoltativi” quei referendum che sono comunque condizionati all'esperimento del potere di iniziativa. Tuttavia vale la pena, tra i referendum cd. “facoltativi”, operare una distinzione a seconda di quali siano i soggetti che detengono il potere di iniziativa. Ed infatti, nel caso in cui l'iniziativa sia rimessa (anche) ad una frazione del corpo elettorale o ad una minoranza politica, a seguito del corretto espletamento della richiesta, gli organi politici saranno comunque tenuti ad indire il referendum. Sono invece propriamente facoltativi quei referendum rispetto ai quali la richiesta provenga in via esclusiva dagli organi titolari del potere decisionale. Questi, infatti, possono in questo caso decidere se far svolgere o meno la consultazione referendaria in base alla propria mera discrezionalità politica.

Uno degli aspetti che maggiormente caratterizzano le diverse tipologie di referendum si osserva con riferimento agli effetti che discendono dall'esito della consultazione. In tal senso si possono distinguere referendum che abbiano effetti giuridici immediati, referendum con effetti obbligatori⁶¹ per gli organi di governo, referendum di portata meramente politica.

Nella prima categoria possono essere ricompresi quei referendum il cui esito non richiede ulteriori interventi da parte degli organi di governo, se non aventi contenuto meramente formale e finalizzato al perfezionamento degli effetti giuridici (è assente, quindi, ogni ulteriore spazio deliberativo da parte degli organi politici). In questo caso si parla anche di referendum “costitutivi”, “approvativi” o “sostitutivi”⁶², in quanto il potere decisionale si esaurisce con la consultazione referendaria e, di conseguenza, i cittadini si sostituiscono, appunto, agli organi rappresentativi. Rientrano in questa categoria, ad esempio, i referendum abrogativi previsti all'art. 75 Cost.

60 Cfr. G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, cit., v. pag. 33.

61 Caratteristica del tutto distinta rispetto all'obbligatorietà dello svolgimento.

62 Cfr. A. Lazzaro, *Il referendum negli statuti comunali*, cit., pp. 25 ss.

Hanno invece effetti obbligatori quei referendum dai quali consegue necessariamente un'attività da parte degli organi politici: in questa categoria possono ulteriormente distinguersi referendum che pongano vincoli anche sul contenuto dell'atto conseguente, da referendum che pongano un mero obbligo di deliberare sulla materia oggetto di consultazione, senza che sia necessariamente seguita la volontà manifestata dai votanti. La differenza tra queste due sottocategorie non è di poco conto: nei casi in cui non esiste alcun vincolo per gli organi politici a conformarsi al risultato del referendum, la deliberazione potrà ovviamente discostarsi dalla volontà popolare.

Infine, vi sono referendum del tutto privi di effetti giuridici la cui incisività è rimessa essenzialmente a dinamiche di tipo politico. Rientrano generalmente in questa categoria i referendum che sono denominati “consultivi”. L'efficacia di tali referendum può dipendere da molteplici fattori: essa sarà, ad esempio, ragionevolmente maggiore quante più persone avranno partecipato al referendum ed in prossimità delle scadenze elettorali.

La Corte costituzionale, in riferimento ai referendum consultivi regionali, ha rilevato che “anche se 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: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere”⁶³. Di conseguenza anche quanto non siano previsti particolari obblighi giuridici, gli organi politici non potranno non tenere conto delle consultazioni referendarie svolte⁶⁴.

63 C.cos. 256/1989.

64 Sul punto cfr. B. Caravita, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Politica del Diritto*, n. 1 del 1989, pp. 23 ss. Si vedano, in particolare, le pp. 36 e ss.: l'A., evidenziando la portata anche giuridica e “istituzionale” dei referendum consultivi, ne rileva – rispetto ai semplici sondaggi di opinione – un nucleo caratterizzante legato alle procedure, all'informazione e alle garanzie che i referendum richiedono. Si tratta, oltre che di un rilievo di tipo descrittivo, anche di un vero e proprio invito a disciplinare i referendum

Un ulteriore elemento di classificazione dei referendum deriva dalle maggioranze richieste⁶⁵ per la validità (cd. *quorum* strutturale) e per il risultato positivo di una delle opzioni (cd. *quorum* funzionale). È infatti possibile che sia necessaria una percentuale minima di votanti rispetto al corpo elettorale perché il referendum sia considerato valido (il che accade, come noto, per il referendum *ex art. 75 Cost.*) oppure, al contrario, che il referendum sia valido a prescindere dal numero di partecipanti (come nel caso del referendum *ex art. 138 Cost.*). Nei casi in cui sia richiesta la partecipazione di un numero minimo di elettori, coloro che vogliono opporsi alla proposta oggetto di referendum potranno anche optare per l'astensione, in modo da invalidare la consultazione. Generalmente, poi, affinché prevalga una delle opzioni, è richiesto che – soddisfatti i requisiti di validità – quella raccolga la maggioranza dei voti validi⁶⁶. Tuttavia, la situazione potrebbe essere diversa nel caso di referendum “non binari”, cioè con un numero di opzioni superiori a due.

Anche l'elemento oggettivo delle consultazioni referendarie è fortemente discriminante. I referendum possono avere ad oggetto: atti normativi, atti amministrativi, atti di indirizzo politico, accorpamenti o divisioni territoriali e persino la “revoca” del mandato degli eletti (sebbene quest'ultima tipologia non sia classificabile propriamente come referendum⁶⁷). Su un piano parzialmente diverso da quello dei possibili

– anche consultivi – tenendo conto della loro peculiare natura.

65 Cfr. G. Guarino, *Il referendum*, cit. p. 34.

66 Ma in ipotesi potrebbe anche attribuirsi un significato alle schede bianche o nulle. La questione si prospettò, ad esempio, all'indomani dell'emanazione del d.lgs.lgt. 16 marzo 1956, n. 98, che indisse il referendum sulla forma istituzionale dello Stato italiano. Il dibattito ruotò attorno all'espressione “maggioranza degli elettori votanti” contenuta all'interno del decreto, che si prestava ad essere interpretata nel senso che fosse necessaria la maggioranza del corpo elettorale, oppure la maggioranza di tutti i voti, o solo la maggioranza dei voti validi. La Corte di Cassazione optò per quest'ultima interpretazione. Nel verbale “relativo al giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e i reclami” (G.U. 20 giugno 1946, n. 134) si legge, infatti, che: “la CORTE ha ritenuto che per «maggioranza degli elettori votanti» di cui parla l'art. 2 del Decreto Legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98 deve intendersi maggioranza degli elettori che hanno espresso voti validi”.

67 La consultazione popolare avente ad oggetto la rimozione dei rappresentanti politici,

oggetti, è la previsione delle materie su cui la consultazione referendaria può essere avviata. Generalmente non si prevede un'enumerazione delle materie sottoponibili a referendum, ma piuttosto si tende ad elencare le materie per le quali il referendum è escluso.

L'individuazione dell'oggetto di una tipologia di referendum può avere ripercussioni sulla stessa natura giuridica del procedimento referendario.

Ed infatti, quando l'oggetto del referendum consista in un atto normativo e – contestualmente – il referendum abbia effetti giuridici immediati o comunque vincolanti (e non meramente obbligatori, nel senso sopra descritto), il procedimento referendario costituisce contemporaneamente sia uno strumento di partecipazione popolare che un meccanismo di produzione normativa. Sono questi i casi in cui il referendum potrebbe ritenersi un istituto di democrazia diretta⁶⁸, in quanto non necessita di un'attività (discrezionale e) integrativa da parte degli organi rappresentativi.

Del resto, la natura duale di queste tipologie di referendum – a un tempo strumento di partecipazione e di produzione di fonti giuridiche – lascia una traccia indelebile anche sugli atti normativi che ne costituiscono il

tuttavia, non rientra nella definizione di referendum accolta dalla dottrina maggioritaria che ne esclude il possibile contenuto elettorale. M. Luciani, in *Art. 75*, cit. p. 122, classifica, come anticipato, i referendum tra le “*votazioni popolari a contenuto non elettorale*”. Così anche P.V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003. L'A. osserva che “[o]ggetto formale del voto referendario non è l'elezione, la revoca o la riconferma di una persona in una carica pubblica elettiva; ma piuttosto una decisione, formulata in termini più o meno specifici e puntuali, da prendere o da confermare, su una determinata questione” (ivi, p. 57). Peraltro, nello stesso scritto (p. 86-87) viene evocato, tra le diverse tipologie di referendum presenti nei vari ordinamenti, il *recall*, che è appunto, nell'esperienza statunitense, una consultazione promossa per revocare un mandato elettivo. Nell'ordinamento italiano, un esempio di consultazioni di questo tipo era previsto all'art. 18 della L.R. Sicilia n.7 del 1992, correttamente rubricato “Consultazione del corpo elettorale sulla rimozione del sindaco”. La disposizione è stata abrogata ad opera dell'art. 15, quarto comma, lett d) L.R. Sicilia 35/1997. Nella giurisprudenza amministrativa, tuttavia, si rinvencono riferimenti all'istituto in questione quale “referendum”. Cfr. ad esempio T.A.R. Palermo Sicilia sez. II, 11 aprile 1997, n. 598 (in *Giustizia amministrativa siciliana*, 1997, p. 698) e T.A.R. Palermo Sicilia sez. I, 17 ottobre 1996, n. 1197 (in *Giustizia amministrativa siciliana*, 1997, p. 126).

68 Ferme restando le riserve già espresse nei paragrafi precedenti.

frutto. Questi godranno di una maggiore forza, rispetto agli altri atti gerarchicamente pariordinati, che discende dall'essere diretta ed immediata espressione della sovranità popolare. A seconda delle peculiarità dell'ordinamento, questo *surplus* di forza normativa – che si manifesta, in particolare, in una maggiore capacità di resistere all'abrogazione successiva⁶⁹ – potrà avere una portata giuridica o solo politico-simbolica.

1.5. Il ruolo dei referendum nella democrazia rappresentativa

Si è già detto che i referendum non possono rientrare nella nozione “stretta” di democrazia diretta, se intendiamo quest'ultima come quella forma di governo all'interno della quale i cittadini esercitano in maniera continuativa ed immediata (perlomeno) il potere legislativo. I referendum, infatti, rivestono generalmente un carattere eccezionale ed hanno lo scopo di inserirsi all'interno dei processi decisionali degli organi politici, oppure di sostituirvisi in presenza di determinate condizioni. Sarebbe in realtà ipotizzabile anche una forma di governo (che è stata definita “democrazia referendaria⁷⁰”) all'interno della quale si faccia un costante ricorso a consultazioni popolari di tipo referendario e che sia perciò priva di un assemblea legislativa di carattere elettivo. Allo stato attuale, tuttavia, ed a

69 Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, si veda la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha fissato il divieto di ripristino della normativa abrogata con referendum: in particolare, la sent. 9 del 1997, e da ultimo, la nota sent. 199 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge emanato solo 23 giorni dopo l'abrogazione, avvenuta con referendum, della precedente disciplina di tenore analogo. Resta tuttavia aperta la questione sulla durata del divieto di ripristino, che la Corte ancora ad un mutamento del “quadro politico” o delle “circostanze di fatto”. Su quest'ultima pronuncia si vedano G. Ferri, *Abrogazione popolare e vincolo per il Legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2 del 2013, pp. 275-281, ed anche in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org); A. Mangia, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*; M. Della Morte, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore* questi ultimi pubblicati in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it).

70 G.Sartori, *Democrazia: cosa è*, cit. pp. 82 e ss.

prescindere da valutazioni di merito sul funzionamento di un modello simile e sul suo effettivo grado di democraticità, un modello del genere è solo ideale e non conosce alcuna concreta attuazione. Sebbene, infatti, l'espressione “democrazia referendaria” sia stata impiegata anche per definire la forma di governo italiana⁷¹, per l'ampio ricorso ai referendum registrato durante la storia repubblicana, tale qualificazione ha una connotazione prettamente retorica o critica⁷², ed è pertanto generalmente esclusa dalla dottrina che pure riconosce – con minore o maggiore intensità – che i referendum possano influenzare la forma di governo⁷³.

71 M. Fedele, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Donzelli editore, 1994.

72 Come in L. Paladin. I “*principi fondamentali*” della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5 del 1997, pp.3029-3063. V. in particolare, pp. 3044-3045.

73 M.Luciani, *Articolo 75*, cit., pp. 31 e ss., parla di un “(sotto)modello rappresentativo-referendario”, mutuando (e ribaltando) la definizione di E.Fraenkel che parla di “sistema di governo misto plebiscitario-rappresentativo”, nel saggio del 1958 *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*. V. la traduzione italiana, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*” a cura di L.Ciaurro e C.Forte, Giappichelli Editore, Torino, 1994, ivi, in particolare, pp. 39-45. Parla invece, di “democrazia integrale”, N.Bobbio, in *Democrazia rappresentativa e diretta*, cit. Mentre Luciani specifica di fare riferimento non ad una forma di governo, bensì ad un sotto-modello della democrazia rappresentativa, altri A. (tra cui lo stesso Fraenkel, op.cit., p.45) sembrerebbero invece fare riferimento ad un *tertium genus* tra democrazia diretta (plebiscitaria) e democrazia rappresentativa. Numerosi esempi sono citati proprio da M. Luciani, op.ult.cit., note a pp.35-36. È opportuno precisare che Fraenkel arriva a concludere che la componente plebiscitaria in grado di consentire il funzionamento del “sistema di governo democratico misto plebiscitario-rappresentativo” debba rinvenirsi nella disciplina interna dei partiti: “La consistenza della democrazia nello Stato dipende dalla cura della democrazia nei partiti. Solo se viene preservato sufficiente spazio d'azione alle forze plebiscitarie all'interno delle associazioni e dei partiti, si può dispiegare una costituzione rappresentativa” (E. Fraenkel, op.cit., p. 93). Al contrario, l'istituto del referendum (e la legislazione diretta in generale) è ritenuto incompatibile con un “sistema di governo parlamentare” salvo i casi limite di decisioni di particolare rilevanza politica. In particolare F. osserva che la “vitalità di un sistema di governo parlamentare dipende non da ultimo dal fatto che un popolo si sente così sufficientemente rappresentato dai propri partiti da considerare il parlamento gestito da questi partiti, nonostante il suo carattere rappresentativo, come espressione della

È opportuno, pertanto, concentrarsi proprio sul modo in cui il referendum influisca sulle democrazie rappresentative⁷⁴ nelle quali è previsto, individuando gli aspetti principali di tale relazione⁷⁵.

In primo luogo, il referendum è – come già visto – uno strumento di partecipazione popolare. In quanto tale, il referendum garantisce una modalità di esercizio della sovranità che – almeno in astratto – dovrebbe favorire una democrazia di maggiore *intensità*. Si è visto come alcune forme di referendum possano essere classificate all'interno degli istituti di democrazia partecipativa o (addirittura, ma solo quando rappresentino solo la fase di un processo più complesso) deliberativa.

Un altro aspetto pregnante (ma forse solo apparentemente⁷⁶) dei referendum è quello di contrapporsi al circuito rappresentativo, in quanto consentono un coinvolgimento del popolo in decisioni che altrimenti spetterebbero agli organi della rappresentanza politica.

In questo senso si potrebbe sostenere che le consultazioni referendarie possano indebolire gli organi rappresentativi⁷⁷, in quanto sarebbero

propria volontà politica e da non avvertire come una mancanza l'assenza di una legislazione diretta” (*ibidem*, p. 64).

74 E ci si riferisce, con questa espressione, non solo alla forma di governo parlamentare, ma, in senso più ampio, a tutte le forme di governo che prevedano organi rappresentativi o, comunque, elettivi, ivi comprese le forme di governo presidenziale e semi-presidenziale. In questo senso, v. tra gli altri, N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e diretta*, cit.

75 V. M. Luciani, cit., pp. 84 e ss.

76 Cfr. A. Chiappetti, *L'ammissibilità*, cit., v. pp.13-14: “Posto dunque che, vigente la Repubblica democratica instaurata nel 1948, non possa neppure ipotizzarsi l'esistenza di un dualismo tra sovranità dello Stato o Parlamento e del popolo, in considerazione del monopolio della determinazione della *politica nazionale*, riservato al secondo attraverso la sua estrinsecazione in partiti politici, il referendum, come il più penetrante tra gli istituti di democrazia diretta, deve essere inteso preferibilmente come un momento, anche se importante, dell'articolata e complessa struttura attraverso la quale la sua volontà si esprime. Appare quindi superata la tendenza a definirlo come uno strumento di contrapposizione della volontà popolare sovrana alle scelte dello stato-apparato, dato che anche queste scaturiscono da determinazioni della medesima volontà” (corsivo nel testo).

77 G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 1 del 1947, pp. 30 ss.

espressione di una scarsa fiducia nei confronti dei rappresentanti politici e della convinzione di una loro incapacità a proporsi come sintesi della volontà popolare⁷⁸.

Al contrario, invece, il referendum potrebbe essere inteso come un correttivo⁷⁹ della democrazia rappresentativa, volto ad impedire un eccessivo scollamento tra i rappresentati e i rappresentanti che, altrimenti, potrebbe portare ad una rottura del rapporto tra elettori ed eletti. In altre parole, il ricorso al referendum potrebbe favorire la stessa tenuta del sistema di rappresentanza politica, in momenti in cui altrimenti sarebbe a rischio.

Ad ogni modo, la stessa possibilità di avviare il procedimento referendario consente anche ai cittadini di porsi con maggiore fiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative, le cui decisioni possono in ogni momento essere sottoposte al vaglio del controllo popolare. Si potrebbe quindi concludere che, maggiori siano gli spazi lasciati al referendum, maggiore sarà la legittimazione delle decisioni degli organi di governo rappresentativi. Ed infatti, ogni qual volta che – pur potendo – il popolo non avvii le procedure per una consultazione referendaria, starebbe implicitamente accettando le decisioni assunte nelle sedi della rappresentanza politica.

Tali ultime osservazioni, ovviamente, valgono solo nel caso in cui l'iniziativa referendaria sia consentita (anche) al corpo elettorale (o, più precisamente, ad una sua frazione). Qualora il popolo non potesse invece autonomamente determinare l'avvio delle procedure referendarie, è chiaro

78 Furono proprio tali timori a spingere l'assemblea costituente a restringerne, nel corso della discussione, l'ambito normativo, onde “evitare che il ricorso al popolo mediante *referendum* possa assumere connotati implicitamente negativi e produrre squilibrio e disarmonia nell'unità dell'indirizzo politico”, G. M. Salerno, in *Referendum* (voce), cit., par. 2.

79 Cfr. A. Di Giovine, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro italiano*, V, 1979, pp. 150-164. Secondo l'A. la “democratizzazione” delle istituzioni si realizza principalmente attraverso i partiti politici che si pongono come “apparato strumentale della volontà popolare”, con la conseguenza che “in un sistema già pervaso dal principio democratico (sia pure mediato da meccanismi rappresentativi), al referendum non può che essere attribuito un ruolo (non di affermazione – e tantomeno di affermazione esclusiva – di quel principio ma) di controllo e correttivo, oltre che di possibile stimolo, di quei meccanismi” (ivi, p. 152).

che non potrebbe imputarsi allo stesso la volontà (implicita) di non esercitare quel diritto. In quest'ultimo caso, di conseguenza, l'effetto "legittimante" del referendum si determinerebbe solo nelle ipotesi di effettivo esercizio della consultazione referendaria.

Quest'ultimo passaggio merita forse un ulteriore chiarimento, in quanto potrebbe apparire controintuitivo.

Laddove i referendum siano regolati in modo da consentire il diritto di iniziativa in capo ad una frazione del corpo elettorale, può considerarsi significativo anche il mancato esercizio del diritto di iniziativa. Detto altrimenti: se esiste tra i cittadini un diffuso dissenso nei confronti di una determinata decisione assunta dai governanti, i primi potranno fare ricorso al referendum; qualora invece non sia esercitato il diritto di iniziativa, può ragionevolmente ritenersi che un tale dissenso non sussista.

Nel caso in cui, poi, un referendum effettivamente dovesse svolgersi, ne potrebbero discendere due esiti: o la deliberazione popolare è in linea con la decisione assunta dagli organi rappresentativi, o se ne discosta. Nel primo caso la decisione avrà la legittimazione del corpo elettorale; nel secondo caso gli organi politici potranno (o dovranno) conformarsi alla scelta popolare assumendo una nuova decisione (laddove ve ne sia spazio) che potrà godere di maggiore legittimazione.

Al contrario, nell'ipotesi in cui il referendum sia attivabile solo dagli stessi organi rappresentativi, non potrà ricavarsi alcun significato, rispetto alla volontà popolare, dal semplice mancato avvio di una consultazione referendaria. E tuttavia, gli organi politici potranno verificare la conformità di una loro decisione rispetto ai *desiderata* dei cittadini, sollecitando una consultazione popolare.

Trattandosi in quest'ultimo caso, di uno strumento in mano ai governanti e non ai governati, il referendum non costituirebbe un reale correttivo alla democrazia rappresentativa e, pertanto, la sua effettiva funzione dovrebbe essere rintracciata *aliunde*.

Molto dipende, allora, da quali siano i soggetti titolari del potere di iniziativa referendaria: la funzione del referendum sarà diversa, ad esempio, se l'iniziativa spetta ad una minoranza parlamentare ovvero se sia rimessa ai rappresentanti del potere esecutivo.

Su questo punto è d'uopo fare una considerazione: le funzioni del referendum possono (e spesso sono) molteplici già per effetto delle norme che li regolano. La prassi, tuttavia, può far emergere funzioni occulte (se non distorte) che la norma consente, pur non rappresentandone la finalità esplicita.

Si pensi al caso del referendum regolato all'art. 138 della Costituzione italiana. Ivi, si prevede – come noto – la possibilità per una minoranza parlamentare (un quinto dei componenti di ciascuna Camera) di richiedere un referendum sul testo di revisione (o una legge costituzionale) deliberato, qualora, in seconda deliberazione, il disegno di legge costituzionale non abbia ottenuto almeno i due terzi dei voti di ciascun ramo del parlamento. In questo caso, la funzione “esplicita” della norma è quella di consentire ad una minoranza parlamentare di interrompere l'*iter* di revisione della Costituzione, impedendo così l'approvazione di una legge di rango costituzionale se non otterrà l'approvazione della maggioranza dei cittadini (almeno di quelli che si recheranno alle urne). Si tratta, pertanto, di un potere ad appannaggio dell'opposizione parlamentare – almeno nelle intenzioni dei padri Costituenti – particolarmente incisivo.

Tuttavia, in occasione della revisione costituzionale avvenuta nel 2001, l'iniziativa referendaria è stata in concreto esercitata dai parlamentari che sedevano nelle file della maggioranza e che avevano votato per l'approvazione del testo di revisione. Le ragioni dell'iniziativa referendaria non erano dunque in linea con la funzione “oppositiva” del referendum costituzionale, ma – al contrario – miravano ad ottenere una più ampia legittimazione della riforma costituzionale per compensare il mancato raggiungimento di un'ampia maggioranza parlamentare.

Il referendum, pertanto, può assumere la funzione di consentire alle forze di governo di rinforzare la legittimazione del proprio operato ma anche di condividere con il corpo elettorale la responsabilità di una decisione particolarmente delicata.

Un tale uso dell'istituto referendario ha di certo il pregio di coinvolgere il popolo nell'assunzione di decisioni di importanza cruciale, tuttavia non può tacersi il rischio di un eccessivo scollamento tra responsabilità politica e potere decisionale. Ed infatti, non può negarsi

l'eventualità che in concreto le consultazioni referendarie finiscano per essere sollecitate “dall'alto” al solo scopo di ottenere la necessaria legittimazione per l'assunzione di decisioni particolarmente delicate, senza farsi carico della relativa responsabilità. In altri termini, gli organi politici potrebbero tentare di “aggirare il circuito della responsabilità politica”⁸⁰.

Ed infatti, nel momento in cui gli organi politici sollecitano una consultazione referendaria si spogliano – provvisoriamente – del potere di decidere sulla materia oggetto di referendum e, contemporaneamente, trasferiscono parte della responsabilità politica della decisione sul popolo.

Mentre, però, l'esercizio del potere decisionale ha carattere istantaneo, la distribuzione della responsabilità su quella decisione ha effetti più prolungati. A ciò si aggiunga la considerazione che la decisione popolare è sempre e comunque in parte veicolata dai corpi intermedi, *in primis* gli stessi partiti che costituiscono l'arco parlamentare. Inoltre, il potere esercitato dal corpo elettorale è fortemente vincolato – come anticipato – alla scelta di una tra diverse opzioni precostituite che – nel caso in cui l'iniziativa del referendum provenga “dall'alto” – saranno state formulate dagli stessi organi rappresentativi.

Infine, dopo la consultazione popolare, sarà comunque compito degli organi di rappresentanza politica interpretare gli esiti della consultazione: e non è affatto detto che si possa attribuire un significato univoco ai risultati di un referendum⁸¹.

Una consultazione referendaria può anche assumere, quando sollecitata “dall'alto” – e a prescindere da quale sia il formale detentore del potere di iniziativa – un carattere plebiscitario. Il referendum può infatti essere impiegato per rafforzare il legame tra un *leader* politico ed il suo

80 B. Caravita, *I referendum locali tra sperimentazione orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Politica del diritto*, n. 1 del 1989, p. 23 e ss. Ivi v. a pag. 34.

81 E ciò anche quando l'univocità sia considerata un requisito essenziale per la formulazione dei quesiti. Non è detto, infatti, che ad un quesito “univoco” corrisponda un risultato altrettanto chiaro. Quale significato, per esempio, va attribuito al mancato raggiungimento del quorum (laddove sia previsto)? E quale significato ad una grande astensione? Quando il popolo si esprima in senso contrario rispetto ad una specifica scelta politica su un dato oggetto, si può ritenere – e in che limiti – che il corpo elettorale sia invece favorevole ad una specifica scelta di contenuto diverso?

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.

In casi del genere, tuttavia, la stessa natura del referendum ne risulterebbe distorta, in quanto la consultazione acquisirebbe, in sostanza, il contenuto di un voto elettorale, peraltro in presenza di un competitore unico: si sarebbe, per l'appunto, di fronte ad un plebiscito⁸².

Concludendo, si può affermare che – all'interno delle democrazie rappresentative – i referendum possono svolgere molteplici funzioni alcune delle quali derivano, in realtà, da una distorsione dell'istituto.

Tra gli effetti positivi, possono indicarsi il rafforzamento del circuito rappresentativo, l'accrescimento del tasso di democraticità delle decisioni politiche fondamentali ed il controllo dello strapotere della maggioranza.

Il contraltare di questi effetti, tuttavia, si riscontra nel rischio di un esercizio abusivo del ricorso alle consultazioni referendarie, tale da farne uno strumento ordinario di dialettica politica con l'effetto di un indebolimento della fiducia sugli organi rappresentativi e di una scissione tra potere politico e responsabilità, e nella potenziale strumentalizzazione delle consultazioni in chiave plebiscitaria.

82 Nell'accezione negativa che il termine ha assunto e non in quella, più neutra, di decisione popolare.

CAPITOLO 2

GLI ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE NEGLI ENTI LOCALI

2.1. La partecipazione dei cittadini alla vita pubblica della propria comunità

Una delle principali obiezioni alla possibile e concreta attuazione di forme di democrazia diretta è quella di non poter funzionare all'interno degli Stati odierni perché questi sarebbero troppo “grandi” rispetto alle *poleis* della Grecia classica. Si è correttamente osservato che, se ci si riferisce alla democrazia diretta nel suo senso più pieno⁸³, è necessario, per il suo funzionamento, che l'assemblea di cittadini sia a misura d'uomo, e cioè tale che ognuno dei suoi membri possa liberamente confrontarsi con ognuno degli altri⁸⁴. Solo in questo modo, infatti, saremmo di fronte ad un'assemblea deliberante, in grado di esprimere la volontà del popolo. Altrimenti ciò che ne risulterebbe non sarebbe altro che l'aggregazione di volontà individuali.

Proprio questa distorsione, rispetto al modello ideale di democrazia diretta, viene contestata sia alla cd. “democrazia elettronica” che alla “democrazia referendaria”. Ed infatti, lasciando *a latere* la diversa questione – che comunque rischia di essere meramente terminologica – se queste ultime possano correttamente qualificarsi come forme di democrazia diretta⁸⁵, resta il fatto che i metodi impiegati in entrambe (il referendum ed il voto elettronico) raccolgono ed aggregano preferenze escludendo, tuttavia, il momento assembleare o – con un'espressione più *à la page* – “deliberativo”. In altri termini: la “democrazia referendaria” e la “democrazia diretta elettronica”, potrebbero funzionare anche in ambiti di

83 Quello che comprende anche l'autogoverno dei cittadini e non la semplice assenza di “intermediari”. Cfr. G. Sartori, *Democrazia: cosa è*, cit.

84 La “compresenza fisica” dei cittadini deliberanti è l'elemento caratterizzante la democrazia diretta per M. Luciani, *Il referendum. Questioni teoriche*, cit., p. 158.

85 E con l'ulteriore precisazione che per “democrazia elettronica” ci si riferisce solo allo strumento impiegato, senza alcuna indicazione del modello ideale di riferimento. Con la conseguenza che l'espressione comprende al suo interno sia modalità di voto elettronico per l'elezione di rappresentanti, sia *agorà virtuali*, sia consultazioni elettroniche.

dimensioni superiori alle *poleis* greco-antiche, ma a prezzo di tradire il modello a cui si ispirano e con l'effetto di produrre degli *output* decisionali potenzialmente meno validi. Infatti, l'assenza totale di dibattito e di confronto determina una minore consapevolezza (e preparazione) da parte dei decisori oltre che il rischio di maggiori conflitti successivi all'assunzione della decisione stessa⁸⁶.

A tali obiezioni potrebbe replicarsi che il confronto tra idee può comunque essere favorito in un momento anteriore alla deliberazione finale, mediante l'impiego di metodi elaborati dai promotori della democrazia deliberativa⁸⁷, che non richiedono necessariamente la partecipazione dell'intero *corpus* decidente, ma solo di una sua frazione (selezionata mediante diverse possibili tecniche: rappresentazione degli *stakeholders*, sorteggio, tecnica della porta aperta, ma anche tramite elezioni). Inoltre, per impedire l'insorgere di effetti tipo “gioco a somma zero”, sarebbe possibile prevedere quesiti formulati in modo da consentire una pluralità di risposte, ad esempio con l'applicazione del sistema del “voto singolo trasferibile”⁸⁸.

Ad ogni modo, negli Stati contemporanei, il tentativo di aggirare gli

86 V. sempre Sartori, cit. sul concetto di “democrazia referendaria”. Cfr. anche B. Caravita, *I referendum locali*, cit. pp. 42-43. L'A. evidenzia due dimensioni della conflittualità: “*orizzontali*, all'interno delle popolazioni interessate; *verticali*, fra i diversi soggetti istituzionali competenti”. Si rileva, peraltro, che proprio in ambito locale i conflitti potrebbero essere ancora più sentiti sia per l'immediatezza delle ricadute della decisione che per la diretta conoscenza tra gli appartenenti alle “fazioni”.

87 Su *focus groups* e agorà virtuali, v. L. Bobbio, *I dilemmi della democrazia*, cit.

88 Si tratta di un meccanismo per mezzo del quale ogni votante esprime più preferenze “graduate”, assegnando un valore, o un ordine di priorità, a ciascuna delle alternative indicate. In un primo scrutinio vengono prese in considerazione le sole risposte, per ogni scheda votata, che sono poste nel più alto livello di preferenza, o priorità. In seconda battuta, se nessuna delle proposte ha ottenuto, in questo modo, la maggioranza assoluta delle preferenze, si passa ad un secondo conteggio che consiste in una sorta di ballottaggio tra le alternative che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze: in questa fase vengono escluse le schede “già assegnate” e conteggiate, sulle restanti, le opzioni che hanno ottenuto il livello di gradimento immediatamente più basso. Il procedimento va avanti fino a quando sarà individuata l'opzione più gradita. V. A. Sterpa, *L'introduzione del voto alternativo e del voto trasferibile in Italia: riflessioni sulla proposta Ceccanti-Ichino*, in *Polena* n. 3 del 2010.

ostacoli dovuti all'esistenza di un corpo elettorale troppo cospicuo, potrebbe comunque portare ad esiti non soddisfacenti, in quanto richiederebbe comunque un eccessivo dispendio di tempo da parte di tutti i cittadini (in quanto le decisioni da assumere richiedono competenze maggiori quanto più è complessa la società) ed una conseguente possibile disaffezione alla partecipazione dei singoli, con la formazione di un'*élite* meno democratica che in una democrazia rappresentativa.

Il problema, tuttavia, si offre a soluzioni potenzialmente diverse qualora focalizziamo l'attenzione non sugli Stati, bensì sulle autonomie territoriali di piccole dimensioni, quali possono essere, in Italia, i Comuni.

In questo caso, ci troveremmo di fronte a società molto meno complesse, con un più ristretto ambito di competenze e, soprattutto, con un numero di cittadini in alcuni casi paragonabile a quello delle città-Stato della Grecia antica.

Non si intende, qui, riproporre il modello rousseauiano delle "pievi", che in realtà mira all'instaurazione di una democrazia diretta in grado di governare l'intero Stato frazionando i momenti decisionali.

L'interrogativo – molto meno ambizioso – consiste nel domandarsi se se il potere politico all'interno dei Comuni, e per le esclusive competenze assegnate agli stessi, possa essere esercitato mediante sistemi decisionali alternativi a quelli della democrazia rappresentativa e, in particolare, ispirati alla democrazia diretta.

Fino agli anni '80 del secolo scorso, diversi studiosi si sono posti il problema della previsione di possibili forme di autogoverno almeno per i piccoli Comuni⁸⁹.

Tuttavia, con l'approvazione del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (L. 142/1990), si è optato per una forma di governo che riproducesse in piccolo quella configurata dalla Costituzione per lo Stato. Le successive modifiche a quell'impianto, lungi dal consentire aperture a forme di democrazia diretta (in senso stretto), sono andate nella direzione di razionalizzare il sistema rappresentativo – ad esempio con l'elezione diretta del Sindaco. Ciò ha portato al delinarsi – per tutte le autonomie territoriali

89 V. E. Rotelli, *Il referendum deliberativo comunale in Italia*, in *Amministrare*, n. 2 del 1999, in particolare pp. 229 e ss.

minori, cioè Regioni⁹⁰, Province e Comuni – di forme di governo riconducibili al modello cd. “neoparlamentare”.

Cionondimeno, residuano spazi per la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche di competenza degli organi politici comunali. Tale partecipazione, tuttavia, può assumere una veste informale – attraverso forme di associazionismo, quali sono i comitati civici – oppure avere una rilevanza istituzionale laddove avvenga nelle forme previste normativamente.

L'attenzione, qui, sarà rivolta soprattutto a queste ultime forme di partecipazione popolare in ambito comunale ed in particolare alle diverse tipologie di referendum che coinvolgono le popolazioni dei Comuni.

2.2. I referendum in materia di variazioni territoriali

Gli unici referendum *lato sensu* locali previsti nella Costituzione sono quelli relativi alle variazioni territoriali, disciplinati dagli artt. 132 e 133. Più precisamente, l'art. 132 fa espresso riferimento a consultazioni referendarie, mentre l'art. 133 richiede semplicemente che siano “sentite le popolazioni interessate” relativamente all'istituzione di nuovi Comuni.

Come noto, l'art. 132 disciplina, al primo comma, l'istituzione di nuove Regioni, mentre, al secondo comma, il distacco di Comuni e Province da una Regione ad altra. In entrambi i casi è richiesta – come condizione per la successiva adozione, rispettivamente, della legge costituzionale o della legge ordinaria dello Stato – l'approvazione dell'iniziativa di variazione territoriale mediante referendum.

In particolare, per l'istituzione di una nuova Regione o per la fusione di più Regioni preesistenti, a seguito della richiesta effettuata da “tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate” è necessario che la proposta “sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse”. Si tratta, nel caso *de quo*, di un referendum obbligatorio di tipo approvativo i cui effetti sono sicuramente vincolanti, ma con una portata diversa a seconda dell'esito (positivo o

⁹⁰ Con l'eccezione delle Regioni Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta.

negativo) della consultazione.

Infatti, mentre in caso di esito negativo la procedura si interrompe e non può quindi proseguire, in caso di esito positivo sarà comunque necessaria una legge Costituzionale (e la decisione finale, che deve quindi seguire l'*iter* previsto all'art. 138 Cost., dipende dalla volontà alle Camere e può anche essere rimessa all'intero popolo italiano).

Singoli Comuni o Province, possono poi richiedere, ai sensi del secondo comma dell'art. 132, il distacco dalla Regione di appartenenza per essere accorpati ad altra Regione. Anche in questo caso, il disposto costituzionale, nel testo oggi vigente, richiede che la proposta sia previamente sottoposta alla “approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum”⁹¹.

Si tratta anche qui di un referendum obbligatorio avente effetti vincolanti, il cui esito positivo consente l'accesso alla successiva fase dell'approvazione della proposta (questa volta) con Legge della Repubblica (ordinaria, quindi).

L'art. 133, invece, prevede la consultazione delle popolazioni solo nell'ipotesi (disciplinata al secondo comma) dell'istituzione di nuovi Comuni o del mutamento della loro circoscrizione o denominazione, mentre non è previsto alcun coinvolgimento delle popolazioni per il mutamento di circoscrizioni provinciali o per l'istituzione di nuove province (disciplinata al primo comma) per cui si richiede, invece, che la legge statale segua un'iniziativa da parte dei Comuni interessati ed un parere della Regione.

L'istituzione di nuovi Comuni, che avviene mediante Legge regionale, necessita, come si anticipava, che siano previamente “sentite le popolazioni interessate”⁹². Nulla si dice, tuttavia, rispetto alle modalità con le quali

91 Ma l'inciso “approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante” è stato inserito dall'art. 9, L. cost. 11 ottobre 2001, n. 3.

92 Sulla problematica questione di quali siano le “popolazioni interessate”, la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 7 settembre 1992, n. 28 (Norme sulle circoscrizioni comunali), con la sentenza n. 47 del 2003, ha precisato che “spetta alla legge regionale dare attuazione all'art. 133, secondo comma, della Costituzione, individuando le

debba avvenire tale consultazione, sebbene la forma del referendum, anche in analogia con i casi disciplinati all'art. 132 Cost., sembri la più plausibile.

Ad ogni modo la Costituzione non attribuisce, in questo caso, alcun effetto vincolante alla consultazione delle popolazioni, la quale assume invece il valore di un mero “parere obbligatorio”, non diverso da quello che deve essere richiesto, in tutti gli altri casi regolati dagli artt. 132 e 133, alle Regioni. La procedura, pertanto, potrà proseguire a prescindere dall'esito della consultazione popolare, sebbene ne conseguano comunque effetti giuridici e sia evidente il valore politico della stessa. In questo senso, sarà difficile che gli organi Regionali possano discostarsi da una consultazione popolare che sia stata fortemente partecipata e che abbia portato ad una “vittoria netta” di una delle alternative in gioco⁹³.

popolazioni interessate alla variazione territoriale; [...] che, in linea di principio, anche le popolazioni della restante parte del Comune che subisce la decurtazione territoriale possono essere interessate alla variazione, così che il legislatore regionale, nello stabilire i criteri per individuare l'ambito della consultazione, *non può escludere tali ulteriori popolazioni se non sulla base di elementi idonei a fondare ragionevolmente una valutazione di insussistenza di un loro interesse qualificato in rapporto alla variazione territoriale proposta* (sentenza n. 94 del 2000; e cfr. anche sentenza n. 433 del 1995)” (corsivo mio). Si possono, pertanto, individuare (almeno) due categorie di popolazioni interessate.

In primo luogo, quelle che sono “direttamente” interessate, in quanto il territorio su cui sono residenti andrà a formare un nuovo Comune o sarà trasferito ad altro Comune esistente: sul coinvolgimento di queste popolazioni nella consultazione sussiste in un vero e proprio obbligo costituzionale. Il parere espresso da tali popolazioni assume comunque un significato differenziato e di maggior rilievo.

Vi sono poi le popolazioni che non sono “direttamente” o “immediatamente” interessate dalla variazione territoriale, ma che cionondimeno vivono in aree limitrofe o comunque all'interno del Comune che subirà la decurtazione territoriale. Per queste popolazioni, la legge regionale, potrà individuare le ipotesi in cui possano essere escluse dalla consultazione, che comunque dovrà essere valutata in concreto qualora si riscontri l'insussistenza di un loro “interesse qualificato”. Al di fuori di queste ipotesi, anche tali popolazioni dovranno comunque essere coinvolte nella consultazione.

93 Nel procedimento di approvazione della legge regionale istitutiva del nuovo Comune (o di variazione circoscrizionale) dovrà comunque darsi atto della consultazione ed in particolare dovrà essere dato rilievo alla posizione espressa dalle popolazioni “direttamente” interessate. Nella sentenza n. 93 del 2000 (richiamata anche nella più recente sent. 47 del 2003) la Corte costituzionale ha rilevato che per le popolazioni

Tutte le consultazioni popolari appena descritte sono accomunate dall'aver un oggetto ben determinato: l'istituzione di nuovi enti territoriali o la modifica (delle circoscrizioni) di quelli esistenti.

Ognuno di tali referendum consente un'incisiva partecipazione del popolo – *recte* delle “popolazioni interessate” – rispetto ai procedimenti all'interno dei quali sono inserite: si tratta, infatti, di consultazioni sempre obbligatorie e che possono avere anche effetti vincolanti (nei casi di cui all'art. 132, primo e secondo comma, Cost.).

Cionondimeno, in virtù del loro particolare oggetto, non contribuiscono alla formazione dell'indirizzo politico degli enti di riferimento e non influiscono, quindi, sulle decisioni che attengono alla vita “ordinaria” della collettività. La loro *ratio* risiede, piuttosto, nell'intento di verificare la sussistenza di un legame tra una determinata popolazione ed un ente territoriale istituendo.

Più che la forma di governo, si potrebbe dire che questi referendum contribuiscano a caratterizzare la forma di Stato, in quanto attengono al rapporto tra cittadini e istituzioni, piuttosto che incidere su decisioni politiche. Ed infatti, l'esistenza di queste forme di consultazione garantisce un legame identitario e rappresentativo tra le popolazioni e gli enti territoriali, intesi come “esponenziali” dei loro interessi. La popolazione di un ente territoriale, dunque, non è considerata solo l'insieme di coloro che vi risiedono, in quanto singoli, bensì consiste in una “comunità⁹⁴”.

“residenti nelle aree territoriali destinate a passare ad un Comune diverso da quello di cui attualmente fanno parte” sussiste un interesse circostanziato e particolarmente qualificato al punto che la loro posizione di popolazioni direttamente interessate “è tale che la volontà da esse espressa *deve in ogni caso avere autonoma evidenza nel procedimento, così che il legislatore regionale ne debba tenere conto quando adotta la propria finale determinazione*, componendo nella propria conclusiva valutazione discrezionale gli interessi sottesi alle valutazioni, eventualmente contrastanti, emersi nella consultazione”.

94 In tal senso, cfr. anche la costante giurisprudenza costituzionale che qualifica i comuni come “enti esponenziali” della collettività o della comunità locali (*ex plurimis*, Sentt. C.cost. nn. 27/2009, 520/2000, 141/1996, 103/1993) o che definisce gli “organi di governo delle comunità locali come organi rappresentativi degli interessi generali delle dette comunità viste nell'interesse della popolazione di cui si sostanziano” (C.cost. n. 97/1991).

In questo senso, è possibile inferire che, mentre questi referendum attengono alla possibile nascita di una comunità, tutti gli altri decidono su questioni rilevanti per il governo della comunità stessa.

2.3. Le prime esperienze “spontanee” di disciplina dei referendum locali

Nell'Italia pre-repubblicana, le uniche forme di referendum locali previste erano relative all'assunzione diretta di pubblici servizi da parte dei Comuni. La prima di tali disposizioni risale alla L. n. 103/1903⁹⁵, che all'articolo 13 prevedeva lo svolgimento di una consultazione degli elettori del Comune per l'approvazione di ogni delibera comunale avente ad oggetto la municipalizzazione di un servizio. Il ricorso al referendum è stato poi reso facoltativo, in quanto condizionato – per effetto dell'art. 10 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3047, poi confluito nell'art. 12 del R.D. 15 ottobre 1925 n. 2578 – all'opposizione di un ventesimo degli elettori del Comune, oppure di un terzo dei consiglieri comunali. Tali disposizioni sono state, in ogni caso, ritenute implicitamente abrogate ad opera dell'art. 343 del R.D. 3 marzo 1934, n. 383⁹⁶.

In epoca repubblicana, prima dell'entrata in vigore della L. 142/1990, l'unico riferimento ad istituti di democrazia diretta (*rectius*: “istituti di partecipazione popolare”⁹⁷) in ambito comunale – fatta eccezione per i

95 “Assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni”, pubblicata in G.U. 3 aprile 1903. Le modalità di svolgimento del referendum erano disciplinate agli artt. 91 e ss. Del regolamento d'attuazione (R.D. 10 marzo 1904, n. 108).

96 “Testo unico della legge comunale e provinciale”. L'art. 343 richiamato disponeva infatti che le “deliberazioni dei Comuni, delle Province e dei Consorzi, integrate, ove occorra, con le prescritte approvazioni o comunque divenute esecutive, sono provvedimenti definitivi”, con la conseguenza che non residuava alcun margine per l'esperimento di consultazioni popolari. Cfr. B. Caravita, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Politica del Diritto*, 1 del 1989, pp. 23-45.

97 O anche “partecipazione popolare istituzionale” in contrapposizione agli strumenti informali di partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche, ivi comprese le assemblee civiche autoconvocate, sondaggi, strumenti di pressione. Cfr. M. Luciani, *Referendum, questioni teoriche*, cit., p. 163, ove specifica che con tale espressione si

referendum sulle variazioni territoriali, dei quali si è già detto – era contenuto nell'art. 15 della L. 8 aprile 1976, n. 278 (*Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune*), che disciplinava due forme di petizione: la prima poteva essere rivolta al Consiglio comunale dagli elettori del Comune, ma con l'esclusiva finalità di “promuovere il decentramento comunale” ai sensi della stessa legge; l'altra petizione, invece, poteva essere rivolta al Consiglio circoscrizionale in relazione agli “affari di sua competenza”.

Solo per la petizione “circoscrizionale” si prevedeva un minimo di sottoscrittori “pari a non meno di un decimo degli elettori della circoscrizione⁹⁸”.

Entrambe le petizioni comportavano effetti obbligatori per gli organi a cui erano rivolte: infatti, il quarto comma dell'art. 15 disponeva che: “Il consiglio comunale e il consiglio circoscrizionale devono, entro sessanta giorni, esprimere proprie determinazioni in ordine al contenuto della petizione, secondo le modalità previste dal regolamento approvato dal consiglio comunale”.

Se si considera che tra gli affari di competenza del Consiglio circoscrizionale rientrava anche l'espressione di “pareri, su propria iniziativa o su richiesta dell'amministrazione comunale, sulle materie di competenza del consiglio comunale”⁹⁹, di fatto sarebbe stato possibile richiedere una petizione su qualunque materia afferente al governo del Comune. Potrebbe dunque sorprendere che, mentre l'oggetto delle petizioni comunali fosse così ridotto, quello delle petizioni circoscrizionali fosse al contrario tanto ampio.

La *ratio* della norma va rintracciata nell'intento di favorire la partecipazione dei cittadini proprio attraverso le circoscrizioni: 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”¹⁰⁰.

Proprio in quest'ottica, dunque, l'oggetto della petizione “comunale” è

intende “una partecipazione che è praticata tramite istituti previsti e regolati dal diritto e che produce effetti rivolti direttamente alle istituzioni”.

98 Art. 15, terzo comma, L.278/1976.

99 Art. 12, primo comma, lett. d), L.278/1976.

100 Art. 12, primo comma, lett. b), L.278/1976.

limitato alla possibilità di richiedere forme di decentramento comunale: mediante l'istituzione delle circoscrizioni ed il conferimento alle medesime di maggiori funzioni, infatti, i cittadini avrebbero avuto la possibilità di ottenere un maggior grado di partecipazione alla vita della comunità.

D'altra parte, a voler interpretare l'oggetto delle petizioni comunali in maniera eccessivamente restrittiva, si perverrebbe all'assurda conclusione che i cittadini di Comuni di minori dimensioni – all'interno dei quali sarebbe stata inutile l'istituzione di circoscrizioni – avrebbero avuto minori possibilità di partecipare all'amministrazione del Comune, il che è palesemente contrario alla *ratio* della legge, ovvero l'intento di favorire la partecipazione dei cittadini al governo dei Comuni. Tale *ratio* emerge in maniera palese dal dettato normativo, fin dall'intitolazione della legge che fa espresso riferimento alla “partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune” ed è resa ancora più esplicita dalla lettura dei lavori parlamentari, che inquadrano l'approvazione della nella diffusa e crescente esigenza “di una libertà attiva che consiste nell'esercizio della partecipazione e del controllo e nell'attuazione di forme di autogoverno”¹⁰¹

Valorizzando quest'ultimo aspetto non è peregrina la tesi che i Comuni potessero disciplinare ulteriori forme di partecipazione istituzionale, nei limiti delle proprie competenze amministrative.

In questo quadro si possono spiegare i primi tentativi, da parte degli stessi Comuni, di introdurre alcune forme di referendum nei propri regolamenti già negli anni '80¹⁰² del secolo scorso e quindi con notevole

101 Cfr. relazione dell'On. Paolo Cabras nel corso della seduta della Camera dei Deputati del 5 aprile 1976 per la discussione del P.d.l. n.4387, pp. 27184 e ss. Ivi, l'On. Cabras affermava altresì che: “Il carattere di legge quadro di questo testo apre la prospettiva di un'attuazione ampia e di una sperimentazione articolata”. Il testo della relazione è reperibile all'interno del sito web <http://legislature.camera.it>.

102 Cfr. P. Barrera, *Il referendum nei regolamenti comunali*, in *Democrazia e diritto*, n. 1 (suppl.) 1990, pp. 71-90. L'A., durante il periodo di discussione dell'allora prossimo testo unico sull'ordinamento degli enti locali, segnala 11 regolamenti di altrettanti Comuni che avevano già negli anni precedenti disciplinato l'istituto referendario, evidenziando la maggiore “apertura” delle discipline locali rispetto alla diffidenza del legislatore statale. In particolare, mentre – come si vedrà meglio *infra* – la L.142/1990 avrebbe previsto il solo “referendum consultivo”, in alcuni regolamenti locali erano disciplinati referendum “propositivi” ed “abrogativi”.

anticipo rispetto alla riforma dell'ordinamento degli enti locali¹⁰³. Le istanze di partecipazione da parte dei cittadini, d'altronde, che in quegli anni si manifestavano vistosamente ad ogni livello, erano ancora più sentite e più pressanti nelle comunità locali, nelle quali il legame tra elettori e governanti è più intenso e ravvicinato¹⁰⁴.

Il diffondersi di regolamenti comunali in materia referendaria ed il concreto svolgimento di numerose consultazioni spinsero la dottrina ad interrogarsi sulla loro ammissibilità, in assenza di una precisa disciplina legislativa¹⁰⁵. Si sosteneva, da una parte¹⁰⁶, che nel silenzio del legislatore fossero del tutto legittimi i regolamenti comunali che disciplinassero forme di consultazione popolare. Ciò, infatti, sarebbe stato del tutto conforme al dettato costituzionale, data la notevole apertura rispetto agli istituti referendari (artt. 75, 123, 132, 133, 138 Cost.), pur all'interno di un modello, ivi delineato, di democrazia rappresentativa. Inoltre, la disciplina di istituti

103 E vale la pena di segnalare fin d'ora che, sulla base di dati raccolti ai fini della presente ricerca, tra i Comuni che hanno accettato di inviare informazioni dettagliate, si registrano almeno diversi casi di referendum consultivi svolti prima dell'entrata in vigore della L.142/1990, tra i quali si segnalano quelli nei Comuni di Genova e di Ravenna. In particolare, nel Comune di Genova si è svolta – in concomitanza con cinque referendum nazionali – in data 8 novembre 1987 una consultazione comunale recante il seguente quesito: “E' favorevole a una progressiva e graduale limitazione del traffico cittadino attraverso un sempre maggiore utilizzo del mezzo pubblico e un ragionato sviluppo delle isole pedonali?”. Anche nel Comune di Ravenna si è tenuto un referendum sul traffico cittadino, svoltosi il 18 giugno 1989. Per ulteriori approfondimenti sulla prassi delle consultazioni referendarie nei maggiori comuni si rinvia al capitolo dedicato. Altre consultazioni sul traffico svolte prima della legge 142/1990 sono segnalate in A. D'Andrea, *Partecipazione e “diritti quotidiani”. Le consultazioni locali sul traffico*, in *Democrazia e diritto*, n. 1 (suppl.) del 1990, pp. 91-107. V. anche *infra* al Cap. 4.

104 B. Pezzini, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, cit., pag. 444 e ss.

105 A. Bardusco, *Sui referendum locali*, in *Amministrare*, n.1/2, 1989, p. 126; B. Caravita, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giuridici e innovazioni legislative*, cit., p. 23; S. Bartole, E. Bettinelli, *Trieste: cronaca e problemi di una consultazione popolare non svolta*, in *Il Politico*, n. 4, 1980, p. 639; D. Nocilla, *Trieste e la “Ragion Politica”* in *Diritto e società*, n. 2, 1980, pp. 315-328; Vipiana, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Diritto e società*, 1990, 239.

106 B. Caravita, *I referendum locali*, cit., p. 24.

referendari avrebbe dato attuazione al principio di sovranità popolare espresso dall'art. 1 della Costituzione¹⁰⁷ e sarebbe stata consentita dal principio di autonomia degli enti locali contenuto nell'art. 5 e nell'originario art. 128¹⁰⁸ Cost. I referendum, secondo questo orientamento dottrinale avrebbero dovuto essere attinenti a questioni di esclusivo interesse comunale¹⁰⁹, in ragione del principio della territorialità degli enti locali.

107 Cfr. Fois, *Relazione al Convegno Il dettato costituzionale in tema di referendum (Atti del 2° convegno giuridico promosso dal gruppo parlamentare radicale)*, 1978, 11 e ss. Ma, in realtà, proprio dalla lettera dell'art. 1 Cost. è possibile rilevare argomenti che si oppongono all'introduzione di meccanismi di esercizio della sovranità per mezzo di fonti del diritto di rango subcostituzionale. Ed infatti, come noto, la Costituzione consente al popolo l'esercizio della sovranità nelle "forme e nei limiti della Costituzione". Si è, tuttavia, affermato che la necessità di una legge costituzionale si rinvienga solo nell'ipotesi in cui "si voglia agire sul piano nazionale, cioè nel rapporto con gli organi titolari dell'indirizzo politico" (B. Pezzini, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, cit., pag. 436). Secondo un orientamento intermedio la disciplina di referendum concernenti l'attività amministrativa può essere contenuta anche in leggi ordinarie, peraltro nell'ambito dei limiti ricavabili dal dettato costituzionale, considerando cioè che "il modello della democrazia rappresentativa per tutti gli enti cui si ritiene connaturato secondo i principi costituzionali non può essere svuotato per effetto di referendum, il referendum perciò non potrebbe certo venir configurato nell'ordinamento (o comunque inteso a livello di prassi) come istituto generale/doveroso/vincolante", mentre in assenza di un dettato legislativo sarebbero comunque legittimi i referendum consultivi "non trattandosi né di potere d'impero né di porre vincoli rispetto all'agire [...] almeno per quegli enti che godono di autonomia politica" (E. Codini, *Referendum nel diritto amministrativo*, 1997, in *Digesto – Discipline Pubblicistiche*, www.leggiditalia.it).

108 Tuttavia, lo stesso art. 128 rappresentava un ostacolo all'introduzione "spontanea", da parte dei Comuni, di istituti referendari di portata locale. Ed infatti, il testo dell'articolo in parola, pur riconoscendo che "Province e Comuni" quali "enti autonomi", ne legava l'autonomia ai "principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni". Conseguentemente, in assenza di una previa legge statale che li consentisse, si sarebbe potuta sostenere l'illegittimità dei referendum comunali. Come noto, l'art. 128 Cost. è stato abrogato dalla L. cost. 3/2001, mentre il principio autonomistico è tuttavia stato ribadito – e rinforzato – nel novellato art. 114 Cost. che, al suo secondo comma stabilisce che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". Nonostante la portata innovativa della disposizione sia stata

Secondo un diverso orientamento¹¹⁰, invece, in assenza di una base legislativa o costituzionale non sarebbe configurabile alcuna potestà dei Comuni di indire (e ancor meno di disciplinare) *referendum* consultivi, neppure su questioni di esclusivo interesse della popolazione locale¹¹¹. Tale tesi trova il suo fondamento nella negazione dell'argomento dell'esistenza di una norma generale esclusiva, in base alla quale tutto ciò che non sia espressamente proibito possa considerarsi lecito, e nel rilievo che,

ridimensionata da parte della dottrina e – soprattutto – dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, il riconoscimento di statuti, poteri e funzioni proprie di tali enti, ed il rinvio direttamente ai principi fissati dalla Costituzione, consentono di sostenere che gli Enti Locali (pur non “parificati” alle Regioni) possano esercitare il proprio potere statutario anche per sperimentare nuovi strumenti democratici, a condizione che siano compatibili con i principi costituzionali e comunque non in contrasto con le leggi statali che regolano il proprio ordinamento. Ad ogni modo, la questione sulla legittimità dei referendum locali ed anche “non” meramente consultivi, era già stata superata con la L. 142/1990, prima, ed il D.Lgs. 267/2000, poi.

109 B. Caravita, *I referendum locali*, cit. Secondo l'A. sarebbero ammissibili referendum consultivi comunali, solo laddove siano relativi a questioni di interesse locale e che non travalichino i confini del Comune. Ad esempio, sarebbe “inammissibile” una consultazione avente ad oggetto la chiusura o meno di una fabbrica in quanto “gli interessi in questione non sono specificamente propri della popolazione di quel Comuni, ma fanno capo a gruppi assai più ampi di popolazione” (p. 28). L'A. fa comunque salva l'ipotesi in cui i Comuni sottopongano a referendum l'esercizio di propri poteri di proposta o iniziativa sulla base – ad esempio – degli Statuti regionali: in questi casi, l'oggetto del referendum pur travalicando l'ambito comunale, verterebbe in realtà “sull'opportunità che il Comune, in quanto portatore dell'interesse della collettività locale” si faccia promotore di specifiche iniziative (p. 29). In definitiva, l'oggetto del referendum locale, per Caravita, avrebbe potuto anche eccedere, in concreto, i limiti territoriali del Comune, in presenza di un interesse della comunità locale (*Contra*, assumendo, invece, una coincidenza tra competenze comunali e raggio di azione dei referendum comunali L. Vandelli, *Consultazioni popolari a livello locale: prospettive e ipotesi*, in *Regione e governo locale*, nn. 3/5, 1986, pp. 1 ss.). Nel caso *Farmoplant* (TAR Toscana, 11 luglio 1988, n. 1016, su cui v. *infra*), i giudici hanno ritenuto ammissibile proprio un referendum avente ad oggetto la chiusura di una fabbrica inquinante: è bene rilevare che, in quel caso, il referendum aveva riguardato contemporaneamente tre Comuni, sulla base di altrettante delibere dei rispettivi Consigli comunali.

110 D. Nocilla, *Trieste e la “Ragion Politica”*, cit. Ivi, l'A. (p. 319) rileva che “lo stesso art. 1 non prevede che i soggetti delle varie comunità (statale, regionale, provinciale,

nell'ambito del diritto pubblico, operano i principi generali di legalità e tipicità degli atti¹¹². Non sarebbe stato quindi legittimo disciplinare, per i Comuni, meccanismi di democrazia diretta in assenza di una base legislativa che ne individuasse, oltre alle forme, gli interessi pubblici. Più recentemente¹¹³ (sebbene in riferimento a nuovi istituti di democrazia partecipativa) si è osservato che il principio partecipativo, in quanto espressamente menzionato nell'art. 3, secondo comma, Cost., legittimerebbe l'introduzione di strumenti di partecipazione politica¹¹⁴.

La giurisprudenza amministrativa, dopo una prima serie di pronunce contrarie all'ammissibilità dei referendum comunali *praeter legem*¹¹⁵, si è orientata nel senso dell'ammissibilità degli stessi¹¹⁶, rilevando che “fatta salva la ipotesi in cui la normativa ponga al riguardo una normativa specifica ed esaustiva – l'Amministrazione dispone della più ampia discrezionalità nella individuazione degli elementi da acquisire (e sul modo come acquisirli) ai fini dell'adozione dei provvedimenti preordinati alla

comunale) siano interrogati al di fuori delle ipotesi e delle forme previste dalla Costituzione medesima: la regola essendo che la volontà della popolazione venga a manifestarsi per mezzo della rappresentanze elettiva, salvo che per quegli istituti di democrazia diretta espressamente menzionati dalla Costituzione medesima”. In senso analogo, v. C. Mortati, *Commento all'art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, C. Esposito, *Commento all'articolo 1*, in *La Costituzione italiana (Saggi)*, Padova, 1954.

111 D. Nocilla, *Trieste e la “Ragion Politica”*, cit.

112 *Ibidem*, p. 321.

113 U. Allegretti, *Democrazia partecipativa* (voce), cit., v. in particolare p. 317 e ss.

114 “Dalla sua formulazione, certo, il Costituente non è stato capace di trarre [...] le concretizzazioni specifiche e precise che sarebbero state possibili: possibili astrattamente, perché la fase storica non era ancora giunta in nessun Paese, né dal punto di vista teorico, né da quello pratico, a estrarne le virtualità. Parlandone, l'Assemblea costituente [...] lasciava alla storia futura il compito di assimilare le sue potenzialità e tradurle in atto”. U. Allegretti, *ibidem*, p. 318.

115 Segnalate da A. Torre, *La giurisprudenza dei TAR in materia di referendum comunali*, in *Rivista ANCI*, n. 10 del 1988.

116 Cfr. TAR Lazio, sez. II, 28 marzo 1986, n. 824, in *Giustizia civile*, 3/1987, p. 722 ss.; TAR Toscana, 11 luglio 1988, n. 1016, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1988, p. 686 ss., con nota di N. Cerasa.

realizzazione degli interessi pubblici”¹¹⁷. La prospettiva assunta dalla giurisprudenza amministrativa, dunque, nel legittimare le consultazioni referendarie indette dai Comuni, era quella degli Enti locali nella loro qualità di Pubbliche Amministrazioni. In quest'ottica, poteva dunque ammettersi un margine di discrezionalità amministrativa che, in assenza di espliciti divieti, avrebbe consentito una certa informalità¹¹⁸ nello svolgimento dell'istruttoria di un procedimento amministrativo. Le amministrazioni locali, in definitiva, per mezzo di consultazioni popolari, avrebbero potuto acquisire, su una determinata questione, la rappresentazione della varietà degli interessi esistenti nella comunità,

¹¹⁷ TAR Toscana, 1016/1988, cit., punto 5 della parte motiva. Nel caso di specie, si trattava di un referendum relativo ad un impianto industriale a forte impatto ambientale, sito nel Comune di Massa. I quesiti referendari erano stati formulati dal Consiglio comunale di Massa ed era rivolto non ai soli residenti nel Comune di Massa, ma anche ai residenti nei Comuni limitrofi (Carrara e Montignoso, i cui Consigli comunali avevano deliberato altrettante consultazioni di contenuto identico) comunque interessati dalle esalazioni dell'impianto. I giudici avevano comunque precisato che “se l'inserimento nel procedimento di una consultazione referendaria ha lo scopo di demandare, al corpo elettorale, le scelte che la legge affida agli organi dell'Amministrazione, un tale inserimento non potrebbe sfuggire a censura in ragione del contrasto con l'assetto organizzativo dei pubblici poteri”. In altre parole, gli organi comunali non possono spogliarsi dei propri poteri demandandoli al corpo elettorale, la cui espressione può esclusivamente avere il valore di un parere che gli organi dell'Amministrazione potranno valutare assieme ad ulteriori elementi, al fine di assumere un provvedimento, del quale mantengono l'intera responsabilità. Nel caso *de quo* i votanti si sono espressi al 70% per la chiusura degli impianti ed il provvedimento del Sindaco aveva negato il rinnovo dell'autorizzazione dell'impianto. I giudici, pur ritenendo legittima la consultazione referendaria, hanno tuttavia annullato il diniego comunale, in quanto non avrebbe tenuto in debita considerazione ulteriori elementi dai quali si sarebbe potuto rilevare il corretto funzionamento della struttura. Quest'ultima fu comunque chiusa definitivamente poco dopo, a causa di un'esplosione (cfr. la nota di N. Cerasa alla sentenza in *Giust. civ.*, cit., p. 704).

¹¹⁸ B. Pezzini osserva che che la “strada attraverso la quale la giurisprudenza amministrativa perviene alla giustificazione del referendum consultivo comunale è quella del riconoscimento e della valorizzazione del principio della informalità della fase istruttoria del procedimento amministrativo, ai fini della libera acquisizione e rappresentazione degli interessi in gioco, in funzione di supporto delle scelte comunque spettanti in via esclusiva all'organo elettivo comunale”, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, cit., pag. 444 e ss.

misurandone al contempo l'intensità.

2.4. Il referendum nei progetti di riforma dell'ordinamento degli enti locali

Nel corso della X legislatura, sul finire degli anni '80, furono elaborati alcuni progetti di riforma dell'ordinamento degli enti locali¹¹⁹, nei quali trovava spazio anche la disciplina di istituti di partecipazione popolare¹²⁰ e, nello specifico, dei referendum.

Tra le diverse proposte presentate, alcune dedicavano particolare attenzione ai diritti di partecipazione, ipotizzando, accanto a diritti di iniziativa popolare e di interrogazione, a seconda dei casi, l'introduzione del *referendum* abrogativo, consultivo¹²¹ e deliberativo¹²².

119 Tentativi di riforma si registrano, in realtà, già dagli anni '70, ma solo in questo periodo assumono maggiore concretezza. Per una ricostruzione, v. L. Vandelli, *I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali*, in *Regione e governo locale*, n. 3, 1990, pp. 307-317.

120 Cfr. B. Caravita, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Politica del diritto*, n.1, marzo 1989. V. in particolare pp. 40 e ss.

121 Entrambi presenti nel progetto di legge presentato alla Camera dei Deputati il 4 febbraio 1988, a firma di Martinazzoli ed al. n.2295, che all'art.9 (rubricato "Referendum") prevedeva: "1. Gli statuti comunali e provinciali possono prevedere, nelle materie di rispettiva competenza, il *referendum* popolare abrogativo di deliberazioni o di articoli dello statuto o dei regolamenti, la consultazione della popolazione su determinati provvedimenti nonché l'iniziativa popolare di deliberazione. / 2. Non possono essere comunque sottoposte a *referendum* popolare abrogativo le deliberazioni relative all'approvazione del bilancio e alla imposizione di tributi, comprese le tariffe, nonché quelle di recepimento di decisioni di altri livelli di governo o di norme di legge. / 3. Le modalità e le procedure dei *referendum*, della consultazione e della iniziativa popolare sono stabilite dal regolamento". Il testo del progetto di legge è reperibile all'interno del sito istituzionale delle Legislature precedenti della Camera dei Deputati (http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/22950001.pdf).

122 Cfr. il progetto di legge n.2952, presentato alla Camera dei Deputati il 4 luglio 1988, dagli onorevoli Zangheri, Bassanini, Barbera e altri. All'art. 20 del p.d.l., rubricato "Principi e strumenti della partecipazione", si disponeva quanto segue: "1. I comuni e

Degno di nota, soprattutto per l'attenzione che acquisì all'interno del dibattito scientifico¹²³, fu un ambizioso progetto di riforma delle autonomie locali, elaborato dall'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (ISAP), che fu inserito in un disegno di legge proposto al Senato della Repubblica il 1° febbraio 1989¹²⁴. Il d.d.l. conteneva un intero articolo dedicato all'istituto del *referendum*¹²⁵, particolarmente incisivo per le sue caratteristiche e per la dettagliata definizione delle modalità di svolgimento

le province promuovono la partecipazione dei cittadini, delle loro associazioni e delle organizzazioni di volontariato alle proprie attività e all'esercizio delle proprie funzioni, e concorrono ad assicurare ai cittadini le condizioni di effettiva partecipazione alla organizzazione politica del paese. / 2. Gli statuti comunali e provinciali disciplinano gli istituti della partecipazione popolare, rinviandone le modalità di attuazione e svolgimento a regolamenti comunali e provinciali. Gli statuti provinciali disciplinano la partecipazione dei comuni alle attività delle province. / 3. Lo statuto disciplina l'iniziativa popolare di regolamenti e deliberazioni comunali, e determina le garanzie del loro tempestivo esame da parte del consiglio. Disciplina inoltre i *referendum* per l'approvazione di regolamenti o deliberazioni del comune o della provincia, anche su iniziativa popolare, allorché le proposte di iniziativa popolare non siano state accolte dal consiglio. Disciplina altresì forme e modi della consultazione popolare su problemi di interesse comunale o provinciale. / 4. Lo statuto determina garanzie di imparzialità per il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* popolare o di consultazione popolare. / 5. Lo statuto può consentire la partecipazione alle consultazioni popolari anche ai giovani non ancora elettori, purché abbiano compiuto i quindici anni, agli elettori non residenti nel comune o nella provincia, ma che esercitano nel territorio comunale o provinciale la propria attività prevalente, nonché agli stranieri o apolidi che siano residenti nel comune o nella provincia. / 6. Lo statuto assicura alle associazioni di cui al comma 3 dell'art. 21 [ovvero quelle che perseguono finalità umanitarie, scientifiche, culturali, religiose, politiche, di promozione sociale e civile, di salvaguardia dell'ambiente naturale e del patrimonio culturale e artistico], nonché dei cittadini, nel numero minimo fissato dallo statuto medesimo, il diritto di presentare interrogazioni al Sindaco o al presidente della provincia, e determina le garanzie affinché a tali interrogazioni sia data tempestiva risposta". Il testo del pdl è reperibile all'interno del sito delle Legislature precedenti della Camera dei Deputati al seguente *url*: http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/29520001.pdf.

123 Cfr. A. Bardusco, *Sui referendum locali*, in *Amministrare*, n.1/2, 1989, pp. 119 e ss.

124 Il progetto di legge è consultabile all'interno del Sito Web del Senato della Repubblica al seguente *url*: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/271065.pdf>.

125 "Art. 13 – 1. Un numero di elettori pari a 1/10 può esercitare l'iniziativa per gli atti di competenza del consiglio o per l'impiego alternativo di risorse finanziarie dell'ente

e degli effetti dell'istituto. In particolare, salva la possibilità lasciata alla discrezionalità degli enti locali, di introdurre forme di consultazione popolare non meglio specificate, si prevedeva l'istituzione di un referendum di tipo deliberativo, associato alla mancata approvazione, da parte del Consiglio comunale (o provinciale, a seconda dei casi) di una precedente "iniziativa popolare", promossa da 1/10 degli elettori, relativa a qualunque atto di competenza del consiglio o al diverso impiego di risorse finanziarie dell'ente. Il Consiglio, una volta ricevuta la proposta di iniziativa popolare, avrebbe avuto 90 giorni di tempo per approvarla senza modifiche: in caso contrario, senza ulteriore attività dei promotori, vi sarebbe stata l'indizione di un referendum deliberativo. Al Consiglio, sarebbe spettata esclusivamente la possibilità di formulare una "proposta alternativa" da sottoporre al voto degli elettori. Il d.d.l. non specifica in maniera espressa gli effetti della pronuncia popolare, che – cionondimeno – possono desumersi dal tenore delle disposizioni. Ed infatti, nel caso di approvazione dell'iniziativa popolare da parte del corpo elettorale, il consiglio avrebbe potuto rinviarne l'attuazione solo in caso in cui fossero state necessarie variazioni di bilancio e – comunque – non oltre l'esercizio finanziario successivo. Si trattava, a ben vedere, di una forma di iniziativa popolare "rinforzata" dall'eventuale sollecitazione di una consultazione popolare. Peculiare è l'assenza, nel progetto in parola, di una disposizione che disciplinasse, o anche solo consentisse, la possibilità di proporre un *referendum* abrogativo, il che sembrerebbe incoerente con gli ampi poteri deliberativi attribuiti al corpo elettorale. D'altra parte, dal tenore del testo, ben può ritenersi che anche una delibera avente ad oggetto la mera

ovvero per prelievo fiscale di risorse finanziarie con destinazione determinata. Qualora entro 90 giorni dal ricevimento della proposta il consiglio non la approvi senza modificazioni, essa è sottoposta a *referendum*. Il consiglio, entro il medesimo termine, può approvare un proprio progetto di atto, il quale è sottoposto al voto in alternativa alla proposta di iniziativa popolare. / 2. Qualora l'iniziativa di cui al comma 1 sia approvata, ma non sia attuabile senza variazioni di bilancio, la sua attuazione può essere rinviata al consiglio non oltre l'esercizio successivo. / 3. Lo statuto può prevedere forme di consultazione del corpo elettorale o dei cittadini interessati da svolgersi quando non siano in corso le procedure referendarie di cui al comma 1. / 4. Lo statuto stabilisce i procedimenti e le modalità di attuazione del presente articolo".

abrogazione di preesistenti atti consiliari, avrebbe potuto essere inserita in un'iniziativa popolare ed essere quindi sottoposta a *referendum*.

Partendo da un'impostazione parzialmente diversa¹²⁶, un altro gruppo di lavoro, coordinato da Massimo Severo Giannini, elaborò un ulteriore progetto di riforma¹²⁷, anch'esso contenente un articolo (il 12) interamente dedicato all'istituto del referendum. Si prevedeva l'obbligo per gli statuti¹²⁸ di disciplinare, accanto a “consultazioni generali o parziali dei corpi eligenti”, referendum di tipo “consultivo”, “propositivo” e “abrogativo”, tutti con effetti “vincolanti per i Consigli”. Due caratteristiche peculiari della disposizione in parola, attengono, una, all'oggetto del referendum, che avrebbe potuto riguardare non solo atti, ma anche “comportamenti inerti dei Consigli”; l'altra, alla previsione che, in caso di mancato adeguamento del Consiglio rispetto ai risultati della consultazione referendaria, i promotori avrebbero potuto richiedere, all'organo di controllo, “l'invio di un commissario in sostituzione”. In questo modo, l'effetto giuridicamente vincolante sarebbe stato tutelato, prima ancora che sul piano giurisdizionale, con un meccanismo amministrativo il cui rischio di attivazione avrebbe probabilmente costituito un incentivo sufficiente per lo spontaneo adempimento da parte del Consiglio.

Tali progetti di riforma non videro la luce, sebbene alcuni loro spunti trovarono spazio all'interno della legge sull'Ordinamento degli Enti Locali, (molto più tiepida, tuttavia sulla disciplina dei referendum locali) e furono anche di ispirazione per successive riforme¹²⁹.

126 Improntata ad un drastico riordino dei Comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti, nonché ad un ruolo di rilievo riservato alle Regioni nella definizione di dettaglio dell'ordinamento degli enti locali dei rispettivi territori.

127 Pubblicato su *Foro Amministrativo*, n.10 del 1989, pp. 2939 e ss.

128 Si tenga presente, però, che nel progetto di riforma, la potestà statutaria era riservata ai comuni con popolazione superiore ai 40000 abitanti, oltre che alle province e alle associazioni permanenti di comuni.

129 Ad esempio, lo schema di legge comunale e provinciale del gruppo coordinato da M. S. Giannini conteneva alcune disposizioni finalizzate al riordino degli enti locali di piccole dimensioni il cui eco è presente nei progetti di riordino avanzati nel corso della fine della XVI Legislatura.

2.5. La “partecipazione popolare” dalla legge sull'Ordinamento delle autonomie locali al TUEL

Fu dunque con la nota L. 8 giugno 1990, n.142 (*Ordinamento delle autonomie locali*), che il Legislatore statale decise di introdurre una prima, seppur scarna, disciplina degli strumenti di partecipazione negli enti locali, in un apposito capo (il III) dell'articolato normativo, significativamente denominato “Istituti di partecipazione” e costituito da tre articoli rubricati, rispettivamente, “Partecipazione popolare” (art. 6), “Azione popolare, diritti d'accesso e di informazione dei cittadini” (art. 7) e “Difensore civico” (art. 8). Le stesse disposizioni hanno successivamente subito poche ma significative¹³⁰ modifiche (di cui si darà conto nel testo) ad opera della L. 3 agosto 1999, n. 265 e furono in seguito trasposte integralmente nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, noto come TUEL), all'interno della Parte I “Ordinamento istituzionale” al Titolo I “Disposizioni generali”.

Rispetto alla ricostruzione giurisprudenziale che, come visto, fondava l'ammissibilità dei referendum comunali sulla base di una loro supposta funzione integrativa dell'istruttoria amministrativa, il legislatore privilegia, invece, l'aspetto “partecipativo” delle consultazioni popolari.

Può osservarsi, però, la disomogeneità degli istituti di partecipazione voluti dal legislatore del 1990, i quali fanno riferimento, a ben vedere, a diverse accezioni del termine “partecipazione”. In particolare, solo il primo dei tre articoli si riferisce, coerentemente con la sua rubrica, alla “partecipazione popolare”, intesa come contributo alla formazione dell'indirizzo politico dell'ente locale. Anche all'interno dello stesso art. 6 (i cui contenuti sono ora stati incorporati nell'art. 8 del TUEL), tuttavia, sono presenti disposizioni non del tutto inquadrabili nella definizione di istituti di partecipazione popolare.

In particolare, il primo comma dell'articolo (applicabile, per espressa

130 A. Zucchetti osserva che “le modificazioni apportate dalla l. 265/1999 e riproposte all'art. 8 t.u. appaiono ben più rilevanti in quanto sono dirette ad estendere notevolmente il concetto stesso di partecipazione sia sotto il profilo *soggettivo* (cioè di *chi* può partecipare), sia sotto il profilo *oggettivo* (*come* si può partecipare)”. V. A. Zucchetti *Articolo 8*, in V. Italia (a cura di) *Testo unico degli enti locali – Volume I*, Milano, Giuffrè, 2000, ivi alle pagg. 86 e ss.

menzione nel testo, ai soli Comuni) è dedicato al riconoscimento dei corpi sociali intermedi, mediante la valorizzazione di “libere forme associative” accanto alla promozione di “organismi di partecipazione dei cittadini”¹³¹ all'amministrazione locale”. Tali previsioni sembrano espressione, a ben vedere, del principio di sussidiarietà amministrativa.

Al secondo comma, invece, si dispone che l'amministrazione debba prevedere forme di “partecipazione” per i soggetti le cui posizioni soggettive possano essere direttamente incise da un atto amministrativo in corso di adozione¹³². Si tratta, in questo caso, di uno strumento afferente alla cd. “partecipazione amministrativa”, ovvero sia la partecipazione al procedimento amministrativo da parte dei soggetti direttamente interessati dagli effetti dello stesso. Un meccanismo che si discosta dallo schema concettuale della partecipazione popolare, in quanto attiene a diritti la cui titolarità spetta a singoli individui e non all'insieme degli elettori residenti. Si tratta, in sostanza, di un sistema per integrare l'istruttoria nell'ambito di un procedimento amministrativo¹³³, di attuazione, quindi, piuttosto che di formazione, dell'indirizzo politico. Come si è detto, la giurisprudenza amministrativa precedente alla L. 142/1990 aveva riconosciuto una funzione analoga a questa per le consultazioni popolari, nell'ambito delle quali, tuttavia, i soggetti chiamati ad esprimere il proprio parere sono tutti i cittadini elettori, come portatori di interessi “diffusi”. Mentre le forme di partecipazione a cui si riferisce la disposizione in parola, sono riferite ai soli portatori di interessi specifici e differenziati, individuabili a priori.

A maggior ragione, come si accennava, non costituiscono *stricto sensu* strumenti di partecipazione, quelli disciplinati agli art. 7 ed 8 della

131 L'art. 3 della L. 3 agosto 1999, n. 265, ha modificato la disposizione sostituendo il riferimento alla “partecipazione dei cittadini”, con l'espressione più comprensiva di “partecipazione popolare”

132 Art. 6, secondo comma, L. 142/1990: “Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto”. Si noti che, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 3, della legge 3 agosto 1999, n. 265 è stato aggiunto, infine, l'inciso “nell'osservanza dei principi stabiliti dalla legge 7 agosto 1990, n.241”.

133 Analogo, appunto, quello previsto al capo III della L. 7 agosto 1990, n. 241, denominato “Partecipazione al procedimento amministrativo”.

citata legge 142/1990. L'art. 7, infatti, introduce diritti individuali connessi ai principi di trasparenza e buon andamento dell'amministrazione (in attuazione, quindi, dell'art. 97 Cost.) che possono, tutt'al più, essere propedeutici – come nel caso del diritto di accesso agli atti amministrativi – ad una partecipazione popolare più consapevole¹³⁴. Gli stessi diritti sono oggi garantiti, per gli enti locali, dagli artt. 9 e 10 del TUEL, ma trovano riconoscimento più ampio, anche nei confronti delle amministrazioni statali (e regionali, quali “livelli essenziali delle prestazioni livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m” Cost.) negli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 241, che, per l'appunto, disciplina il procedimento amministrativo.

Neppure l'istituto del difensore civico, mutuato dall'*ombudsman* scandinavo¹³⁵, previsto per la prima volta in Italia dall'art. 8 della L. 142/1990 (ed oggi regolato dall'art. 11 del TUEL), può essere ricondotto alla categoria degli strumenti di partecipazione. Esso, infatti, rappresenta, nelle prime attestazioni, uno strumento di controllo del potere amministrativo ed esecutivo da parte del Parlamento, per divenire, nel corso del '900 “un organo collegato alla rappresentanza politica nazionale, dotato di attribuzioni ispettive nei confronti delle amministrazioni dipendenti dall'esecutivo e prevalentemente destinato a operare come istanza di tutela di interessi collettivi e individuali compromessi dall'inerzia della amministrazione o dai suoi comportamenti attivi illegittimi o inopportuni”¹³⁶ ovvero un organo amministrativo di seconda istanza al quale i cittadini possono rivolgersi per ottenere tutela rispetto ad un cattivo uso, in senso lato, del potere amministrativo. D'altra parte, lo stesso art. 8 della L.

134 Anche rispetto all'esercizio del diritto di voto. Tali fattispecie “non sono di per loro stesse forme di partecipazione, bensì indispensabili presupposti”. A. Zucchetti, *Articolo 8*, cit, p. 87.

135 Fu previsto per la prima volta nella Costituzione svedese del 1809, ma trova un precedente nel “cancelliere della giustizia” istituito, sempre in Svezia, nel 1718. Parte della dottrina, tuttavia, ne fa risalire l'origine ad omologhi organismi del diritto islamico del VII secolo, nonché alla ancora precedente magistratura romana del *defensor civitatis* (istituita nel 368 d.C). Cfr. G. Lombardi, “*Il Difensore civico comunale*”, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 1990, fasc. 2, pp.59-73. Ivi, a pag. 61.

136 G. De Vergottini, “Ombudsman”, voce, *Enc.Dir.*, 1979, XXIX ed.

142/1990, lo definisce quale “garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale” con il compito di segnalare “anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini”.

La stessa formulazione è stata conservata – nei medesimi termini – dall'art. 11 del TUEL, ancora in vigore. Giova tuttavia segnalare che l'art. 2, comma 186, della L. n.191/2009 (Legge finanziaria 2010), ha disposto l'abolizione del difensore civico comunale, le cui funzioni – a seguito della modifica intervenuta con il D.L. 2/2010 – possono essere trasferite, mediante convenzioni, al difensore civico provinciale, ora denominato “difensore civico territoriale”

Gli unici istituti effettivamente qualificabili come strumenti partecipativi, sono invece quelli previsti ai commi terzo e quarto del citato art. 6 della L. 142/1990¹³⁷. Tali disposizioni introducono, per i Comuni e le Province, l'obbligo di prevedere, nei propri statuti, “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” oltre a modalità per garantirne il “tempestivo esame”. Viene inoltre prevista la possibilità (non, dunque, l'obbligo) di disciplinare “referendum consultivi¹³⁸” senza particolari specificazioni dei limiti e delle caratteristiche che gli stessi avrebbero dovuto avere, salva l'indicazione che l'indizione di un referendum possa

137 Si riportano le disposizioni citate, nel testo originario: “3. 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 previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini

4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto”.

138 La legge n.265/1999 modificò la disposizione, cancellando la qualificazione “consultivi”. Ne consegue un'espansione della libertà degli enti locali di prevedere, nei propri statuti, anche altre forme di referendum. La versione novellata della disposizione è stata mantenuta all'interno del TUEL.

essere preceduta (ma la scelta è rimessa allo Statuto¹³⁹) alla richiesta di “un adeguato numero di cittadini”.

Gli unici limiti previsti, in via generale, sia per i referendum che per le “consultazioni” attengono al loro contenuto (che deve riferirsi a “materie di esclusiva competenza locale”) ed al divieto di contestuale svolgimento con operazioni di voto¹⁴⁰. Mentre la *ratio* del primo limite può rintracciarsi nell'evitare che i cittadini di una comunità potessero pronunciarsi su questioni di interesse nazionale o, comunque, relative ad un'area più ampia, il che avrebbe favorito il formarsi di dinamiche *nimby* (“*Not in my backyard*”), il divieto di svolgere consultazioni e referendum durante le tornate elettorali, persegue la finalità di garantire la libertà di voto ed impedire l'influenza reciproca delle diverse operazioni di voto, nonché il verificarsi di strumentalizzazioni da parte delle forze politiche¹⁴¹.

2.6. I soggetti e gli istituti della partecipazione popolare nel dettaglio

Come anticipato, con l'entrata in vigore – prima – della L. 142/1990 e – poi – del D.Lgs. 267/2000, è stata fornita una base legislativa agli strumenti di partecipazione che pure erano già previsti dagli statuti e dai

139 Benché il legislatore abbia attribuito agli Statuti la facoltà di attribuire o meno il potere di iniziativa ai cittadini, “se si intendono evitare i rischi propri del modello plebiscitario (a partire dalla scelta del quesito e dei tempi 'dall'alto'), la previsione di moduli di attivazione popolare non si presentano prescindibili”. Così, L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alle legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1991, *ivi* a pag. 107.

140 Il legislatore del 1990 aveva introdotto un divieto di portata generale in riferimento a tutte le “operazioni di voto”. Successivamente, l'art. 3, della legge 3 agosto 1999, n. 265, restrinse l'ambito di applicazione del divieto alle sole consultazioni elettorali di ambito locale. La nuova formulazione è stata mantenuta, nel 2000, anche dal legislatore delegato. L'attuale art.8, quarto comma, del D.Lgs. 267/2000, infatti, dispone che: “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*” (corsivo mio).

141 Anche al fine di “non sovrapporre significati politici a valutazioni su problemi determinati”, L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali*, cit., *ivi*, p. 109.

regolamenti di molti Comuni. Allo stesso tempo, tuttavia, il “principio partecipativo” ha acquisito lo *status* di contenuto necessario degli statuti degli enti locali. In particolare, l'obbligo di prevedere la disciplina di istituti di partecipazione popolare era contenuto agli artt. 4, secondo comma¹⁴², e 6, terzo comma¹⁴³, della L. 142/1990. Il citato articolo 4, nella sua versione originaria (in parte stemperata, da questo punto di vista, dalle modifiche apportate dall'art. 1, primo comma, della legge 3 agosto 1999, n. 265) faceva addirittura rientrare la partecipazione popolare tra le “norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente”. Gli strumenti di partecipazione popolare entravano dunque a pieno titolo negli statuti degli enti locali, che a partire dalla legge 142/1990 devono disciplinare “l'ordinamento” (ora “le forme”¹⁴⁴) della partecipazione popolare.

Il D.Lgs. 267/2000 ha confermato il contenuto delle citate disposizioni degli artt.6-8 L. 241/1990, trasferendole integralmente negli artt.8-11 del medesimo decreto.

Tuttavia, le modifiche apportate dalla L. 265/1999 e successivamente trasposte nel TUEL e quelle introdotte per la prima volta dallo stesso D.Lgs. 267/2000 hanno inciso in maniera rilevante sull'impianto originario, anche nel tentativo di coordinare la disciplina della partecipazione popolare con quella della “partecipazione amministrativa” regolata dalla L. 241/1990, già a sua volta oggetto di numerosi interventi modificativi.

In particolare, – rispetto alla L. 142/1990 – può affermarsi che la disciplina vigente ha ampliato la platea dei soggetti interessati, nonché i

142 Il testo, nella versione originaria, disponeva: “Lo statuto nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi”.

143 Che, nella versione del 1990 disponeva: “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 previsti referendum consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini”.

144 Cfr. art. 6, secondo comma, TUEL.

meccanismi e le modalità della partecipazione popolare.

2.6.1. *I soggetti titolari dei diritti di partecipazione popolare*

Con riferimento ai soggetti titolari di diritti di partecipazione, si osservi che – come anticipato – mentre il primo comma dell'art. 6 L. 142/1990 conteneva un riferimento alla promozione di organismi di “partecipazione dei *cittadini*”, l'attuale art. 8 TUEL parla più genericamente di “partecipazione *popolare*”. La modifica, letta secondo un'interpretazione storico-teleologica, ha indubbiamente portata espansiva, sebbene i commi successivi sembrerebbero¹⁴⁵ limitare singole forme di partecipazione ai soli cittadini.

In questo senso, possono individuarsi almeno due diversi “regimi” di partecipazione, a seconda della circostanza che si sia o meno in possesso dello *status* di cittadino.

In particolare, alcune forme di partecipazione sono aperte per legge a chiunque, mentre altre sono, in prima battuta, riservate ai cittadini.

Alla prima tipologia appartengono le libere “forme associative” e gli “organismi di partecipazione popolare”. A ben vedere, si tratta di due forme di partecipazione analoghe nel funzionamento, ma che si differenziano per l'iniziativa (le une provengono “dal basso”, le altre possono essere “promosse” direttamente dall'Amministrazione). In questi casi, la legge non richiede lo *status* di cittadino ed anzi l'originario riferimento ai “cittadini” è venuto meno con la L. 265/1999. Agli statuti è rimesso semplicemente il compito di disciplinare i rapporti tra queste forme aggregativo-partecipative e la stessa Amministrazione.

Deve invece essere riconosciuto ai cittadini il diritto di presentare “istanze, petizioni e proposte [...] dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi” ed allo stesso tempo la richiesta di un referendum (laddove lo statuto lo preveda) può provenire “anche da un adeguato numero di cittadini”. La formulazione della disposizione non è delle più chiare e, conseguentemente, si presta a diverse letture. Da una parte, la congiunzione “anche” potrebbe far ritenere che il regime

¹⁴⁵ Sul punto si veda A. Zucchetti, *Articolo 8*, cit., p. 94 e ss.

“standard” dei referendum sia che la loro indizione avvenga su decisione unilaterale degli organi politici, salva la facoltà degli statuti di consentire che siano richiesti – appunto – da cittadini. In senso opposto, potrebbe invece affermarsi – e tale ipotesi sembra più coerente con l'istituto referendario – che, laddove gli statuti prevedano forme di referendum, debbano sempre consentire che possano essere richiesti da un determinato (*rectius* “adeguato”) numero di cittadini.

Alcuni dubbi potrebbero sorgere in relazione ai soggetti chiamati a partecipare alle “forme di consultazione della popolazione”, di cui all'art. 8, terzo comma, TUEL. Al fine della corretta individuazione di tali soggetti, infatti, è preliminare la definizione del concetto di “popolazione”. Questa è “costituita dalle persone che compongono la comunità territoriale”¹⁴⁶, per cui si richiede – generalmente- – la compresenza del requisito della cittadinanza e (almeno) quello della residenza¹⁴⁷. Ne consegue, dunque, che tali forme di partecipazione siano aperte ai soli cittadini residenti¹⁴⁸.

Deve darsi atto, tuttavia, di un terzo regime di partecipazione, dal punto di vista soggettivo. Il legislatore delegato, infatti, ha aggiunto un ulteriore comma – il quinto – all'art. 8 del TUEL¹⁴⁹ rispetto all'art. 6 L. 142/1990, il quale autorizza espressamente gli enti locali a promuovere “forme di partecipazione” sia per i cittadini UE che per gli stranieri “regolarmente soggiornanti”. La portata generale della disposizione consente di affermare, non solo che gli statuti possano disciplinare meccanismi di rappresentanza istituzionale dei cittadini UE e degli stranieri residenti (si pensi alle varie “consulte” istituite come organi consultivi dei Consigli comunali), ma che gli stessi possano estendere a queste categorie di soggetti anche la possibilità di partecipare alle consultazioni e ai referendum. In ultima analisi, quindi, tali diritti di partecipazione sono *ex*

146 G. Vignocchi, G. Ghetti, *Comuni e province nell'ordinamento italiano*, Torino, UTET, 1980, v. pp. 53-54.

147 G. Vignocchi, G. Ghetti, *Comuni e province*, cit., pp. 54 e ss.

148 *Contra*, A. Zucchetti, *Articolo 8*, cit. che elenca la “consultazione della popolazione” tra le forme di partecipazione estese a “chiunque”. Ivi, pag. 94.

149 “Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203, e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti”.

lege attribuiti ai cittadini¹⁵⁰, ma è rimessa agli enti locali la facoltà di ampliarne la titolarità agli stranieri residenti. L'esercizio di tale facoltà non è, tuttavia, pienamente discrezionale, in quanto gli enti locali sono comunque tenuti a prevedere forme di partecipazione “alla vita pubblica locale” per gli stranieri regolarmente soggiornanti, in forza di quanto previsto dall'art. 2 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e comunque a consentire l'istituzione di organi consultivi degli stranieri ai sensi della legge 8 marzo 1994, n. 203¹⁵¹.

Sotto un diverso profilo, i titolari dei diritti di partecipazione possono agire come “singoli” oppure in forma associata. Se, da una parte, la forma associata è *in re ipsa* per l'esercizio dei diritti di cui al primo comma dell'art. 8 (che consente un confronto diretto tra associazioni o organismi di partecipazione e l'amministrazione pubblica), dall'altra, la formulazione di istanze, petizioni o proposte può provenire sia da singoli individui che da organizzazioni di natura associativa. La richiesta di referendum, invece, come visto, può provenire “anche” da un adeguato numero di cittadini.

Con riferimento, invece, ai diritti di partecipazione “amministrativa”, i soggetti titolari sono individuati dal legislatore a seconda degli specifici interessi che vi sono sottesi, sebbene in maniera non del tutto coerente.

In primo luogo, il diritto di cui al secondo comma dell'art. 8, che consente la partecipazione ai procedimenti amministrativi che riguardino specifiche situazioni soggettive, è consentito ai soli soggetti “interessati”.

Ai sensi dell'art. 9 TUEL, invece, il diritto a far valere in giudizio le azioni che spettano all'Ente locale è consentito agli “elettori”, ma è esteso

150 Ma spetta comunque agli statuti definire ulteriormente il “legame” degli stessi con il territorio (se debbano essere “residenti” o se sia sufficiente che vi abbiano assunto domicilio), nonché l'età minima per l'acquisizione della titolarità degli specifici diritti di partecipazione (eccetto i casi in cui il legislatore si riferisca espressamente agli “elettori”, con ciò escludendo i cittadini minorenni).

151 “Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992, limitatamente ai capitoli A e B”. Alla luce della successiva revisione dell'art. 117, primo comma, Cost., il rispetto di tali impegni assurge a parametro di legittimità costituzionale e consente, nelle ipotesi di cui all'art. 120 Cost. (nella lettura estensiva elaborata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale) l'attivazione dei poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali che non si conformassero ai medesimi.

alle associazioni di protezione ambientale nelle ipotesi in cui si tratti di “azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario [...] conseguenti a danno ambientale”.

Il diritto di accesso agli atti amministrativi sembrerebbe essere limitato, ai sensi dell'art. 10, secondo comma, TUEL ai soli “cittadini, singoli e associati”. Tale disposizione deve, tuttavia, essere coordinata con l'art. 22 della L. 241/1990¹⁵² che individua tra i soggetti titolari (cd. “interessati”) del diritto di accesso “tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”.

2.6.2. *I “corpi intermedi”: le libere forme associative e gli organismi di partecipazione popolare*

L'art. 8 del TUEL non definisce quali siano le “libere forme associative”, né quali siano le caratteristiche degli “organismi di partecipazione popolare”, la cui individuazione è dunque demandata agli statuti ed eventualmente ai regolamenti comunali. Tuttavia, è possibile delineare alcuni punti fermi su tali istituti. Benché il tenore letterale della disposizione richiamata sembrerebbe assimilare le due figure¹⁵³, deve ritenersi che le stesse siano invece distinte, sebbene inquadrabili all'interno del novero dei cd. corpi intermedi¹⁵⁴.

152 Applicabile agli enti locali in forza di quanto disposto dall'art. 29 della medesima L. 241/1990 in particolare ai sensi dei commi 2-bis e 2-quater.

153 Che nell'ultimo periodo del primo comma dell'art. 8 TUEL vengono unitariamente indicate come “tali forme associative”.

154 La teoria dei “corpi intermedi”, come noto, trae origine dai cd. “poteri intermedi” citato da C.-L. de Montesquieu, in *De l'esprit des lois*, 1758, cit., con riferimento a quei poteri in grado di controbilanciare il potere monarchico, impedendo derive dispotiche. “I poteri intermedi, subordinati e dipendenti, costituiscono la natura del governo monarchico, cioè di quello in cui uno solo governa per mezzo di leggi fondamentali. [...] Queste leggi fondamentali presuppongono necessariamente dei canali mediante i quali scorre il potere: poiché, se non vi fosse nello Stato che la volontà momentanea e capricciosa di uno solo, nulla potrebbe essere fisso e non vi sarebbe alcuna legge fondamentale”. Passo tratto dalla traduzione italiana di B. Boffito Serra,

Da una parte le “libere forme associative” sono persone giuridiche di diritto privato, riconducibili agli articoli 14 e ss. del Codice civile ed all'art. 18 Cost., nonché, più in generale alle “formazioni sociali” tutelate all'art. 2 della Costituzione. Si tratta, in ogni caso, di aggregazioni spontanee, formate “dal basso”, rispetto alle quali il TUEL si limita a disporre un impegno di promozione da parte dei Comuni. L'espressione impiegata (“I Comuni *valorizzano*”) suggerisce l'esclusione di qualsivoglia ingerenza alla vita interna delle associazioni da parte delle amministrazioni¹⁵⁵ che devono limitarsi a disciplinare i “rapporti” con esse. Nell'impianto del Testo Unico, le associazioni rappresentano, ad un tempo, sia uno strumento di partecipazione (sebbene in senso informale, come meccanismo di rappresentanza di interessi collettivi), sia un “soggetto” della partecipazione. Ed infatti, come visto, le associazioni sono altresì titolari di specifici diritti, al pari dei “singoli” individui.

Gli organismi di partecipazione popolare, invece, sono di diretta istituzione degli enti locali, che ne possono disciplinare anche il funzionamento e l'organizzazione interna oltre che – primariamente – gli specifici ambiti di azione. Sia le libere forme associative che gli organismi di partecipazione, possono operare “anche su base di quartiere o di frazione¹⁵⁶”. Tuttavia, nel testo originario dell'art. 6 L. 142/1990, si prevedeva che lo statuto disciplinasse “i rapporti di tali forme associative

Lo spirito delle leggi, Rizzoli, Milano, 1967, p. 42.

155 Ne consegue che “l'associazionismo viene valorizzato in qualsiasi forma o modo esso si esprima”. Così G. Rolla, T. Groppi, L. Luatti, *L'Ordinamento dei comuni e delle provincie*, Giuffrè, Milano, 1990-1993, p. 69. Gli Autori osservano, però, che nella prassi di diversi Comuni si rinviene la formazione di registri anagrafici delle associazioni, ovvero albi speciali in cui sono iscritte le associazioni titolari di diritti partecipativi. In alcuni casi l'iscrizione può essere subordinata alla verifica dell'attività effettivamente svolta dall'associazione. Sul punto, gli autori rilevano che: “Tale scelta può essere criticabile dato che secondo la legge 142/1990 [ma le conclusioni possono essere le medesime per il D.Lgs. 267/2000, in ragione dell'identico tenore delle disposizioni *de quibus*, n.d.r.] la valorizzazione delle associazioni deve essere attuata indipendentemente dall'iscrizione ad un albo, la cui istituzione è giustificabile solo per fini pratici di conoscenza delle associazioni stesse”.

156 Previsione, questa, già contenuta nell'art. 6 della L. 142/1990, sebbene con una collocazione, nella disposizione, parzialmente diversa.

con il comune". Il legislatore delegato, probabilmente mosso dall'intento di rendere coerente il dettato legislativo con la premessa delle geometrie variabili dell'operatività territoriale di tali organizzazioni, ha soppresso l'inciso "con il comune", restituendo, tuttavia, una normativa di risulta tutt'altro che chiara, dal momento che non è più indicato il soggetto (o i soggetti) istituzionale con il quale le forme associative avrebbero "rapporti" da regolare¹⁵⁷.

2.6.3. *Gli istituti di partecipazione popolare "obbligatori", "facoltativi" e "ulteriori"*

Il terzo comma dell'art. 8 del TUEL (il cui contenuto è essenzialmente analogo a quello del terzo comma dell'art. 6 L. 142/1990) individua specifici strumenti di partecipazione popolare, alcuni dei quali – come visto – devono necessariamente essere previsti negli statuti. In particolare si dispone che nello statuto debbano essere previste "forme di consultazione della popolazione" nonché "procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati", mentre è solo facoltativa l'introduzione di *referendum* (non più solo consultivi).

Anche al fine di individuare gli esatti confini di ciò che costituisce contenuto "necessario" degli statuti e cosa invece rientri nel contenuto "eventuale" degli stessi, è utile tentare una definizione dei diversi istituti citati.

In primo luogo, deve rilevarsi che, benché, concettualmente i referendum e le "forme di consultazione della popolazione" consistano entrambi in meccanismi di raccordo diretto tra la popolazione e gli organi elettivi, si tratta di istituti distinti¹⁵⁸.

Qualora si attribuisca all'espressione "forme di consultazione della popolazione", un'accezione generale, quest'ultima sarebbe in grado di ricomprendere anche l'istituto del referendum tra i suoi possibili portati. Secondo questa impostazione, se – da una parte – gli statuti devono

¹⁵⁷ L'ultimo periodo del primo comma dell'art. 8 TUEL suona, infatti, così: "I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto".

¹⁵⁸ A. Zucchetti, *Articolo 8*, cit., p. 124; in senso analogo anche P. V. Uleri, *Le consultazioni popolari a livello comunale in Italia, un problema di legittimazione politica*, in *Regione e governo locale*, 1986, 3-5, *ivi*, pp. 52 e ss.

comunque prevedere forme di consultazione, resta comunque il fatto che gli stessi non necessariamente dovranno includere anche la possibilità di promuovere referendum.

Assumendo, invece, che il riferimento alle “forme di consultazione” abbia un’accezione più specifica, è possibile ipotizzare una distinzione delle stesse, rispetto ai referendum, muovendo sul piano del soggetto promotore, su quello del procedimento, o infine sul piano degli effetti. Nel primo caso, le “forme di consultazione” sarebbero dunque quelle promosse dagli organi dell’Amministrazione, al contrario dei *referendum* la cui richiesta, invece, spetterebbe – in primo luogo – ai cittadini (o comunque ai residenti).

Dal punto di vista procedimentale, le consultazioni si svolgono in maniera informale, non richiedendo necessariamente un *iter* precostituito e potendo, per l’appunto, essere sollecitate da una deliberazione degli organi politici, che potrebbero, di volta in volta, definirne le modalità.

Assumendo, invece, che la distinzione muova sul piano degli effetti, potrebbe ritenersi che le “forme di consultazione” siano assimilabili a dei “sondaggi istituzionalizzati”¹⁵⁹, mentre i *referendum*, benché non vincolanti, assommino sempre all’efficacia politica effetti di natura giuridica, che invece mancherebbero del tutto nel caso delle consultazioni informali¹⁶⁰.

Più nello specifico, le consultazioni avrebbero la finalità di consentire che gli organi politici possano conoscere l’orientamento dei cittadini rispetto ad uno specifico indirizzo politico-amministrativo da adottare¹⁶¹, contestualmente consentendo agli organi elettivi di stornare il peso della decisione senza, però, spogliarsi del potere di assumerla.

Non è neppure agevole individuare elementi distintivi delle “istanze”, delle “petizioni” e delle “proposte”, anch’esse rientranti nel contenuto necessario degli statuti. Se, da una parte, è possibile ricostruire le

159 Cfr. B. Caravita, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, cit., pp. 23 ss.

160 Tuttavia, A. Zucchetti, *Articolo 8*, cit. p. 126, rileva che sebbene “sotto il profilo giuridico, la consultazione avrebbe efficacia nulla [...] non si può escludere che abbia, invece, un notevole peso politico, tale da incidere sul contenuto stesso della decisione, e, pertanto, potendo alterare la struttura della fase decisionale, in particolari circostanze viene ad assumere un’efficacia giuridica degna di nota”.

161 A. Zucchetti, *Articolo 8*, cit., p. 124.

caratteristiche salienti delle “petizioni” e delle “proposte”, partendo dai loro omologhi di portata nazionale richiamati dalla Costituzione, le “istanze” sembrerebbero avere un contenuto meno circosccrivibile, correlato alla generica richiesta promossa da uno o più cittadini e rivolta all'Amministrazione.

L'istituto delle “petizioni”, invece, assume la funzione di consentire ai cittadini di richiamare l'attenzione dell'Amministrazione su di un problema sociale rispetto al quale si richiede un intervento i cui contenuti non sono però specificati nel dettaglio. Quest'ultima caratteristica, in particolare, distingue le “petizioni” dalle “proposte”, le quali, invece, devono intendersi come iniziative popolari già articolate nei contenuti e nella forma, su cui si richiede una deliberazione da parte degli organi competenti.

Ad ogni modo, in assenza di una definizione legislativa degli istituti, la loro effettiva portata deve essere individuata sulla base della più dettagliata disciplina contenuta negli statuti e nei regolamenti degli enti locali, della prassi che su di essa si è formata e della giurisprudenza.

2.7. Gli istituti di partecipazione negli Enti Locali appartenenti alle Regioni a statuto speciale

Merita un discorso a parte l'analisi delle disposizioni previste dalla legislazione delle Regioni a statuto speciale in relazione all'ordinamento degli enti locali. Come noto, mentre per le Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa in materia di enti locali è affidata in via esclusiva allo Stato, la situazione è diversa per le Regioni a statuto speciale. Per queste ultime, infatti, gli statuti (già nel testo originario, come nel caso della Sicilia, o successivamente a revisioni dei medesimi statuti) affidano proprio alle Regioni la possibilità di disciplinare, organi, poteri e funzioni degli enti locali¹⁶². Tuttavia, non tutte le Regioni a statuto speciale hanno adottato

162 Si riportano, per ciascuna delle cinque Regioni speciali, le disposizioni statutarie che fissano i rispettivi titoli di potestà legislativa in materia di enti locali.

St. Sicilia (R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), art. 14: “L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle

discipline organiche sull'ordinamento degli enti locali (Sardegna¹⁶³) ed inoltre le norme legislative regionali in materia, laddove approvate, non contengono specifiche disposizioni in materia di partecipazione popolare (Friuli Venezia Giulia¹⁶⁴) o ricalcano in gran parte le disposizioni del TUEL. Per tali ragioni, si darà conto, di seguito, esclusivamente delle regioni che hanno legiferato sul punto (Sicilia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta), evidenziando le principali differenze rispetto alla legislazione nazionale,

seguenti materie: [omissis] o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative". L'art. 15 del medesimo Statuto dispone: "[omissis] spetta alla Regione la legislazione, esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali".

St. Sardegna (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 e ss.mm.) art. 3: "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [omissis] b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (lettera così sostituita dall'art. 4, L.Cost. 23 settembre 1993, n. 2; la lettera originaria si riferiva alle sole "circoscrizioni comunali").

St. Valle d'Aosta (L. cost. 26 febbraio 1948, n. 4 e ss.mm.), art. 2: Art. 2: "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [omissis] b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (lettera così sostituita ad opera dell'articolo 1 L. cost. 23 settembre 1993, n. 2: il testo originario prevedeva la potestà regionale per le sole "circoscrizioni comunali").

St. Trentino-Alto Adige (L.cost. 26 febbraio 1948, n. 5 e ss. mm.), art. 4: "In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha la potestà di emanare norme legislative nelle seguenti materie: [omissis] 3) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (numero così sostituito dall'art. 6 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, mentre il testo originario prevedeva la sola potestà in materia di "circoscrizioni comunali").

St. Friuli Venezia Giulia (L. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 e ss.mm.), art. 4: "In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di

senza alcuna pretesa di esaustività.

2.7.1. La partecipazione negli Enti Locali in Sicilia

Con la legge regionale 11 novembre 1991, n. 48, la Regione Sicilia ha “recepito” gran parte del contenuto della L. 142/1990, ivi compresi gli articoli 6, 7 ed 8 ed apportando – per quanto qui di interesse – un'unica modifica. In particolare, diversamente che nella L. 142/1990, l'istituzione del referendum non è facoltativa, ma obbligatoria¹⁶⁵. Successivamente, con legge regionale 23 dicembre 2000, n.30, le medesime disposizioni sono state adeguate alle novità introdotte con il TUEL, salva la permanente “obbligatorietà” della previsione statutaria dei referendum consultivi. Si dispone, infatti, che “[d]evono essere altresì previsti referendum consultivi e possono essere previsti altri tipi di referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini”¹⁶⁶. Gli statuti degli enti locali siciliani, dunque, sono tenuti a prevedere la disciplina dei referendum consultivi (diversamente che per gli enti locali cui è applicabile la legislazione nazionale), mentre hanno la facoltà (parimenti a tutti gli altri) di istituire ulteriori tipologie di referendum. Rispetto al TUEL, che contiene un

quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [omissis] 1 bis) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”. Tale materia è stata aggiunta alla potestà legislativa “primaria” della regione, ad opera dell’articolo 5, comma 1, della legge cost. 23 settembre 1993, n. 2.

163 Ai sensi dell'art. 57 St. Sardegna, “Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato”. In materia di strumenti di partecipazione degli enti locali, trovano quindi tuttora applicazione le disposizioni contenute nel T.U.E.L. in assenza di una diversa disciplina regionale.

164 La L.R. Friuli Venezia Giulia 9 gennaio 2006, n. 1 (Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia), si limita a disporre, all'art. 12, che gli Statuti di Comuni e Province debbano stabilire le forme della partecipazione popolare. Nel 2011, il Servizio affari istituzionali delle autonomie locali della Regione ha pubblicato un testo del D.Lgs. 267/2000, con l'indicazione delle disposizioni che si ritengono applicabili anche agli enti locali friuliani, tra le quali rientrano quelle in materia di partecipazione popolare.

165 Art. 1, primo comma, lett. b) L.R. 48/1991.

166 Art. 3, primo comma, L.R. 30/2000.

generico riferimento alla possibilità di prevedere referendum, senza ulteriori specificazioni (salva la limitazione materiale) si segnala che la disposizione citata della legge siciliana prevede espressamente la possibilità di disciplinare forme di referendum diverse da quello consultivo.

Con la medesima legge regionale n. 30/2000 è anche stato introdotto il cd. “diritto di udienza”, quale peculiare espressione della partecipazione popolare. Si tratta della facoltà, riconosciuta a cittadini (e, in taluni casi, ad associazioni di cittadini) “di essere ricevuti dagli amministratori e dai dirigenti preposti a uffici e servizi per prospettare problemi e questioni di interesse individuale e collettivo di competenza comunale”, con il corrispettivo obbligo, da parte dell'amministrazione, di fornire una risposta entro “tempi brevi”¹⁶⁷.

La legislazione siciliana prevedeva, fino al 1997, un ulteriore strumento di coinvolgimento dei cittadini alla vita pubblica, che rappresentava un *unicum* all'interno dell'ordinamento italiano: il referendum popolare per la rimozione del Sindaco in ipotesi di gravi inadempienze di quest'ultimo al programma sottoposto agli elettori, di cui all'art. 18 L. reg. sic. 26 agosto 1992 n. 7. Tale forma di consultazione si configurava “quale strumento previsto dal legislatore per temperare il principio dell'autonomia del Sindaco rispetto al Consiglio”¹⁶⁸ in ragione dell'allora divieto di presentare mozioni di sfiducia. Si tratta di un istituto noto nel mondo anglosassone, ed in particolare negli USA¹⁶⁹ e in Canada (ma presente anche in Svizzera), con il nome di *recall*¹⁷⁰. Tale istituto “permette ai cittadini di

167 Così, ad esempio, l'art. 14 dello Statuto del Comune di Palermo. Tuttavia, il regolamento di attuazione nulla dispone circa i tempi di risposta da parte dell'amministrazione.

168 TAR, Catania, Sez. I, ordinanza n.464/99.

169 Si tratta di un istituto che negli Stati Uniti conosce una diffusione piuttosto capillare. P. V. Uleri, in *Referendum e democrazia*, cit., a p. 263-264 segnala che “una ricerca del 1996, basata su dati provenienti da 3.018 città di tutte le dimensioni (con popolazione variabile da meno di 2.500 abitanti fino a oltre un milione di abitanti), ha registrato [...] l'uso del voto di revoca di eletti a cariche pubbliche (recall) è presente nel 68 per cento dei casi”.

170 Per una ricostruzione, v. L. Tallian, *Direct Democracy: An Historical Analysis of the Initiative, Referendum, and Recall Process*, Los Angeles, People's lobby press, 1977; E. E. Mack, *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*,

far valere la responsabilità politica degli eletti facendoli decadere dalla loro carica in corso di mandato – e non dunque attraverso la non-rielezione nella legislatura successiva” ed è per alcuni aspetti assimilabile al mandato imperativo, differenziandosene, però, “perché non fa venire meno la libertà della funzione parlamentare e conserva in vita gli atti compiuti dal parlamentare revocato”¹⁷¹.

Successivamente, con legge regionale n. 35 del 1997, il legislatore siciliano ha optato, all'art. 10, per l'introduzione della mozione di sfiducia ed ha, coerentemente abrogato l'istituto del referendum di rimozione del sindaco¹⁷².

in *Nebraska Law Review*, vol. 67, n. 3, 1988, p. 617 ss., reperibile *on line* all'indirizzo <http://digitalcommons.unl.edu/nlr/vol67/iss3/4>.

171 Così, F. Gallo, *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, *Lectio magistralis* svolta a chiusura del Festival “Lector in fabula” organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vagno. Conversano, domenica 15 settembre 2013, *ivi*, p. 6.

172 L'originale istituto, per la precisione denominato “Consultazione del corpo elettorale sulla rimozione del sindaco” era così disciplinato: “1. Avverso il sindaco e la giunta dallo stesso nominata, secondo quanto disposto dall'art. 12, non può essere presentata mozione di sfiducia. / 2. Ove il consiglio, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, valuti l'esistenza di gravi inadempienze programmatiche, può promuovere, una sola volta nel quadriennio, la consultazione del corpo elettorale sulla rimozione del sindaco. / 3. La consultazione avviene secondo modalità stabilite con decreto dell'Assessore regionale per gli enti locali da emanarsi entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge su schede recanti la seguente dizione: *'L'elettore intende confermare l'attuale sindaco' SI NO*. / 4. La consultazione non è valida se non vi ha preso parte almeno la metà più uno degli elettori. / 5. L'accoglimento della proposta determina la decadenza del sindaco, che viene dichiarata con decreto del presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali, entro quindici giorni dalla comunicazione. / 6. Con lo stesso decreto viene nominato un commissario straordinario, secondo il disposto dell'art. 55 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali (D.L.P. 6/55), approvato con legge regionale 16/1963, e successive modificazioni ed integrazioni, per l'esercizio delle funzioni sindacali, fino alla elezione del sindaco da indirsi entro novanta giorni dalla data in cui è dichiarata la decadenza. / 7. Il sindaco eletto resta in carica sino alla scadenza del consiglio comunale. / 8. Se la decadenza è dichiarata a meno di un anno dalla data di scadenza del consiglio, le funzioni del sindaco sono esercitate da un commissario straordinario nominato secondo le disposizioni dei commi 6 e 7. / 9. Il non accoglimento della proposta determina la decadenza del consiglio che viene dichiarata con decreto del Presidente della regione, su proposta dell'Assessore regionale per gli enti locali, entro

2.7.2. *La partecipazione negli Enti Locali in Trentino-Alto Adige*

La Regione Trentino-Alto Adige è stata piuttosto prolifica nella produzione legislativa in materia di Comuni, che è stata raccolta in tre Testi Unici regionali¹⁷³. La materia della partecipazione popolare nei comuni è trattata, in particolare, agli artt. 75 e 77 del *Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige*. Mentre il citato art. 75 (Partecipazione popolare) non si discosta significativamente dall'art. 8 del T.U.E.L.¹⁷⁴, l'art. 77 prevede l'obbligo per gli Statuti comunali di consentire “il ricorso al referendum comunale”, la cui previsione non è quindi facoltativa per i Comuni, e dispone che i Consigli comunali approvino le “le modalità del procedimento del referendum, della consultazione e dell’iniziativa popolare”. Benché la normativa regionale taccia rispetto alle forme e alle caratteristiche dei referendum ammissibili, vengono disciplinati alcuni aspetti procedurali. Si dispone, in particolare, che “[i]l numero di sottoscrizioni richiesto a sostegno del referendum popolare non può superare il 10 per cento e, nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, il 5 per cento¹⁷⁵ degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune in possesso del diritto di elettorato attivo per l’elezione del consiglio comunale” o la medesima percentuale dei residenti di una frazione, laddove il referendum sia limitato alla stessa. Si prevede inoltre la

quindici giorni dalla comunicazione. [...]”.

173 Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (DPRReg. 1 febbraio 2005 n. 3/L – modificato dal DPRReg. 3 aprile 2013 n. 25 e con Legge Regionale n. 11 del 9 dicembre 2014, abbr. TUOC), Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento del personale dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (DPRReg. 1 febbraio 2005 n. 2/L – modificato dal DPRReg. 11 maggio 2010 n. 8/L e dal DPRReg. 11 luglio 2012 n. 8/L) Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento contabile e finanziario nei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L – modificato dal DPRReg. 1 febbraio 2005 n. 4/L).

174 Salva una particolare attenzione alla promozione delle “associazioni aventi per legge la rappresentanza dei mutilati, degli invalidi e dei portatori di handicap, le associazioni culturali e sportive, le cooperative sociali e le associazioni di volontariato”, nonché alla garanzia della “effettiva partecipazione delle donne”.

175 L'inciso “e, nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, il 5 per cento” è stato inserito con Legge regionale n.11 del 9 dicembre 2014.

possibilità che lo statuto possa consentire per i referendum, le consultazioni e le iniziative popolari il “diritto di voto anche ai cittadini del comune che al giorno della votazione abbiano compiuto il sedicesimo anno di età e siano in possesso degli altri requisiti necessari per l’esercizio del diritto elettorale attivo alle elezioni comunali del rispettivo comune¹⁷⁶”.

Le materie che possono essere oggetto di referendum e delle consultazioni sono le medesime previste nel T.U.E.L., ovverosia quelle “di competenza locale”: tuttavia, il terzo comma dell'art. 75 del Testo Unico regionale, contiene un espresso divieto di referendum in materia di “gruppi linguistici¹⁷⁷”.

Con la Legge regionale n. 11 del 9 dicembre 2014 (Disposizioni in materia di enti locali) sono state apportate diverse modifiche all'ordinamento degli enti locali, con alcune significative novità anche rispetto agli istituti di partecipazione. In particolare, sono state inserite alcune disposizioni volte ad agevolare la raccolta delle firme necessarie a presentare la richiesta di referendum, nonché l'effettiva partecipazione dei cittadini alla consultazione con la previsione di limiti massimi agli eventuali *quorum* di validità previsti negli statuti e di specifici obblighi informativi a carico del Comune¹⁷⁸. La

176 Conseguentemente, deve ritenersi esclusa la possibilità di estendere il diritto di voto agli stranieri ed ai cittadini che non siano residenti. Art. 77 TUOC, corrispondente all'art. 50 L.R. 4 gennaio 1993, n. 1 e ss. mm.

177 Singolarmente, invece, nulla si dice sulla possibilità di svolgere consultazioni (che devono intendersi come diverse dai referendum) in tale materia.

178 In particolare, oltre alla citata riduzione della percentuale di firme necessarie per i Comuni al di sopra dei 20 mila abitanti (che ora non può superare il 5 per cento degli elettori) l'art. 50 della L.R. 4 gennaio 1993, n. 1 (art. 77 TUOC), è stato interessato dall'inserimento dei seguenti commi: “2-bis. Il termine massimo per la raccolta delle sottoscrizioni non può essere inferiore a centottanta giorni da quello di notifica della decisione di ammissione del referendum; / 2-ter. Per la validità dei referendum è necessaria la partecipazione di non più del 30 per cento degli aventi diritto al voto nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, non più del 25 per cento degli aventi diritto al voto nei Comuni con più di 5.000 abitanti. / 2-quater. L'amministrazione comunale assicura l'invio a tutti gli elettori di materiale informativo, prodotto da una commissione neutra che dia conto delle diverse posizioni in ordine al referendum”. Solo per i Comuni della Provincia di Bolzano sono previste anche disposizioni relative alla composizione della Commissione per la valutazione della regolarità e dell'ammissibilità delle proposte di referendum (art. 16 L.R. 9 dicembre 2014, n. 11).

validità dei referendum comunali, dunque, è sottoposta alla partecipazione di “non più del 30 per cento” degli elettori che scende al 25 per cento per i Comuni con più di 5 mila abitanti. Se la *ratio* della disposizione è chiaramente volta esclusivamente a porre un tetto massimo ai *quorum*, laddove previsti¹⁷⁹, dal suo tenore letterale (“per la validità del referendum è *necessaria* la partecipazione”) potrebbe farsi discendere anche un obbligo di introdurre un numero di partecipanti minimo¹⁸⁰.

Un ulteriore novità introdotta dalla L.R. 11/2014, attiene alla possibilità per i cittadini di promuovere, nei Comuni, un referendum “confermativo” sulle modifiche statutarie. Benché siano previsti limiti più stringenti sulla raccolta delle firme necessarie, la consultazione, coerentemente a quanto avviene generalmente per i referendum confermativi, è comunque da ritenersi valida a prescindere dal numero di votanti¹⁸¹.

179 Alcuni dubbi potrebbero sollevarsi in ordine all'immediata applicabilità della disposizione in parola in deroga alle eventuali disposizioni statutarie o regolamentari incompatibili.

180 In ogni caso, si tratterebbe di un obbligo agevolmente aggirabile dai Comuni mediante l'introduzione di *quorum* con percentuali minime, se non irrisorie.

181 L'art. 17 della L.R.11/2014, ha aggiunto il seguente comma all'art. 3 della L.R. 1/1993 (corrispondente all'art. 3 TUOC): “4-bis. Entro i trenta giorni di affissione 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 trenta giorni. Per il referendum confermativo trova applicazione quanto previsto dall'articolo 50 [v. art. 77 TUOC], salvo quanto disposto dal presente comma. Il numero di sottoscrizioni richiesto a sostegno del referendum non può superare rispettivamente il 10 per cento, nei comuni fino a 10.000 abitanti, il 7 per cento nei comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 30.000 abitanti e il 5 per cento, nei comuni con più di 30.000 abitanti, degli elettori iscritti nelle liste elettorali del comune in possesso del diritto di elettorato attivo per l'elezione del consiglio comunale. Le sottoscrizioni vengono raccolte entro novanta giorni dalla notifica della decisione di ammissione del referendum. Ai fini della validità del referendum confermativo non è necessaria la partecipazione di un numero minimo di aventi diritto al voto. Le modifiche statutarie sottoposte a referendum confermativo non entrano in vigore se non sono approvate dalla maggioranza dei voti validi”.

2.7.3. La partecipazione negli Enti Locali in Valle d'Aosta

Con la L.R. 7 dicembre 1998, n. 54¹⁸², la Valle d'Aosta ha adottato un testo organico sull'ordinamento delle autonomie valdostane che disciplina in maniera specifica anche gli istituti di partecipazione negli enti locali. Alla materia è dedicato un intero titolo¹⁸³ i cui contenuti sono solo in parte analoghi a quelli della normativa nazionale. In particolare, l'art. 36 della legge regionale contiene un generale riconoscimento della partecipazione popolare, con modalità in parte analoghe a quelle individuate dall'art. 8 del T.U.E.L. (valorizzazione delle “libere forme associative” e promozione degli “organismi di partecipazione”), in parte originali¹⁸⁴. Tuttavia, la normativa regionale contiene disposizioni specifiche rivolte a singoli istituti di partecipazione (referendum popolare, referendum abrogativo, petizioni).

La previsione di forme di referendum, analogamente a quanto disposto nel T.U.E.L. è lasciata alla libera scelta dei Comuni, da formalizzare all'interno di rispettivi Statuti. Tuttavia, si dispone espressamente che – oltre ai referendum consultivi – gli Statuti¹⁸⁵ possono consentire il ricorso anche a referendum propositivi ed abrogativi. Inoltre, fermo restando il compito degli statuti di disciplinare, nel dettaglio, il procedimento referendario, si prevede che l'iniziativa spetti alla Giunta, ad un certo numero di consiglieri comunali e ad un certo numero di “elettori”.

In considerazione degli effetti giuridicamente vincolanti connessi ai referendum abrogativi, per questi ultimi sono previsti limiti ulteriori rispetto alle altre forme di referendum, nonché un procedimento particolare, con qualche evidente analogia con il referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost. Infatti, mentre per i referendum di altro tipo vale il solo limite generale delle “materie di competenza comunale”, l'art. 37 della L.R. 54/1998 dispone che i referendum abrogativi “possono essere proposti soltanto sugli atti della Giunta e del Consiglio comunale, con esclusione del bilancio preventivo, del rendiconto, dell'istituzione e ordinamento dei

182 “Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta”.

183 Titolo IV – Forme di partecipazione, democrazia diretta e decentramento.

184 Come la previsione, al terzo comma, della necessità di adottare forme di consultazione e informazione “Nel procedimento relativo all'adozione di atti fondamentali per il Comune”.

185 V. art. 36.

tributi, di ogni altro atto inerente alle entrate comunali”. È inoltre previsto un *quorum* di validità, dato dalla partecipazione del 50% più uno degli aventi diritto al voto. In caso di approvazione (che richiede altresì il voto favorevole della metà più uno dei votanti) “l'atto ad esso sottoposto risulta abrogato dalla data di pubblicazione dell'esito del referendum nel Bollettino ufficiale della Regione”.

Infine, la legge disciplina le “petizioni” (formulate dai cittadini residenti o da associazioni), in un apprezzabile tentativo di attribuirvi un certo grado di serietà. È infatti previsto che il regolamento comunale debba individuare le modalità del loro esame, nonché termini entro i quali rispondere. Contestualmente, i regolamenti possono disciplinare i casi di “irricevibilità” delle stesse. È inoltre previsto uno specifico diritto di informazione, per i soggetti che le abbiano proposte, “sull'esito delle iniziative intraprese dal Comune a seguito delle petizioni stesse”.

CAPITOLO 3

IL REFERENDUM NEGLI STATUTI E NEI REGOLAMENTI COMUNALI

3.1. Il referendum e gli altri strumenti di partecipazione popolare negli ordinamenti degli Enti Locali

La varietà di discipline emerse in assenza di un testo legislativo nazionale, nei Comuni che avevano sperimentato forme di autodisciplina di istituti di partecipazione popolare, non è venuta meno neppure con la L. 142 del 1990 che, come visto, non contiene previsioni normative particolarmente dettagliate sugli strumenti della partecipazione, lasciando ampio spazio agli Enti Locali, in linea con la tendenza – che ha caratterizzato tutti gli anni '90 e i primi anni 2000 – all'attuazione del principio autonomistico anche oltre la lettera della Costituzione, al punto che si è parlato, in riferimento alle cd. Leggi Bassanini, di riforma a Costituzione invariata.

Neppure con le successive modifiche al testo della L. 142/1990 e con l'approvazione del TUEL sono stati introdotti limiti particolarmente stringenti all'autonomia statutaria, con la conseguenza che sono proprio gli statuti le fonti a cui è assegnato il compito di fissare gli aspetti principali degli istituti di partecipazione¹⁸⁶. In particolare, agli statuti è anche demandata la scelta di introdurre o meno, nei rispettivi ordinamenti, la possibilità di promuovere referendum.

Su questi ultimi, la legge statale si limita esclusivamente ad indicare che possono essere richiesti “anche” da un adeguato numero di cittadini, che

¹⁸⁶ A. Zucchetti, in *Articolo 8*, cit., pag. 88, osserva che “Gli artt. 8, 9 e 10 [del TUEL] per lo più si limitano ad enunciare, in termini generici, gli istituti di partecipazione senza disciplinarli. La disciplina è demandata agli enti locali che in sede statutaria e regolamentare devono prevedere l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione. Questa scelta del legislatore nazionale conferisce ai Consigli degli enti locali che deliberano gli statuti poteri che appaiono troppo estesi e troppo discrezionali. Sarebbe stato preferibile, ai fini di una maggiore chiarezza normativa, che la legge statale delineasse in modo più incisivo e particolareggiato la disciplina di questi istituti di partecipazione per evitare quelle macroscopiche e possibili differenze da statuto a statuto che si ripercuotono in trattamenti diversificati nei confronti dei cittadini a seconda se essi appartengono ad uno piuttosto che ad altro ente locale, magari limitrofo”.

debbano riguardare materie di esclusiva competenza locale e che non possano svolgersi in concomitanza con altre operazioni di voto che riguardino il medesimo ambito territoriale.

In considerazione di ciò, è dunque imprescindibile un'analisi delle disposizioni contenute negli Statuti e nei Regolamenti dei principali Comuni italiani, al fine confrontare tra loro i diversi istituti, verificarne la compatibilità con le norme sovraordinate e tentare infine la ricostruzione di un quadro teorico, in particolar modo – per quanto qui di interesse – del ruolo, della funzione e delle caratteristiche dei referendum comunali, nonché affrontare le problematiche giuridiche ancora aperte, con particolare riguardo ai soggetti promotori, agli organi preposti alla verifica delle condizioni di ammissibilità, agli effetti dei referendum, alle questioni relative alla giurisdizione¹⁸⁷.

Fin da una prima lettura degli statuti comunali, è possibile notare la stessa disomogeneità, nella disciplina degli istituti di partecipazione, che si ravvisa nella legge statale.

3.2. Le diverse tipologie di referendum disciplinati dai Comuni

Negli statuti dei principali Comuni italiani trovano disciplina referendum di diverse tipologie, sebbene la forma prevalente sia quella del referendum consultivo, che viene disciplinato pressoché ovunque (ma si tenga presente che il *nomen* non sempre coincide con le effettive caratteristiche dell'istituto). 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. Si è già detto, infatti, delle perplessità mosse dalla dottrina alla possibilità per i Comuni di disciplinare forme di referendum prima che

187 Ai fini della presente ricerca si è scelto di prendere in considerazione gli statuti e i regolamenti sugli istituti di partecipazione (questi ultimi, laddove agevolmente reperibili) dei principali Comuni italiani, optando, per evitare selezioni arbitrarie, per quei Comuni che siano sede di capoluoghi di provincia o di Regione, ivi compresi i Comuni sede delle cosiddette “province regionali” sarde, e delle province autonome di Trento e Bolzano.

vi fosse un'apposita disciplina legislativa: in assenza di un intervento del legislatore, l'unica tipologia referendaria che si reputava ammissibile (almeno per la dottrina più possibilista) era, appunto, quella avente effetti meramente consultivi. 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. Anche di queste si terrà conto, sia per evidenziarne le caratteristiche principali, sia per affrontare la questione della loro compatibilità con le leggi statali e con le disposizioni costituzionali.

3.2.1. *Referendum consultivi*

La forma di referendum più diffusa negli statuti comunali è, per le ragioni anzidette, quella dei referendum consultivi¹⁸⁸. Si tratta di referendum preventivi o successivi rispetto all'adozione di un atto amministrativo (a contenuto normativo o provvedimentale) con l'unica finalità di conoscere l'orientamento della popolazione in relazione a quel medesimo atto¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Così definiti dalla dottrina in contrapposizione con i referendum "deliberativi" (su cui v. *infra*). G. M. Salerno, in *Referendum* (voce), cit. par. 5, così ricostruisce la distinzione tra queste due categorie: "Al fine di giungere alla più complessiva definizione della natura giuridica del *referendum* è stata suggerita una distinzione che comprenda tutte le forme referendarie: da una parte vi sarebbero i *referendum* detti 'deliberativi', nei quali la pronuncia popolare si presenta come la manifestazione di volontà del collegio votante, il *referendum* si concluderebbe con un atto esprimente la volontà deliberativa del popolo quando a quest'ultimo venisse conferito un potere cosiddetto 'attivo' ovvero la funzione di eliminare la norma (o la decisione) preesistente. Dall'altra vi sarebbero i *referendum* detti 'consultivi', nei quali la pronuncia popolare si presenta come la manifestazione di giudizio del collegio votante; il *referendum* si concluderebbe con un atto esprimente il semplice 'parere' del popolo quando a quest'ultimo fosse conferito un potere cosiddetto 'consultivo', ovvero la funzione giuridicamente rilevante di consigliare l'organo pubblico nel processo decisionale in corso".

¹⁸⁹ Anche su proposte di revisione dello Statuto. Così, l'art. 110 dello Statuto del Comune di Ascoli Piceno e l'art. 91 dello Statuto del Comune di Napoli.

Benché la legge non ne imponga l'introduzione, esso è presente pressoché in tutti gli statuti comunali. In molti statuti è prevista la possibilità che tali referendum siano promossi, oltre che da un certo numero di cittadini, anche dagli organi di governo del Comune (Consiglio, o una parte di esso, giunta o il Sindaco). La possibilità che il procedimento referendario sia avviato “dall'alto”, non solo non è esclusa dal dettato legislativo, ma, dal tenore della disposizione, sembrerebbe anche essere il modello standard immaginato dal legislatore, che, per l'appunto, consente che il referendum possa essere richiesto “anche” da una frazione del corpo elettorale. Ad ogni modo, non può disconoscersi una differenza di fondo tra le due ipotesi: quando il referendum sia sollecitato da un soggetto istituzionale è sempre latente il rischio di una deriva plebiscitaria o, in ogni caso, dell'uso strumentale della consultazione referendaria, al fine di sgravare la responsabilità politica dei rappresentanti eletti. Sarebbe, dunque, più opportuno che gli Statuti limitassero tale possibilità, anche in considerazione dell'esistenza di altri strumenti di consultazione già in mano agli organi di governo, lasciando la promozione di referendum al solo corpo elettorale. I referendum consultivi previsti dagli Statuti comunali sono sempre eventuali e – nella maggior parte dei casi – sono privi di effetti vincolanti, salva la necessità (richiesta in alcuni Statuti) che il Consiglio comunale deliberi o quantomeno discuta degli esiti del referendum¹⁹⁰. Rispetto ad altre tipologie, i referendum consultivi generalmente incontrano minori limiti di ammissibilità e *quorum* di validità, laddove previsti, più

190 Ma la discussione può essere condizionata al raggiungimento di un *quorum*. Ad esempio, lo Statuto del Comune di Bolzano prevede (art. 59, primo comma) che: “Nel caso di referendum consultivo il Consiglio comunale è tenuto a pronunciarsi in merito entro 30 (trenta) giorni dalla proclamazione del risultato, sia se intende conformarsi ad esso, sia se intende discostarsene, qualora ad esso abbia partecipato almeno il 40% più uno/a degli/delle aventi diritto al voto e sia stato approvato dalla maggioranza dei/delle votanti”. Si segnala, tuttavia, che lo Statuto del Comune di Bolzano prevede i medesimi *quorum* di validità e di approvazione sia per i referendum consultivi che per quelli propositivi ed abrogativi, con la conseguenza che difficilmente un comitato cittadino opterà per un referendum consultivo.

accessibili¹⁹¹. Ciò proprio in ragione dell'assenza di vincoli giuridici¹⁹² immediatamente derivanti dalla consultazione.

3.2.2. *Referendum deliberativi*

Benché tale denominazione non appaia negli Statuti dei principali Comuni italiani, con tale espressione ci si riferisce, in dottrina, a quelle consultazioni referendarie che, al contrario dei referendum consultivi, sono caratterizzate dalla produzione di effetti giuridici immediati¹⁹³.

191 Ad esempio il *quorum* di validità è fissato per i referendum consultivi al 40% degli aventi diritto nei Comuni di Iglesias (art. 15, u. c., St. Iglesias), Como (art. 19 St. Como). Nel Comune di Ferrara: “Per il referendum consultivo non è previsto alcun *quorum* di partecipazione” (art. 36, comma 6, dello Statuto; è invece previsto un *quorum* di validità al 40% per il referendum abrogativo). Lo Statuto del Comune di Milano, che disciplina referendum consultivi per la proposta (preventivi, art. 11) o per la revoca di atti (successivi, art. 12), dispone due *quorum* di validità differenziati: il 30% per i primi, ed il 40% per i secondi, sebbene in nessuno dei due casi il Consiglio sia tenuto a conformarsi all'esito della consultazione.

192 In alcuni casi, sebbene formalmente “consultivi”, alcuni Statuti disciplinano referendum con effetti “quasi” vincolanti, disponendo che il Consiglio comunale possa discostarsene solo con deliberazioni consiliari approvata con maggioranze qualificate. Nel Comune di Lodi, ad esempio “Qualora il consiglio comunale ritenga di non aderire al parere espresso dalla popolazione sulla questione oggetto del referendum deve espressamente pronunciarsi a maggioranza di tre quarti degli eletti con una deliberazione contenente ampia e documentata motivazione, dandone adeguata pubblicità” (art. 16, decimo comma, St. Lodi); analogamente lo Statuto del Comune di Carrara dispone che “Il mancato recepimento delle indicazioni referendarie, relative ai referendum consultivi e propositivi, deve essere deliberato, con adeguate motivazioni, dai due terzi dei consiglieri assegnati al Comune” (Art. 65, secondo comma, St.). In tali casi, il confine tra referendum “consultivi” ed altre tipologie (abrogativi, propositivi-approvativi) tende ad essere piuttosto sfumato. D'altronde la suddivisione in categorie o tipologie, ha una funzione per lo più teorica ed illustrativa che non sempre coincide con l'effettiva disciplina delle consultazioni.

193 Così, G. M. Salerno, *Referendum* (voce) par. 4. L'A. osserva, tuttavia, che laddove “il *referendum* viene ricostruito come procedimento che tende in ogni caso alla conclusiva deliberazione del corpo votante in ordine ad un determinato argomento, in realtà il *referendum* è sempre deliberativo: ciò che muta è il rilievo giuridico dell'atto deliberativo popolare, cioè l'effetto giuridicamente rilevante che l'ordinamento ricollega all'esito della consultazione”.

Generalmente, si fanno rientrare in questa categoria i referendum abrogativi e quelli approvativi, ma nei soli casi in cui la specifica disciplina applicabile preveda un'efficacia diretta¹⁹⁴, mentre non vi rientrano quelle consultazioni che, a prescindere dal *nomen juris*, abbiano “il valore di atto consultivo, di direttiva, di autorizzazione, di conferma o di mera sospensione”¹⁹⁵. In considerazione delle predette caratteristiche, la previsione di un *quorum* strutturale è, in questo caso, coerente con gli effetti di tale forma di referendum¹⁹⁶.

3.2.3. Referendum abrogativi

I referendum abrogativi consistono in quesiti rivolti alla popolazione aventi ad oggetto – appunto – l'abrogazione di un atto già vigente. Sono, da questo punto di vista, consultazioni successive i cui effetti sono, in genere, giuridicamente vincolanti¹⁹⁷. Il modello di riferimento, nell'ordinamento

194 Benché, eventualmente, mediata da un atto di un organo istituzionale, analogamente a quanto avviene ai sensi dell'art. 37 L. 25 maggio 1970, n. 352, con il decreto del Presidente della Repubblica che “dichiara l'avvenuta abrogazione della legge, o dell'atto avente forza di legge” nel caso del referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*

195 G. M. Salerno, *Referendum* (voce), op. ult. cit., par. 4.

196 G. M. Salerno, *Referendum* (voce), op. ult. cit., par. 15, osserva, riferendosi al *quorum* fissato per referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*, che “ciò non può destare meraviglia, anzi conduce alla conclusione che, in ordine alla validità della pronuncia referendaria abrogativa, il Costituente ha prescritto il ricorso al medesimo principio del doppio *quorum* (partecipativo e deliberativo), già adottato nell'art. 64 comma 3 Cost., per la validità delle deliberazioni parlamentari”. Si tenga presente, tuttavia, che il numero legale per la validità delle sedute dei Consigli comunali può essere inferiore alla maggioranza dei consiglieri, in quanto, ai sensi dell'art. 38 del D.lgs. 267/2000 “il regolamento [approvato a maggioranza assoluta] indica il numero dei consiglieri necessario per la validità delle sedute, prevedendo che in ogni caso debba esservi la presenza di almeno un terzo dei consiglieri assegnati per legge all'ente, senza computare a tal fine il sindaco”.

197 L'approvazione del referendum abrogativo, sottoposta solitamente ad un *quorum* di validità, determina di solito l'automatica 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. Si vedano, ad esempio, gli Statuti dei Comuni di Ancona (Art. 19, nono comma), Carrara (art. 65, terzo comma), Enna (art. 91, quarto

italiano, è quello previsto dall'art. 75 Cost. che consente a cinquecentomila elettori di promuovere un quesito per richiedere l'abrogazione di una legge o parte di essa. In ambito regionale, per espressa menzione dell'art. 123 Cost. i referendum – e quindi anche quelli abrogativi – possono riguardare oltre alle leggi anche “provvedimenti amministrativi della Regione”. 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 *prima facie* incompatibili con atti amministrativi di natura gestionale o con efficacia particolare. Sul piano ipotetico, tali referendum potrebbero avere anche effetti giuridicamente non vincolanti¹⁹⁸, ma in tal caso sarebbero sostanzialmente assimilabili ai referendum consultivi. Sebbene con caratteristiche disomogenee, tale forma di referendum è prevista in molti Comuni¹⁹⁹. Generalmente, gli statuti sottopongono i referendum abrogativi a penetranti limiti, in parte analoghi a quelli elaborati dalla Corte costituzionale in qualità di giudice dell'ammissibilità del referendum abrogativo ex art. 75 Cost. Il *quorum* di validità è, nella maggior parte dei casi, il medesimo dall'art. 75 Cost., ovvero, quello della metà più uno degli aventi diritto al voto.

comma). Nel Comune di Cremona, è previsto che “L’oggetto della consultazione referendaria possiede, come specificato dal regolamento, carattere propositivo ovvero revocatorio”, quest’ultimo assimilabile ad un referendum abrogativo. Tuttavia, non sono previsti effetti vincolanti in quanto, in caso di esito positivo della consultazione il consiglio comunale è tenuto ad assumere una deliberazione con la quale dichiara di volersi conformare ovvero discostare” (St. Cremona, art. 23).

198 Ad esempio, lo statuto del Comune di Cosenza, che all'art. 9 disciplina assieme “referendum propositivi e abrogativi”, prevede, al decimo comma, la possibilità che il Consiglio comunale si discosti dai risultati del referendum, sebbene tale ipotesi sia legata a stretti limiti. Si dispone, infatti, che: “Il mancato recepimento delle indicazioni approvate dai cittadini nella consultazione referendaria deve essere adeguatamente motivato e deliberato dalla maggioranza dei due terzi dei consiglieri”. Al successivo comma, tuttavia, si vieta al Consiglio e alla Giunta comunali di assumere decisioni in contrasto con la proposta referendaria, qualora sia stata approvata col voto favorevole maggioranza assoluta degli aventi diritto.

199A titolo esemplificativo, tra i Comuni oggetto di studio, il referendum abrogativo è previsto negli statuti di Carrara, Cosenza, Enna, Forlì, Pisa, Roma, Torino, Trento.

3.2.4. *Referendum confermativi*

Si tratta di consultazioni referendarie che trovano il loro archetipo nel referendum previsto nell'art. 138 Cost. per l'approvazione popolare di una legge di revisione costituzionale²⁰⁰ che oggi trova un omologo anche a livello regionale, nel referendum per l'approvazione dello Statuto *ex art.* 123 Cost. Si tratta di consultazioni successive rispetto ad una deliberazione assunta dagli organi rappresentativi, sebbene intervenga in un momento anteriore all'entrata in vigore dell'atto oggetto della deliberazione stessa, condizionandola²⁰¹. In particolare, nel caso in cui il corpo elettorale si esprima a sfavore dell'atto oggetto della consultazione, questo non acquisirà efficacia (per tali ragioni sono anche detti referendum “oppositivi”). In questo senso, hanno generalmente effetti vincolanti, in quanto possono costituire un ostacolo all'entrata in vigore di uno specifico atto. Si tratta, generalmente, di referendum eventuali che possono essere promossi sia da una frazione del corpo elettorale che da organi politici (o da una minoranza dei loro componenti), ma possono essere anche previsti obbligatoriamente per il perfezionamento dell'atto da confermare²⁰².

200 Come noto, qualora il testo non sia stato approvato in seconda deliberazione, da ciascuna Camera, con la maggioranza dei 2/3 dei componenti, cinquecentomila elettori, cinque consigli regionali o 1/5 dei componenti di ognuna delle due Camere possono sottoporre l'approvazione della legge costituzionale o di revisione al corpo elettorale. La consultazione è comunque valida a prescindere dal numero di votanti effettivi, ed il testo è approvato qualora la maggioranza dei voti validi sia a favore.

201 Un esempio di tale tipologia è rappresentato dal referendum “statutario” introdotto dall'art. 17 della L.R. Trentino-Alto Adige n.11/2014, che ha modificato l'art. 3 della L.R. Trentino-Alto Adige 1/1993, su cui v. *infra*.

202 Sono referendum confermativi “obbligatori” e “vincolanti”, quelli previsti dalla L. R. Sicilia n. 8 del 24 marzo 2014, relativi alle deliberazioni dei Consigli comunali per l'adesione ai Liberi consorzi, ovvero gli enti intermedi siciliani che hanno sostituito le province. Ai sensi della legge citata, i Consigli comunali possono: deliberare la costituzione di Liberi consorzi ulteriori a quelli individuati dalla legge (art. 2, primo comma); aderire ad un Libero consorzio diverso da quello di appartenenza (art. 2, terzo comma). In entrambi i casi è necessaria una delibera del Consiglio comunale assunta dalla maggioranza dei due terzi dei componenti la cui efficacia è “subordinata all'esito favorevole di un referendum confermativo, da svolgersi entro sessanta giorni dalla data di approvazione della delibera secondo le modalità stabilite nei rispettivi statuti comunali, al quale possono partecipare i cittadini iscritti nelle liste elettorali del

3.2.5. Referendum propositivi

I referendum propositivi rappresentano la categoria più originale nell'ordinamento italiano, in quanto non previsti a livello statale e disciplinati solo negli statuti di alcune Regioni. Ad onore del vero, nel *nomen* di referendum propositivi, rientrano, in concreto, forme di consultazioni di natura molto eterogenea quanto al procedimento, agli effetti e all'oggetto delle consultazioni stesse. Tali referendum corrispondono, nella dottrina comparatistica, all'istituto dell'*initiative*²⁰³, spesso tenuto distinto dai referendum in senso stretto. Si tratta, in tutti i casi, di consultazioni che precedono una specifica decisione degli organi di governo, che anzi mirano a sollecitare. L'oggetto di tali consultazioni può consistere in una proposta articolata²⁰⁴, o anche (è il caso dei cd. referendum di "indirizzo"²⁰⁵) nell'espressione di semplici orientamenti. Nel primo caso, alcuni statuti prevedono che il referendum possa seguire una precedente proposta di iniziativa popolare che sia rimasta inascoltata, al fine di imporre una discussione sulla stessa. Nella maggior parte dei casi, sono privi di effetti vincolanti e si limitano a richiedere una deliberazione che può anche discostarsi dai risultati della consultazioni, sebbene possano essere richieste maggioranze qualificate²⁰⁶; più raramente, l'esito favorevole del referendum può determinare l'obbligo per gli organi comunali di assumere i

Comune" (art. 2, quarto comma). Non è invece richiesta una consultazione popolare per la decisione del Consiglio comunale (sempre assunta con maggioranza dei due terzi) di distaccarsi o aderire ad una Città metropolitana (art. 9).

203 Come già segnalato nel I capitolo, una parte della dottrina tende a tenere distinti l'istituto dell'*initiative* e quello del referendum. Con la prima espressione (traducibile, non senza ambiguità, con "iniziativa popolare") ci si riferisce ad una procedura per mezzo della quale una frazione del corpo elettorale può sottoporre una proposta, anche legislativa, al voto dell'intero popolo, mentre con il referendum si intende un pronunciamento popolare successivo ad una decisione o a qualunque espressione di volontà degli organi elettivi (M. Luciani, *Articolo 75*, cit., p. 127).

204 Cfr. ad es. art. 42, punto 5, St. Bari: "I referendum propositivi sono intesi a proporre l'inserimento nell'ordinamento comunale di nuove norme statutarie o regolamentari ovvero l'adozione di atti amministrativi generali non comportanti spese".

205 Come ad esempio nel Comune di Arezzo (art. 16 St. Arezzo) e nel Comune di Milano (art. 11 St. Milano).

206 Si veda ad esempio, l'art. 19 St. Ancona, che dispone che il Consiglio comunale debba deliberare a maggioranza assoluta qualora voglia discostarsi dall'esito del referendum.

provvedimenti necessari a conformarsi all'esito del referendum²⁰⁷ o anche la diretta adozione della proposta, assumendo, talora la denominazione di referendum “approvativi”²⁰⁸.

3.2.6. *Referendum sospensivi*

Nessuno statuto impiega l'espressione “referendum sospensivo²⁰⁹” per indicare una specifica tipologia di referendum. Più correttamente si può però parlare di “referendum con effetti sospensivi”, con riferimento, in particolare, ai referendum, di qualsivoglia tipologia, che sprigionano effetti già dal momento della loro proposizione, a prescindere da quali saranno poi gli esiti della consultazione. Ed infatti, diversi statuti dispongono che, a seguito della richiesta di referendum, qualunque procedimento o discussione in essere presso gli organi politici, avente il medesimo oggetto, resti sospeso fino al momento della consultazione referendaria²¹⁰. La sospensione può in alcuni casi essere impedita da una deliberazione del Consiglio comunale per motivi di particolare urgenza²¹¹. Al contrario, in altri casi, lo Statuto prevede

207 Così lo Statuto di Bolzano, che definisce “vincolante” il referendum propositivo (art. 59, comma 11), ma non definisce in che modo operi l'efficacia della consultazione. Questa viene meglio descritta nel Regolamento Comunale per la Partecipazione (approvato con del. Cons. com. n. 46 del 21 marzo 1995, e mod. con del. Cons. com. n. 5 del 9 febbraio 2010), laddove si prevede che: “Nel caso di referendum propositivo entro 60 giorni dall'esito, il Consiglio comunale, o se l'atto rientra nella competenza della Giunta, quest'ultima, delibera come da proposta approvata dalla consultazione popolare” (art. 33, comma 5).

208 Cfr. Statuto del Comune di Enna (artt. 91, commi 5 e 6), in base al quale “L'approvazione del referendum determina l'adozione dell'atto che è assoggettato alle forme di controllo previste sull'atto dell'organo dell'ente locale ordinariamente competente in materia”. Solo in questi casi, tali referendum rientrano tra quelli “deliberativi”, nel senso visto *supra*.

209 Così per G. M. Salerno, *Referendum* (voce), cit., par. 4: “i referendum sono detti sospensivi quando la presentazione della richiesta di referendum determina la sospensione dell'entrata in vigore dell'atto sottoposto a consultazione popolare”.

210 Così, ad esempio, per i Comuni di Andria (art.14, secondo comma, St.), Bari (art. 64, quarto comma St.), Trento (art. 19, sesto comma, St.).

211 L'art. 64, quarto comma, dello Statuto del Comune di Bari dispone che “Quando il referendum sia stato indetto viene sospesa l'attività deliberativa sullo stesso oggetto,

espressamente che l'indizione del referendum non sospenda l'efficacia degli atti che ne formano oggetto²¹². La giurisprudenza amministrativa ha precisato²¹³ che qualora l'effetto sospensivo non sia previsto dallo Statuto o dal regolamento comunale, gli organi comunali possono deliberare nelle materie oggetto di referendum anche prima dello svolgimento della consultazione popolare, salvo che “lo stesso organo comunale competente nella materia controversa decida di attendere il pronunciamento dei cittadini”.

salvo che, con delibera approvata dai due terzi dei consiglieri assegnati, il Consiglio comunale, per motivi di particolare urgenza e necessità, non decida altrimenti”. Dal tenore della disposizione, è chiaro che la sospensione non riguardi l'efficacia di atti già in vigore, ma esclusivamente procedimenti deliberativi ancora in corso. La *ratio* della norma, quindi, risiede nella funzione del referendum come effettivo strumento di partecipazione. Il referendum si inserisce all'interno del procedimento decisionale come atto endoprocedimentale. Una sorta di parere qualificato, sebbene con effetti non vincolanti, ma sul cui contenuto il Consiglio comunale è “tenuto” a deliberare, assumendo le “conseguenti motivate deliberazioni di attuazione o di non ulteriore seguito” (Art. 64, quarto comma, St. Bari). Nonostante l'effetto sospensivo, il Consiglio comunale può comunque assumere decisioni che facciano proprie il “contenuto della proposta referendaria”, così interrompendo il relativo procedimento (Art. 65, quarto comma, St. Bari). Cfr. anche l'art. 7, settimo comma, dello Statuto del Comune di Bologna.

212 Lo Statuto di Asti, all'art. 37, settimo comma, stabilisce che: “L'indizione del referendum non sospende l'efficacia dei provvedimenti oggetto di consultazione, salvo deliberazione contraria approvata dal Consiglio comunale a maggioranza assoluta dei suoi componenti la quale revochi o modifichi sostanzialmente il provvedimento in conformità al quesito referendario; in tal caso il Consiglio si pronuncia anche sul permanere degli effetti di interesse sostanziale all'espletamento del referendum al fine del suo svolgimento o meno”. Analogamente, lo Statuto di Bergamo all'art. 65, ultimo comma, prevede che: “L'indizione del referendum non comporta la sospensione dell'adozione di deliberazioni o determinazioni sulla materia oggetto della consultazione”.

213 T.A.R. Brescia Lombardia, Sez. I, 15 gennaio 2008, n. 7 U. s.r.l. C. Com. Lumezzane, Foro amm. TAR 2008, I, I, 34.

3.3. I limiti dei referendum comunali

È possibile individuare una serie di limiti all'ammissibilità dei referendum comunali, alcuni dei quali sono già desumibili dalle disposizioni contenute nella legge statale, mentre altri attengono alla “natura” stessa dei referendum (e dei referendum locali in particolare) o sono specificamente contenuti all'interno degli statuti e dei regolamenti dei singoli Comuni. Ovviamente, i limiti disposti dalla legge statale, nonché quelli riferibili ai referendum in quanto tali, hanno portata generale; al contrario, quelli che trovano disciplina negli statuti e nei regolamenti comunali (laddove non siano confermativi o ripetitivi dei limiti generali) sono applicabili esclusivamente nell'ambito dei rispettivi Comuni. La differenza tra le due categorie (limiti generali e limiti particolari) non è di poco conto, in quanto ne possono conseguire risvolti anche in ordine alle modalità di controllo, nonché una diversa giustiziabilità.

Apparentemente, gli unici due limiti di portata generale (su cui v. il paragrafo successivo), in quanto espressamente individuati dal legislatore nazionale, sono quello riferibili all'ambito territoriale dei referendum locali e al divieto di contestuale svolgimento con elezioni locali. Sussistono, tuttavia, una serie di limiti generali che devono essere ricavati applicando, *mutatis mutandis*, le argomentazioni fatte proprie dalla copiosa – e non sempre lineare – giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di referendum abrogativo *ex art. 75 Cost.*, in quanto, almeno in parte, estensibili a qualunque forma di referendum, essendo espressione della diretta applicazione di principi costituzionali.

Un ulteriore limite, inoltre, poteva ricavarsi dal testo originario dell'art. 6 della L. 142 del 1990, nella parte in cui disponeva che nello Statuto “possono essere previsti referendum consultivi”. Il riferimento espresso ai soli referendum “consultivi” ed il carattere facoltizzante della disposizione in parola, in contrasto con l'obbligo relativo all'introduzione di altri strumenti di partecipazione, lasciavano intendere, ragionando *a contrario*, che non sarebbero state ammissibili altre forme di referendum. L'aggettivo “consultivi” fu però depennato per effetto della L. 265/1999 e non appare nel testo dell'art. 8 del D.Lgs. 267/2000. Tale limite, dunque, non ha più base legislativa, sebbene alcuni abbiano sostenuto, per ragioni

anzidette su cui si tornerà *infra*, che lo stesso discenda direttamente dall'applicazione di principi costituzionali.

3.3.1. *Un limite di portata generale: l'ambito territoriale*

I referendum comunali si caratterizzano, in primo luogo, per la loro dimensione territoriale. Il referendum, quale strumento istituzionale di partecipazione popolare alle decisioni degli organi politici del Comune, non può travalicare le competenze degli stessi organi. Tale considerazione, che di primo acchito può apparire ovvia, in realtà nasconde alcuni aspetti problematici, in ragione della non totale sovrapposizione tra questioni di “interesse comunale” e le specifiche competenze assegnate ai Comuni. Ed infatti, sebbene i Comuni godano – come gli altri enti territoriali – di un'autonomia politica, non può sfuggire la differenza – anche qualitativa – che nell'ordinamento italiano sussiste tra l'autonomia degli enti territoriali minori (Regioni ed Enti Locali) e la portata generale del potere politico statale. Solo lo Stato è, infatti, rappresentativo dell'intero popolo ed in forza di ciò, anche al di là della ripartizione della potestà legislativa e delle competenze amministrative ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., tutto ciò che travalica l'ambito locale o regionale ricade necessariamente nell'ambito della competenza statale²¹⁴.

Come noto, la Corte costituzionale in diverse pronunce²¹⁵ ha dichiarato che eccede dalle competenze regionali il potere di indire referendum su questioni relative a scelte che siano affidate esclusivamente agli organi Statali²¹⁶, sebbene non abbia mancato di rilevare che l'interesse

214 È noto come nella “storica” sentenza n. 303 del 2003, la Corte costituzionale abbia compiuto una sostanziale e radicale rilettura dei riformati artt. 117 e 118 Cost., assegnando al principio di sussidiarietà un ruolo che qui – per ragioni di sintesi – possiamo definire assimilabile al previgente limite dell'interesse nazionale.

215 Sent. C.cost. nn. 256/1989, 470/1992, 496/2000.

216 Sent. C.cost. 256/1989, punto 5.1 della parte motiva: “Vi sono interessi la cui cura e la cui realizzazione spetta esclusivamente allo Stato in base ai principi costituzionali e ai principi fondamentali dell'ordinamento. Vi sono scelte affidate all'esclusiva competenza degli organi centrali dello Stato che non possono essere assolutamente condizionate o, comunque, influenzate dall'esito di detti referendum consultivi.”

regionale può travalicare l'ambito territoriale delle Regioni in quanto a queste ultime va “riconosciuto un ruolo di rappresentanza generale della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle sue esigenze ed aspettative”²¹⁷. Tali osservazioni, pur essendo riferite espressamente alle Regioni, possono essere estese – e per alcuni aspetti valgono *a fortiori* – per gli Enti Locali. In definitiva, questi, in quanto enti esponenziali di comunità locali possono esprimere interessi che trascendono dai propri confini territoriali, ma non è loro consentito intaccare “interessi che riguardano, nella loro essenza unitaria”²¹⁸ livelli di governo superiori.

Vi sono, tuttavia, situazioni nelle quali gli interessi coinvolti sono²¹⁹ inestricabilmente legati: casi nei quali vengono in rilievo sia interessi territorialmente circoscritti, sia interessi di portata più ampia o, in altre parole, situazioni in cui gli interessi localistici possono scontrarsi con l'interesse dell'intero popolo. In questi casi non sarà sempre agevole verificare, in concreto, se vi sia o meno lo spazio per una consultazione referendaria locale. Ed infatti, da una parte, l'interesse comunale (riferito, cioè alla “comunità” comunale) potrebbe sussistere anche in assenza di una specifica competenza del Comune (apparato), dall'altra, anche in relazione a competenze comunali potrebbero sussistere interessi che trascendono i confini territoriali del Comune e della comunità comunale²²⁰.

In ogni caso, quando siano in gioco “interessi comunali” che tuttavia 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 competenze²²¹.

217 Sent. C. cost. 256/1989, punto 5.1 della parte motiva.

218 *Ibidem*,

219 Cfr. V. De Santis, *Il referendum consultivo sul nucleare nella Regione Sardegna: concorso di competenze e necessità di aprire un confronto pubblico*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (www.rivistaaic.it).

220 “In realtà, la diversità tra formulazione ammissibile e formulazione non ammissibile nasconde e sottintende una *discrasia* tra interessi e competenze: si tratta tuttavia di un limite inevitabile della democrazia di base che può essere, se non superato, attenuato solo con un uso prudente degli strumenti” (corsivo nel testo) B.Caravita, *I referendum locali*, cit., p. 30.

221 B. Caravita, *I referendum locali*, cit., p. 40: “Dal punto di vista del contenuto, si può

3.3.2. I limiti “ontologici” dei referendum

Nella celebre sentenza n. 16 del 1968, la Corte costituzionale, venendo a pronunciarsi per la terza volta sull'ammissibilità di richieste referendarie²²², ha reinterpretato²²³ il ruolo ad essa attribuito dalla L. cost. 1/1953 e dall'art. 33 della L. 352/1970 in senso di gran lunga più estensivo rispetto ai due propri precedenti²²⁴, sostanzialmente individuando tutta una serie di limiti impliciti all'ammissibilità di quesiti referendari: limiti che discenderebbero da “comuni premesse concernenti la definizione

partire dall'osservazione che i referendum consultivi, potendo vertere su questioni di *interesse* comunale o locale, possono spaziare su ambiti abbastanza vasti e sicuramente incontrano minori problemi di 'ammissibilità'; i referendum approvativi e abrogativi dovrebbero invece rientrare in categorie, più o meno ampie, previamente previste dalla legge, dagli statuti o regolamenti comunali”.

222 I precedenti giudizi di ammissibilità erano stati decisi con le sentt. nn. 10 del 1972 e 251/1975.

223 A. Pizzorusso, ne *I controlli di ammissibilità del referendum*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2 del 1985, pp. 265 e ss. osserva come “la verifica del rispetto della conformità dell'oggetto del *referendum* al suo modello astratto si presenta piuttosto come un controllo dell'esatta osservanza del primo comma dell'art. 75, come tale appartenente alla competenza dell'Ufficio centrale” per i referendum presso la Corte di cassazione, giudice di legittimità dei quesiti referendari (ivi, pag. 273). In altre parole, la Corte costituzionale avrebbe supplito ad un compito non adeguatamente svolto dall'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione, che pure ne avrebbe la competenza giurisdizionale, costruendo un'interpretazione estensiva del giudizio di ammissibilità del referendum e dunque ampliando la propria competenza.

224 Emblematico, in tal senso, per rendere l'idea della diversa impostazione assunta con la pronuncia del 1978, è il raffronto con la sentenza 10/1972 che ha dichiarato ammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione della L. 1 dicembre 1970, n.898 sulla “Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio” (il noto referendum sul divorzio). In quell'occasione, dopo aver premesso i limiti del proprio sindacato, la Corte si è limitata a verificare, pervenendo ad un riscontro negativo, se l'oggetto del referendum rientrasse tra le materie indicate all'art. 75, secondo comma, Cost. e dichiarando, laconicamente, l'ammissibilità del quesito (“Il secondo comma del menzionato art. 75 della Costituzione fa divieto di sottoporre a votazione popolare le leggi concernenti materie tributarie e di bilancio, amnistia ed indulto, autorizzazione a ratificare trattati internazionali. Ora, la domanda di referendum di cui si tratta riguarda la disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio; ed è perciò evidente che la legge a cui il referendum si riferisce, nel suo complesso e nelle singole sue disposizioni, non concerne materia rientrante tra quelle eccettuate dalla Costituzione”).

dell'istituto del referendum abrogativo”²²⁵. La Corte esclude che “la testuale indicazione delle cause d'inammissibilità, contenuta nel capoverso dell'art. 75, sia rigorosamente tassativa” sostenendo, al contrario, “che essa presuppone una serie di cause inesprese, previamente ricavabili dall'intero ordinamento costituzionale del referendum abrogativo”²²⁶.

Sulla base di tali considerazioni, venivano dunque individuati “distinti complessi di ragioni di inammissibilità”, dei quali i limiti espressamente individuati dal testo della Costituzione rappresentavano solo una minima parte²²⁷. Tra i limiti ulteriori, il primo atterrebbe alla stessa formulazione del quesito, che non può essere composto da una “pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria”²²⁸. La Corte escludeva, poi, l'ammissibilità dei quesiti che proponessero l'abrogazione della stessa Costituzione, di leggi costituzionali o con forza passiva rinforzata ed, infine, di quesiti che, pur chiedendo l'abrogazione di leggi ordinarie, in realtà avessero ad oggetto disposizioni il cui contenuto fosse “vincolato” dalla Costituzione stessa. La tesi che vi fosse un ulteriore limite all'ammissibilità dei referendum, costituito dalle leggi “obbligatorie” o “necessarie”, quelle, cioè il cui contenuto è liberamente determinato dal Legislatore, ma che sono essenziali per l'attuazione di istituti previsti dalla Costituzione o per il corretto funzionamento di organi costituzionali, fu respinta in quell'occasione²²⁹, per essere invece positivamente rivalutata con

225 C. cost. Sent. 16/1978, punto 1, della parte motiva.

226 *Ibid.*, punto 2, parte motiva.

227 A. Pizzorusso, *I controlli di ammissibilità*, cit. pp. 272 e ss., rileva come tali ipotesi di inammissibilità non costituiscano, a ben vedere, il frutto di un'interpretazione analogica o estensiva dei limiti disposti dal secondo comma dell'art. 75. Questi ultimi, infatti, individuano ambiti materiali nei quali è preclusa la possibilità di proporre quesiti referendari. I limiti ulteriori individuati dalla Corte costituzionale e dichiaratamente legati alla natura stessa del referendum, derivano, invece da una lettura sistematica del primo comma dell'art. 75.

228 *Ibid.*, punto 3, parte motiva.

229 “[N]on è sostenibile che siano sottratte al referendum abrogativo tutte le leggi ordinarie comunque costitutive od attuative di istituti, di organi, di procedure, di principi stabiliti o previsti dalla Costituzione. A parte l'ovvia considerazione che il referendum verrebbe in tal modo a subire limitazioni estremamente ampie e mal determinate, il riferimento alle leggi “costituzionalmente obbligatorie” si dimostra

successive pronunce²³⁰.

Tali limiti, come anticipato, attengono alla specifica “natura” del referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione²³¹. Alcuni di essi, tuttavia, sono estensibili a qualunque tipologia di referendum, compresi i referendum comunali. In particolare, con riferimento ai limiti relativi alla formulazione dei quesiti, appaiono applicabili ad ogni forma di referendum le osservazioni contenute nella sentenza 16/1978 che, definendo il referendum come “strumento essenziale di democrazia diretta” escludeva che potesse essere trasformato “in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie”.

Sarebbero, in sostanza, inammissibili tutti i quesiti formulati in modo da non consentire un'univoca e chiara scelta a coloro che sono chiamati ad esprimere il proprio voto e che, ancor prima, non permettano che “gli stessi sottoscrittori siano messi preventivamente in grado di intendere con precisione il valore e la portata delle loro manifestazioni di volontà”²³².

viziato da un equivoco di fondo. La formula in questione farebbe infatti pensare che quelle leggi e non altre, con i loro attuali contenuti normativi, siano indispensabili per concretare le corrispondenti previsioni costituzionali. Così invece non è, dal momento che questi atti legislativi - fatta soltanto eccezione per le disposizioni a contenuto costituzionalmente vincolato - non realizzano che una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per attuare la Costituzione”. *Ibid.*, punto 9, parte motiva.

230 A partire dalla sentenza n. 29/1987 resa sull'ammissibilità di quesiti referendari sulle disposizioni concernenti l'elezione dei membri del C.S.M. La Corte fondò l'inammissibilità dei quesiti, anche sulla scorta della considerazione che “Gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non possono essere esposti alla eventualità, anche soltanto teorica, di paralisi di funzionamento”.

231 Nella citata sentenza n. 29/1987, si afferma che “La natura del referendum abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria”. Deve, tuttavia, puntualizzarsi che questa definizione è espressione di uno degli aspetti del referendum abrogativo – quello che lo inquadra nella gerarchia delle fonti – ma non esaurisce l'intero ruolo del referendum all'interno dell'ordinamento: quello, ad esempio, di essere uno strumento di partecipazione.

232 C. cost. sent. n. 16/1978, punto 5, parte motiva. La Corte, tuttavia, rilevava le carenze della legge 352/1970 a garantire una piena consapevolezza di sottoscrittori e votanti:

Proprio l'averne ad oggetto “domande formulate con precisione e richiedenti una risposta netta”²³³ caratterizza i referendum rispetto ad altri istituti.

3.3.3. *Gli altri limiti previsti dagli statuti*

Il secondo comma dell'art. 75 della Costituzione, stabilisce che “[n]on è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”. Si tratta di ambiti materiali che i costituenti hanno ritenuto di sottrarre alla volontà diretta del popolo, sulla base di diverse *rationes* riconducibili agli specifici ambiti materiali²³⁴. Tali limiti, in quanto specificamente relativi al referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 della Costituzione, non sono estensibili automaticamente ai referendum comunali, anche per l'ovvia ragione che si tratta, in gran parte, di oggetti che esulano dalle stesse competenze dei Comuni e che quindi sarebbero comunque escluse in forza del più generale limite di ammissibilità delle “materie di esclusiva competenza locale”. Sono, tuttavia, ipotizzabili – e spesso si rinvengono²³⁵ – anche in ambito comunale, limiti relativi alle delibere di approvazione dei bilanci e con contenuto tributario²³⁶, che spesso sono affiancati dal divieto di

carenze che la stessa Corte ha inteso superare appunto mediante un più stretto controllo sulla formulazione dei quesiti.

233 G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, cit., p. 30.

234 La *ratio* del divieto relativo alla materia tributaria è stata generalmente individuata “nell'opportunità di evitare che gli elettori siano chiamati a decidere su un quesito che tocchi direttamente il loro portafoglio e che possa perciò prestarsi a strumentalizzazioni di carattere demagogico”. Mentre sono più oscure le ragioni che hanno spinto i costituenti ad inserire, nei casi di inammissibilità, tre tipologie di leggi con effetti istantanei, come l'amnistia e l'indulto, l'autorizzazione alla ratifica dei trattati e le leggi di bilancio. In questi casi, infatti, l'eventuale abrogazione referendaria, operando *ex nunc* non potrebbe comunque annullare gli effetti già determinati dall'entrata in vigore delle leggi. Cfr. A. Pizzorusso, *I controlli di ammissibilità del referendum*, cit. pp. 269-270.

235 St. Agrigento, art. 84; St. Alessandria, art. 29; St. Ancona, art. 19; St. Andria, art. 14; St. Aosta, art. 29; St. Arezzo, art. 17.

236 Con specifico riferimento a queste ultime, B. Caravita, ne' *I referendum locali*, cit., pag. 39, afferma: “Non sarei d'accordo invece a ritenere in via di principio inammissibili i referendum abrogativi su atti impositivi di tributi. In questo settore, mi pare che ciò

sottoporre a referendum provvedimenti di assunzione di mutui²³⁷. La *ratio* comune di tali limiti può rinvenirsi nella tutela dell'integrità delle risorse economiche dell'Ente, che potrebbe essere minata da una decisione popolare che possa incidere direttamente sulle entrate. Tale esigenza assume ancor più pregnanza in relazione ai sempre maggiori vincoli alla finanza locale posti in essere dai patti di stabilità interna nonché – a seguito della revisione, in particolare, degli artt. 81 e 119 Cost. – dal rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio. In altre parole, un'eventuale consultazione popolare che richiedesse l'abolizione di un tributo o la cancellazione di un mutuo o di qualsiasi altra voce di entrata porrebbe il Comune nella situazione di venir meno ad obblighi (anche contrattuali) assunti ovvero imposti direttamente dalla legge²³⁸.

Deve poi considerarsi che a seconda della specifica tipologia di referendum, i limiti possono essere più o meno stringenti. Ed infatti, molti dei limiti all'ammissibilità dei referendum *ex art. 75 Cost.* discendono dalla natura degli stessi come di “atti-fonte”. Una caratteristica che non è presente nei referendum consultivi, la cui valenza politica non è accompagnata da effetti di produzione normativa “diretta”, in quanto l'accoglimento o meno degli esiti delle consultazioni referendarie è comunque rimesso ad una decisione degli organi politici. In questi casi, il referendum non assume, dunque, la natura di fonte del diritto e non trovano riscontro, quindi, le perplessità relative all'opportunità o meno di lasciare che il corpo elettorale possa incidere direttamente, nell'ambito di materie sensibili, sul *corpus* normativo²³⁹. Lo stesso dicasi per i referendum consultivi – o comunque con

che deve essere modificata è la logica delle entrate comunali: se si va verso una concezione per cui i tributi comunali (e il loro livello) sono immediatamente collegati ad una parte dei servizi resi dall'amministrazione comunale (e alla loro quantità e qualità), non mi pare più necessario prevedere una rigida inammissibilità di tali tipi di referendum abrogativo”.

237St. Alessandria, art. 29; St. Agrigento, art. 84.

238 Senza tenere conto delle ulteriori ricadute che – più ampiamente – potrebbero aversi sull'intero ordinamento, contribuendo a rendere più difficoltoso il rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli “comunitari”.

239 Cfr. A. Pizzorusso, *I controlli di ammissibilità del referendum*, cit. p. 280: “un referendum consultivo non determina tutte le difficoltà connesse alla determinazione degli effetti normativi diretti ed immediati della consultazione popolare ed appare

effetti non vincolanti – che abbiano ad oggetto atti normativi dei Comuni “necessari”, in quanto relativi, ad esempio, a funzioni fondamentali. L'assenza di effetti giuridici diretti consente agli organi politici di fare da filtro, anche quando intendano (o debbano) seguire le indicazioni emerse dalla consultazione popolare, evitando che si possano determinare *medio tempore* lacune normative tali da impedire il corretto funzionamento dell'Ente, l'esercizio di diritti o lo svolgimento di servizi.

Cionondimeno in moltissimi Statuti comunali anche i referendum meramente consultivi sono sottoposti a forti limitazioni che non tengono in debito conto le differenze sostanziali tra questa tipologia di referendum e le altre (laddove previste).

In molti Statuti è vietata la proposizione di referendum aventi ad oggetto il medesimo Statuto o sue modificazioni²⁴⁰: si tratta di un limite che, nelle intenzioni di chi lo ha elaborato, ricalca quello posto dalla Corte costituzionale ai referendum abrogativi in relazione alla Costituzione e alle leggi costituzionali. In quest'ultimo caso, tuttavia, il limite trova la sua *ratio*, come già rilevato, nella collocazione del referendum abrogativo all'interno del sistema delle fonti, quale atto-fonte equiparato alla legge ordinaria²⁴¹. Al contrario, tale limite è previsto negli statuti anche per i referendum consultivi²⁴² che sono, come si è visto, privi di valore normativo.

Alcuni Statuti escludono anche la possibilità di promuovere referendum aventi ad oggetto regolamenti²⁴³ ed “atti a valenza normativa

perciò uno strumento infinitamente più duttile e pratico [del *referendum* legislativo]”. L'A., rilevando l'artificiosità di taluni limiti attribuiti al referendum abrogativo con effetti giuridici immediati, conclude affermando: “Se d'altronde si ritiene che gli elettori non siano 'maturi' per prendere direttamente delle decisioni, la soluzione da adottare consiste nell'eliminare il *referendum* dalla Costituzione o nel ridurne l'impiego al solo livello locale [...] ed è invece grandemente incongruo cercare di togliere agli elettori stessi con artifici giuridici di bassa lega quel potere che si è ritenuto di concedere loro con solenni proclamazioni”.

240 St. Alessandria, art. 29.

241 Ed anche dalla considerazione che il procedimento di revisione costituzionale contiene già la possibilità di un'eventuale consultazione referendaria.

242 St. Agrigento, art. 84; St. Avellino, art. 69.

243 St. Agrigento, art. 84, St. Asti, art. 31.

generale”²⁴⁴. Un siffatto limite ha, a ben vedere, un'ampiezza notevole che di per sé sembra contrastare con la stessa funzione dei referendum comunali, laddove impedisce che il corpo elettorale possa esprimersi rispetto a decisioni degli organi politici che riguardino l'intera popolazione. In altri casi, più coerentemente con la logica dell'istituto referendario, si prevede espressamente che i referendum possano riguardare “atti generali di competenza del Consiglio e della Giunta”²⁴⁵ o che abbiano “tale rilevanza da interessare l'intera collettività comunale”²⁴⁶. Alcuni Statuti, nel rispetto del principio costituzionale del pluralismo, ed al fine di evitare frizioni interne alla popolazione, vietano l'ammissibilità di referendum che riguardino la “tutela dei diritti delle minoranze”²⁴⁷.

3.4. I procedimenti referendari

Gli Statuti ed i regolamenti dei Comuni ricalcano spesso il procedimento per la promozione di consultazioni referendarie da quello previsto dall'art. 75 Cost. e dalla disciplina attuativa contenuta nella L. 352/1970 per il referendum abrogativo, sebbene si possano riscontrare, in alcuni casi, significative differenze che tentano di superare gli aspetti più critici della disciplina statale.

L'avvio del procedimento può avvenire su impulso di una frazione del corpo elettorale o – spesso – anche con una delibera di una maggioranza qualificata del Consiglio comunale. Diversi Statuti comunali, così come accade negli Statuti di alcune Regioni, consentono la partecipazione in qualità di promotori anche di residenti che non abbiano la cittadinanza italiana. Il procedimento è ovviamente più articolato laddove il referendum sia di iniziativa popolare.

244 St. Agrigento, art. 84.

245 Così lo Statuto del Comune di Andria, art. 14.

246 St. Ascoli, art. 56.

247 St. Bologna, art. 7, secondo comma; St. Brescia, art. 59, quinto comma; St. Massa, art. 17, primo comma; St. Matera, art. 36, primo comma; St. Modena, art. 13; St. Parma, art. 48, quarto comma; St. Ragusa, art. 10, quarto comma; St. Rovigo, art. 33, terzo comma; St. Ragusa, art. 63, terzo comma; St. Teramo, art. 44, quarto comma.

La prima fase del referendum di iniziativa popolare consiste nella presentazione, da parte di un gruppo di “promotori” di una proposta che deve essere formulata in modo da consentire una scelta chiara ed univoca a coloro che saranno chiamati ad esprimere il proprio voto. A questo punto, a seconda delle scelte dei singoli Comuni, si registra una “biforcazione” nel procedimento. Il più delle volte²⁴⁸, già in questa fase, i quesiti sono sottoposti all'attenzione dell'organo che dovrà vagliarne l'ammissibilità, procedendosi alla raccolta delle firme solo qualora tale giudizio abbia esito positivo²⁴⁹. Siffatta scelta consente di evitare la circostanza – che si è spesso registrata nella prassi dei referendum abrogativi statali – che a seguito di una difficile e dispendiosa raccolta firme, il procedimento termini in un nulla di fatto a seguito della dichiarazione di inammissibilità del quesito. Altri Statuti, invece, dispongono che la raccolta delle firme sia effettuata immediatamente e precede la verifica dell'ammissibilità²⁵⁰. Una volta completata la raccolta delle firme necessarie, gli organi preposti al controllo verificheranno la regolarità della stessa, nonché – se non vi hanno già provveduto – l'ammissibilità del quesito. Qualora sia vagliata positivamente la regolarità del procedimento e non siano riscontrate ipotesi di inammissibilità, si procede all'indizione del referendum, generalmente con provvedimento sindacale, e – nei casi in cui gli Statuti provvedano in tal senso – alla sospensione dei lavori consiliari il cui oggetto coincida con quello sottoposto a consultazione popolare.

Nei casi in cui il referendum sia invece di iniziativa “istituzionale”, si procede all'indizione della consultazione immediatamente o a seguito della sola verifica dell'ammissibilità del quesito.

248 V. ad esempio: St. Asti, art. 32; St. Arezzo, art. 18; St. Bologna, art. 7; St. Bolzano, art. 59; St. Como, art. 15; St. Firenze, art. 101; St. Massa, art. 17, terzo comma; St. Novara, art. 48; St. Parma, art. 49; St. Prato, art. 40; St. Ravenna, art. 51; St. Rieti, art. 24; St. Rimini, art. 47.

249 Talvolta, la possibilità di richiedere un preventivo giudizio di ammissibilità è rimessa allo stesso comitato promotore (cfr. St. Biella, art. 60, secondo comma). In altri casi, la raccolta delle firme può avvenire anche in pendenza del giudizio di ammissibilità (St. Gorizia, artt. 79-81).

250 St. Ascoli, art. 56; St. Bari, art. 42; St. Lecce, art. 20; St. Rovigo, art. 33; St. Terni, artt. 11-13.

La consultazione referendaria non può mai svolgersi in concomitanza con altre operazioni di voto relative all'elezione di organi politici locali, anche se molti Statuti estendono tale divieto a qualunque altra operazione di voto. Sono chiamati alle urne, nella maggior parte dei casi, tutti i cittadini maggiorenni. In molti casi, tuttavia, il voto è esteso anche a cittadini che abbiano più di sedici anni ed a persone residenti nel Comune ma prive della cittadinanza italiana. La validità della consultazione è spesso subordinata al raggiungimento di un *quorum*²⁵¹, più alto in caso di referendum abrogativi o comunque vincolanti, mentre spesso è assente in caso di referendum meramente consultivi. In alcuni casi il raggiungimento del *quorum* non è condizione di validità della consultazione, ma ne discendono effetti sul grado di vincolatività degli esiti della stessa.

Dopo il voto, segue la proclamazione dei risultati da parte del Sindaco o di altri organi: in caso di esito positivo della consultazione, da questo momento possono manifestarsi effetti più o meno rilevanti, a seconda della tipologia del referendum e di quanto specificamente disposto dagli Statuti e dai regolamenti sulla partecipazione popolare. In particolare, in caso di referendum con effetti “normativi” diretti, l'efficacia di questi si manifesta generalmente dalla data della proclamazione o dal giorno successivo alla stessa, salva l'eventualità della previsione di un termine sospensivo. Qualora il referendum abbia effetti vincolanti, ma non diretti, dalla proclamazione decorre il termine entro il quale gli organi comunali sono chiamati a conformarsi agli esiti referendari. Infine, per i referendum con effetti meramente consultivi, dalla data della proclamazione può decorrere un

251 Recentemente, sulla spinta di alcuni movimenti civici, alcuni Comuni hanno modificato i propri statuti al fine di rendere valide le consultazioni referendarie a prescindere dal numero di votanti. Cfr. artt. 29 -32 St. Vicenza, che esclude la necessità del *quorum*, oltre che per il referendum consultivo, anche per il referendum propositivo, abrogativo, e abrogativo-propositivo, cui sono riconnessi effetti giuridici vincolanti. Allo stesso modo, il nuovo Statuto del Comune di Parma (approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 91 del 06/11/2014), all'art. 62 dispone che “La proposta sottoposta a referendum è valida se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi *indipendentemente dal numero degli aventi diritto al voto*” (corsivo mio), disposizione valida sia per i referendum consultivi e propositivi (privi di effetti vincolanti) che per il referendum abrogativo (cui lo Statuto assegna un'efficacia giuridica immediata).

termine entro il quale gli organi comunali siano comunque chiamati ad esprimersi sull'oggetto del referendum.

Si segnala, infine, che il mancato raggiungimento del *quorum*, quando lo stesso sia condizione di validità, e – in alcuni casi – il semplice svolgimento di una consultazione referendaria possono precludere la proposizione di referendum sul medesimo oggetto per un tempo predeterminato.

3.5. La decisione sull'ammissibilità dei referendum

Come noto, l'art. 2 della L. cost. 11 marzo 1953, n. 1, ha assegnato alla Corte costituzionale una funzione ulteriore, rispetto a quelle già ad essa attribuite dall'art. 134 della Costituzione, ovvero il compito di “giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso”. Le modalità di svolgimento del giudizio venivano rinviate alla legge sulla disciplina del referendum popolare, che fu però approvata solo 17 anni dopo. L'art. 33 della L. 25 maggio 1970, n. 352, disciplinò più nel dettaglio il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, statuendo che la Corte costituzionale “decide con sentenza, da pubblicarsi entro il 10 febbraio, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione”. Come già anticipato, quel controllo superò fin da subito i confini stabiliti dal legislatore, per trasformarsi in un giudizio di compatibilità del quesito rispetto all'intera Costituzione. La legge 352/1970 istituì poi un diverso organo, l'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, con il compito di verificare – non solo per il referendum abrogativo, ma anche per i quesiti presentati ai sensi degli artt. 132 e 138 Cost. – la legittimità delle richieste referendarie, verificandone la conformità alla legge. Analogamente, anche i Comuni hanno indicato – nei propri statuti e nei regolamenti sulla partecipazione popolare – organi con la specifica funzione di vagliare la regolarità del procedimento referendario e

l'ammissibilità dei quesiti fossero²⁵²: si tratta, tuttavia, nonostante le funzioni decisorie attribuite ad essi di organi amministrativi²⁵³ e non giurisdizionali. Generalmente, tali organi, a prescindere dalle diverse denominazioni, si occupano sia di verificare la “legittimità²⁵⁴” che la “ammissibilità” dei quesiti referendari, assommando, in altre parole, le funzioni analoghe svolte, per i referendum statali, dalla Corte costituzionale e dall'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione²⁵⁵, senza però offrire le medesime garanzie di indipendenza, in quanto organi sostanzialmente amministrativi e non giurisdizionali. Conseguentemente, le decisioni assunte da tali organi, sono sindacabili davanti all'autorità giudiziaria, sebbene si possano avanzare diversi dubbi su quale sia il giudice a cui spetta la giurisdizione sulle predette decisioni. Ed infatti, nonostante la natura amministrativa degli organi deputati alla valutazione dell'ammissibilità dei

252 Gli enti locali, infatti, non avrebbero avuto alcun titolo per istituire organi giurisdizionali in senso tecnico o anche per assegnare, in assenza di una legge statale che lo consentisse, ulteriori funzioni ad organi giurisdizionali già istituiti.

253 Valgono, in proposito, le stesse argomentazioni sviluppate dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 200 del 2008, in relazione alla natura delle “consulte statutarie” regionali. La Corte, in particolare, ha ritenuto legittima l'attribuzione alla consulta statutaria calabrese del compito di decidere sull'ammissibilità del referendum, ferma restando, però, la natura amministrativa dell'organo e delle sue decisioni, in quanto “la competenza ad emanare atti decisori non è riservata agli organi giurisdizionali”. Sul punto, v. S. Catalano, L. Platania, *Autonomie e referendum*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 100-113; A. Ruggeri, *Il doppio volto della consulta statutaria calabrese*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008 (www.forumcostituzionale.it).

254 Ad esempio, lo Statuto di Ascoli (art. 56, quarto comma) prevede espressamente che la commissione “verifica che le firme appartengano a cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune” e che il loro numero sia quello richiesto dallo Statuto. Attribuiscono espressamente sia il controllo di legittimità che quello di ammissibilità ad un'apposita commissione, anche lo Statuto del Comune di Belluno (artt. 78 e 79) e quello del Comune di Roma (art. 10).

255 È significativo, a dimostrazione delle analogie tra disciplina dei referendum statali e le discipline dei referendum comunali, che una disposizione contenuta nello Statuto del Comune di Ferrara (art. 37) stabilisca che “La normativa regolamentare potrà fare riferimento, per quanto compatibile, alle procedure adottate per lo svolgimento dei referendum abrogativi di legge statali, adeguandole alla dimensione locale della consultazione e vagliandole ai fini della loro semplificazione ed economicità”.

referendum comunali sia quasi unanimemente riconosciuta, la prevalente giurisprudenza nega che le decisioni assunte da tali organi siano qualificabili come provvedimenti amministrativi²⁵⁶.

3.5.1. *Il ruolo dei collegi dei garanti*

Gli organi individuati dagli statuti per svolgere la valutazione sull'ammissibilità (ed eventualmente sulla legittimità) delle richieste referendarie sono per lo più collegiali, ma la loro composizione è estremamente diversificata nelle scelte dei singoli Comuni.

Tra le diverse soluzioni reperibili negli Statuti²⁵⁷ dei principali Comuni italiani sono presenti collegi in cui prevalgono le garanzie di indipendenza e alta competenza tecnica ed altri che invece sono di nomina politica, se non propriamente composti da rappresentanti elettivi²⁵⁸, oltre a collegi che assommano membri “tecnici” e “politici”.

Ovviamente, la composizione degli organi demandati a svolgere la funzione di controllo delle richieste referendarie si riflette sulla stessa natura della valutazione di ammissibilità, che assumerà – chiaramente – un significato politico quando i componenti dell'organo in questione siano nominati dagli organi di governo dell'Ente o siano essi stessi rappresentanti elettivi. La valutazione di ammissibilità assumerà invece le vesti di un giudizio tecnico-giuridico, laddove i membri del collegio siano docenti in materie giuridiche, magistrati²⁵⁹ o giuristi.

256 Cass. SS.UU. 6 giugno 1994, n. 5490; Cass. SS.UU. 3 febbraio 2004, n. 1991. Sul punto, v. P. Widmann, *Ammissibilità dei referendum consultivi comunali: “garanti” e limiti del controllo dell'A.G.O.* in *Il Corriere giuridico*, 2010 fasc. 5, pp. 654-663.

257 Ma lo Statuto può rinviare anche ad un apposito regolamento: cfr. St. Asti, art. 32, terzo comma; St. Avellino, art. 69, quinto comma; St. Barletta, art. 65, quarto comma.

258 Ad esempio, lo Statuto di Matera (art. 36), affida tale funzione all'Ufficio di Presidenza del Consiglio, composto dal Presidente e dai Vice Presidenti. Lo Statuto di Novara (art. 48) attribuisce il compito al Consiglio comunale, la cui deliberazione è preceduta da un esame preliminare “effettuato da un organismo composto da: n. 2 consiglieri (1 di maggioranza e 1 di minoranza) e dal segretario generale o suo sostituto”. Nel Comune di Rieti, invece, l'ammissibilità è verificata dalla Conferenza dei Capigruppo (St. Rieti, art. 24).

259 La partecipazione di titolari di uffici statali, compresi quelli giudiziari, in organi non

La maggior parte degli statuti prevede una composizione “mista” del collegio che valuta l'ammissibilità dei referendum: tra i componenti sono spesso indicati il segretario generale, il difensore civico²⁶⁰, docenti universitari²⁶¹, avvocati, dirigenti nominati dal sindaco, soggetti di nomina prefettizia o rappresentanti di uffici giudiziari²⁶², magistrati, anche a riposo, consiglieri comunali²⁶³. In altri casi, invece, gli Statuti assegnano la funzione di vagliare l'ammissibilità dei referendum a collegi composti esclusivamente

previsti dalla legge statale, è legittima solo laddove sia prevista come meramente facoltativa. Si determinerebbe, altrimenti, l'attribuzione di funzioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dalla legge statale, in contrasto con la potestà legislativa statale in tema di “ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato” (art. 117, secondo comma, lett. g). Cost.). La Corte costituzionale, nella sentenza n.134/ 2004, pronunciandosi su una legge della Regione Marche (L.R. Marche, 24 luglio 2002, n. 11) che disciplinava un “Comitato di indirizzo” sulla sicurezza, ha dichiarato l'illegittimità della previsione della partecipazione “necessaria” di magistrati e prefetti. Per un commento alla sentenza, v. P. Bonetti, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *Le regioni*, n. 4/2004, pp. 1168-1181. Fatte queste premesse, sembra perlomeno dubbia la legittimità, ad esempio, dell'art. 67, quarto comma, St. Cagliari, laddove si prevede che la Commissione chiamata a vagliare l'ammissibilità dei referendum debba essere presieduta da un “magistrato designato dal Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale” oppure l'art. 59 St. Caltanissetta che prevede la partecipazione del Presidente del Tribunale o di un magistrato da lui delegato. Disposizioni simili sono presenti anche negli Statuti di Campobasso (art. 52, quarto comma, che attribuisce la decisione sull'ammissibilità ad un “magistrato del TAR”), Lecce (art. 20), Pescara (art. 39, settimo comma). Sembrano invece legittime le disposizioni di quegli statuti che, pur prevedendo la partecipazione di magistrati, la qualificano come meramente eventuale e comunque rimessa alla loro volontà, o che si limitino a rimettere ad un magistrato la semplice designazione di uno dei componenti del collegio (cfr. art. 17, St. Massa).

260 Tuttavia, in considerazione dell'abolizione del Difensore Civico comunale, il rinvio operato dagli Statuti, in questi casi, rischia di rimanere vuoto. Il problema si presenta in maniera ancor più evidente negli statuti che prevedano la partecipazione necessaria del Difensore Civico, attribuendogli anche la funzione di presiedere il collegio (cfr. art. 80, St. Gorizia; art. 67 St. Livorno; art. 35 St. Macerata; art. 32, St. Messina). Lo Statuto di Pavia (art. 75, terzo comma) assegna al Difensore Civico la funzione di redigere “tecnicamente” i quesiti.

261 Lo Statuto del Comune di Roma (art. 10) dispone che l'organo collegiale sia formato da “tre professori universitari, ordinari di diritto amministrativo o costituzionale o

da rappresentanti politici: ad esempio, commissioni consiliari²⁶⁴. Nei casi in cui sia prevista una composizione “tecnica”, gli Statuti possono individuare requisiti²⁶⁵ idonei a garantire un adeguato livello di competenza²⁶⁶ e di indipendenza dei membri del collegio, indicare direttamente quali componenti i titolari di altre cariche²⁶⁷, rimetterne la valutazione a chi sia incaricato di nominarli²⁶⁸. Spesso l'elezione dei membri del collegio avviene

pubblico, dal Segretario Generale e dal Capo di Gabinetto”.

262 Cfr. art. 29, terzo comma, St. Alessandria.

263 Lo Statuto del Comune di Andria, art. 14, quarto comma, prevede una “Commissione di garanti, composta dal Consigliere anziano che la presiede, dal Difensore Civico se in carica, Conferenza dei Capigruppo e con la partecipazione del Segretario Generale”. La partecipazione della Conferenza dei Capigruppo consente la rappresentanza delle minoranze in posizione di parità con gli esponenti della maggioranza politica. Allo stesso modo, lo Statuto del Comune di Catania (art. 48) prevede che l'ammissibilità dei quesiti sia deliberata da una commissione composta da un componente per ogni gruppo consiliare, oltre che dal Segretario Generale e da un dirigente dell'amministrazione. L'art. 14 dello Statuto di Como, attribuisce, invece, la decisione formale sull'ammissibilità alla Giunta comunale: quest'ultima deve però decidere su “parere vincolante di una commissione di esperti”.

264 Art. 19, terzo comma, St. Ancona.

265 L'art. 56, quarto comma, dello Statuto di Ascoli Piceno, richiede che i membri della commissione – che sono nominati dal Consiglio comunale – siano “in possesso dei requisiti di eleggibilità alla carica di Difensore civico”. Lo Statuto del Comune di Brescia (art. 58) prevede che i cinque membri del “comitato di valutazione” siano scelti dal consiglio comunale, a maggioranza assoluta dei componenti “tra magistrati, anche a riposo, professori universitari di discipline giuridiche, avvocati, esponenti di comprovate capacità e professionalità nei settori sociale, giuridico o amministrativo, che diano la garanzia di indipendenza e obiettività” e che contemporaneamente abbiano i requisiti per essere eleggibili come consiglieri comunali.

266 Lo Statuto di Belluno (art. 78), ad esempio, richiede che la commissione sia formata, oltre che dal Segretario Generale, da docenti universitari e da due componenti designati dai Consigli degli Ordini degli Avvocati e dei Notai. Si dispone, tuttavia, che tutti i membri, debbano essere “eletti” (probabilmente nel senso che la loro nomina deve ricevere una successiva approvazione) dal Consiglio comunale. Anche il Comune di Brindisi, nel proprio Statuto (art. 69) richiede, tra i requisiti, l'eleggibilità a consigliere comunale oltre a “qualificate esperienze giuridico-amministrative almeno quinquennali”. Lo Statuto del Comune di Milano (art. 21) dispone che i tre membri del “Collegio dei Garanti” siano eletti dal Consiglio comunale “fra magistrati anche a

con modalità tali da garantire una rappresentanza delle minoranze²⁶⁹.

Al collegio può essere assegnata anche la funzione di confrontarsi con il comitato promotore, eventualmente proponendo modifiche ai quesiti depositati al fine di favorirne l'ammissibilità, laddove se ne riscontri un'irregolarità superabile per mezzo di una migliore formulazione²⁷⁰. Allo stesso organo è spesso affidato il compito di dichiarare la sopraggiunta decadenza dei quesiti, in caso di abrogazione degli atti oggetto della

riposo, professori ordinari di Università di discipline giuridiche, avvocati o notai con almeno 10 anni di esercizio”. Lo Statuto del Comune di Napoli (art. 15), invece, affianca al Segretario Generale ed al Presidente del Consiglio comunale “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”.

267 Come per il Segretario Generale ed il Difensore Civico, spesso indicati tra i componenti “di diritto” di tali organi. Lo Statuto di Biella (art. 60) affianca al Segretario Generale ed al Difensore Civico il “responsabile dell'Ufficio elettorale comunale, che funge da verbalizzante”.

268 Lo statuto di Aosta si limita, ad esempio, a richiedere che i membri siano tre e ad indicare che la presidenza spetti al Segretario Generale, rimettendo invece al Sindaco la scelta degli altri membri (art. 29, quinto comma). Lo Statuto di Arezzo (art. 18, secondo comma), affianca al Segretario Generale il presidente del Consiglio dell'Ordine provinciale (*recte*: distrettuale) degli Avvocati, o altro avvocato che sia da lui delegato. Lo Statuto del Comune di Bologna (art. 7, quarto comma) dispone che il “Comitato di Garanti” sia “eletto dal “Consiglio comunale con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati, in modo che ne sia garantita la preparazione giuridico-amministrativa, l'imparzialità e l'indipendenza dagli organi del Comune”. Lo Statuto del Comune di Crotone (art. 16, terzo comma) rimette al Consiglio comunale l'individuazione dei tre componenti dell'Organo di controllo, disponendo che siano “esperti in materie giuridiche”. L'elezione dei membri avviene con modalità finalizzate a garantirne un certo grado di indipendenza politica (voto a maggioranza qualificata e voto limitato).

269 Ad esempio, lo Statuto del Comune di Teramo (art. 44, nono comma) prevede che, oltre ad un membro di diritto (Direttore Generale o, in sua assenza, dal Segretario Generale) la commissione sia composta “da sei componenti, tra cui un magistrato, nominati dal Consiglio comunale, di comprovata esperienza nelle discipline giuridico – amministrative, che diano garanzia di imparzialità e di indipendenza, di cui tre in rappresentanza delle minoranze”.

270 Così, ad esempio, lo Statuto del Comune di Brescia (art. 59, sesto comma).

consultazione (o di approvazione di atti aventi il contenuto voluto dal comitato promotore, in caso di referendum propositivi), nonché quello della “trasposizione” dei quesiti nell’ipotesi in cui, nelle more della consultazione, gli organi comunali adottino nuovi provvedimenti che non modifichino nella sostanza il contenuto dei precedenti²⁷¹.

3.5.2. *La giustiziabilità della decisione del collegio*

Qual è la posizione giuridica dei promotori di un referendum comunale rispetto alle decisioni assunte dagli organi deputati a vagliare l’ammissibilità e la legittimità delle richieste? In altre parole: la mancata ammissione di una richiesta referendaria può essere sindacabile? E da chi? Per rispondere a tali quesiti, è necessario, in primo luogo, definire la natura delle decisioni dei collegi di garanzia nonché il rapporto intercorrente tra tali organi ed il comitato promotore.

La giurisprudenza maggioritaria, estendendo analoghe argomentazioni elaborate in relazione al referendum abrogativo regionale, afferma che “il comitato promotore di referendum agisce nel relativo procedimento in posizione di piena parità con l’organo dell’ente territoriale preposto al controllo della legittimità della richiesta referendaria, operando l’uno e l’altro soggetto a garanzia del diritto fondamentale di svolgere la consultazione e di attuare l’ordinamento”²⁷². Il comitato promotore ed il collegio di garanzia, quindi, sono sostanzialmente equiparati all’interno del

271 Sulla scia della decisione della Corte costituzionale n. 68 del 1978, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 39 della L. 25 maggio 1970, n. 352 nella parte in cui non prevedeva che “se l’abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative”.

272 Cass. civ. SS. UU., 03 febbraio 2004, n. 1991. In senso analogo, più recentemente, Cass. civ. SS. UU., 24 giugno 2009, n. 14803, che ha deciso sul regolamento preventivo di giurisdizione nella controversia tra il comitato promotore “Il metrò che vorrei” ed il Comune di Bologna. Il T.A.R. di Bologna aveva già declinato la propria giurisdizione con sentenza del 24 gennaio 2008, n. 95 (in *Foro amministrativo TAR*, 2008, I, I, 81).

procedimento referendario nel perseguimento di un interesse unitario, ognuno nello svolgimento delle proprie specifiche funzioni: da una parte l'attivazione del procedimento referendario che spetta al comitato promotore; dall'altra il controllo della regolarità del procedimento e dell'ammissibilità dei quesiti formulati, compito che invece è assegnato all'organo di garanzia. Quest'ultimo, tuttavia, non sarebbe portatore di “un interesse pubblico in senso tradizionale”, né si porrebbe in posizione di supremazia rispetto al comitato promotore. La sua funzione sarebbe semplicemente quella di verificare “la conformità della pretesa referendaria ai principi posti dall'ordinamento”. Si tratta, dunque, di un controllo di legittimità rispetto al quale la posizione del comitato promotore si configura quale “diritto soggettivo pubblico” non suscettibile di degradazione in interesse legittimo. La posizione di diritto soggettivo appartenente al comitato promotore non si attenuerebbe nemmeno di fronte alla deliberazione del Consiglio comunale che disponesse l'interruzione del procedimento referendario²⁷³, con la conseguenza che anche avverso delibere di questo tenore, permarrrebbe la giurisdizione del giudice ordinario²⁷⁴. La giurisdizione del Giudice ordinario deriva poi dall'ulteriore considerazione che il comitato promotore è portatore di un diritto soggettivo in una materia, come quella elettorale e referendaria, che esula dalle ipotesi tassativamente previste di giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo²⁷⁵. Anche nell'ipotesi in cui ad agire in giudizio sia un soggetto diverso dal comitato promotore, che ritenga di aver subito una lesione in conseguenza della decisione (di ammissibilità) del collegio di garanzia, il riparto di giurisdizione rimarrebbe inalterato a favore del giudice ordinario, poiché il giudizio verterebbe, in ogni caso, sul diritto soggettivo del

273 T.A.R.Genova Liguria, Sez. I, 14 maggio 2012, n. 664, Comitato “Per Sestri Levante” c. Comune di Sestri Levante.

274 La tesi, però, non convince del tutto: diversamente che nel caso in cui vi sia conflitto tra collegio di garanzia e comitato promotore, qui non può negarsi la natura di provvedimento amministrativo (quand'anche eventualmente illegittimo) della delibera del Consiglio comunale.

275 Cons. St., Sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5561, Taranto Futura c. Cgil e Comune di Taranto, in *Guida al diritto*, 2011, 44, 94.

comitato promotore²⁷⁶.

Ad ogni modo, nonostante la netta prevalenza di questo orientamento giurisprudenziale, non mancano casi in cui giudici amministrativi (a volte senza neppure affrontare il tema della giurisdizione²⁷⁷) si siano pronunciati su ricorsi depositati da comitati promotori contro decisioni dei collegi di garanzia. Si è infatti osservato che “l’ipotesi del referendum abrogativo regionale non risulta affatto assimilabile a quella [...] del referendum consultivo comunale” in quanto “nel primo caso si tratta di referendum abrogativo di leggi e provvedimenti regionali (cfr. art.123 Cost.)²⁷⁸, mentre nel secondo si verte in tema di applicazione della previsione normativa, introdotta dall’art. 6 della l. 8.6.1990 n. 142 (ma v. ora l’art. 8 del D. lgs. 267 del 18.8.2000), che consente, alla stregua della concreta disciplina dettata dallo Statuto comunale, il coinvolgimento, attraverso il voto, delle popolazioni all’adozione delle decisioni proprie degli organi rappresentativi locali introducendo un apporto conoscitivo degli orientamenti su singole questioni²⁷⁹”.

A ben vedere tali argomentazioni – sebbene, come detto, sostenute da una giurisprudenza largamente minoritaria – evocano spunti di riflessione di non secondaria importanza. Se, infatti, i referendum regionali hanno un loro specifico fondamento direttamente nella Costituzione (che li pone all'interno del contenuto “necessario” degli Statuti regionali), i referendum comunali non solo non trovano spazio nella Carta fondamentale, ma – come si è visto – la loro stessa legittimità è stata per lungo tempo posta in dubbio, in considerazione del fatto che rappresenterebbero una modalità di esercizio della democrazia, estranea a quelle previste nella Costituzione ai sensi

276 Cons. St. sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5559, T.F. c. Soc. I. e al., *Foro amministrativo CDS*, 2011, 10, 3138; T.A.R. Legge Puglia, sez. I, 10 febbraio 2011, n. 281, Soc. I e al c. Com. Taranto, *Foro amministrativo TAR*, 2011, 2, 619.

277 TAR Friuli Venezia Giulia, 21 febbraio 2004, n. 49.

278 In realtà, l’art. 123 non dispone espressamente che il referendum regionale debba essere “abrogativo”. E gli statuti regionali, d'altronde, disciplinano diverse forme di referendum.

279 T.A.R. Lombardia Brescia, 2 luglio 2002, n. 1024. La sentenza qualifica come “provvedimentali” gli atti impugnati, ritenendo, di conseguenza, sussistente la propria giurisdizione di legittimità.

dell'art. 1. Sebbene l'evoluzione normativa e la stessa revisione costituzionale del 2001 consentano di superare quelle perplessità, riconoscendo, oggi, piena legittimità ai referendum comunali, ciò non determina – automaticamente – l'esistenza di un nuovo “diritto soggettivo pubblico”, finalizzato ad “attuare l'ordinamento”. Benché, infatti, la pressoché totalità degli statuti Comunali, oggi, disciplini forme di referendum, la loro previsione è una mera facoltà degli Enti Locali.

Pertanto, spetta ad ogni Comune, nell'esercizio della propria piena discrezionalità politica, decidere se prevedere o meno, e con quali caratteristiche, forme di referendum. Tuttavia, dal momento in cui tale scelta venga effettuata in senso positivo, con la previsione del referendum nello Statuto ed un apposito regolamento – laddove sia richiesto dallo Statuto medesimo – contenente la disciplina specifica delle forme e delle modalità delle consultazioni referendarie, quello che, diversamente, sarebbe un mero interesse di fatto dei cittadini, acquisisce le forme di una posizione più definita che a tutti gli effetti è qualificabile come diritto soggettivo.

Se è, però, consentito muovere delle critiche alla giurisprudenza maggioritaria (che sulla scorta del riconoscimento di un diritto soggettivo in capo al comitato promotore e del suo rapporto paritario con il collegio di garanzia, ritiene sempre e comunque sussistente la giurisdizione del Giudice ordinario), si rileva come la stessa escluda qualunque “graduazione” della posizione giuridica del comitato promotore, né tenga conto delle diverse tipologie di referendum o delle diverse funzioni svolte dai collegi di garanzia all'interno del procedimento referendario. Se infatti appare indubbio che – sussistendo una disciplina statutaria e/o regolamentare – il comitato promotore abbia il diritto di avviare il procedimento referendario e di ottenere una “decisione” sull'ammissibilità dei quesiti proposti, ciò non è sufficiente ad escludere che tale decisione consista nell'esercizio di un potere amministrativo. D'altra parte, si consideri che, quando il collegio di garanzia si trovi a verificare se un quesito verta su questioni di “esclusiva competenza locale” (requisito, peraltro, direttamente stabilito dalla legge), l'organo è chiamato ad assumere una decisione con evidenti caratteri di discrezionalità, come quando debba verificare se il quesito sia riconducibile ad una delle materie per le quali lo statuto (o il regolamento) preveda

l'inammissibilità. Di diversa natura, invece, è il controllo relativo al divieto di svolgimento contestuale con altre operazioni di voto (anch'esso previsto dalla legge) o sulla regolarità delle sottoscrizioni, che invece hanno una struttura certamente vincolata.

Anche sulla base di tali considerazioni, una parte della dottrina²⁸⁰ ha espresso alcune perplessità sulla ricostruzione teorica che ha portato la Corte di Cassazione a riconoscere la giurisdizione, nei casi *de quibus*, del giudice ordinario. Pur non contestando, in concreto, il riparto di giurisdizione, si osserva come gli interessi tutelati dal comitato promotore e dall'organo deputato al controllo siano in effetti differenziati: l'uno mira al coinvolgimento della popolazione nelle decisioni dell'Ente Locale, l'altro ad impedire che possano svolgersi consultazioni in grado di ostacolare il corretto funzionamento dell'Ente stesso. In ogni caso, il fatto che si tratti di interessi diversi non esclude che gli stessi possano ritenersi equivalenti, all'interno dell'ordinamento e che anzi, per alcuni aspetti, l'interesse allo svolgimento della consultazione (che coincide con una posizione di diritto soggettivo che a sua volta trae fondamento dal principio democratico) possa ritenersi prevalente. Tuttavia, in concreto, il giudice ordinario trovandosi a dover assumere una decisione con evidenti risvolti sulla vita amministrativa di un ente, potrebbe ritenere di non avere strumenti adeguati ad intervenire, oppure potrebbe operare un *self restraint* tale da danneggiare proprio quella posizione giuridica che si vorrebbe maggiormente tutelata dal giudice dei diritti²⁸¹.

280 P. Piazza, *A chi spetta la giurisdizione sul conflitto tra comitato promotore di un referendum comunale e l'organo di controllo dell'ammissibilità del quesito? La posizione giuridica del comitato promotore fra diritto pubblico soggettivo e interesse legittimo*, in *Il Foro padano*, n. 1 del 2008, pp.141-165.

281 Si vedano, ad esempio, le ordinanze commentate da C. Besso, *Partecipazione del cittadino alle scelte pubbliche: dal riconoscimento del diritto alla sua concreta negazione* in *Giurisprudenza italiana*, n. 6, 2008, pp. 1472-1474.

CAPITOLO 4

I REFERENDUM COMUNALI NELLA PRASSI

4.1. La raccolta dei dati: una premessa ed alcune osservazioni iniziali

Al fine di offrire un quadro completo del fenomeno referendario nei Comuni italiani, stante l'impossibilità di reperire dati da tutti gli oltre 8000 Comuni, ma nel tentativo di ottenere comunque un campione adeguato, è stato inviato un breve sondaggio a tutti i Comuni capoluogo di Provincia²⁸².

Tra le Amministrazioni contattate, circa un terzo²⁸³ ha risposto alla richiesta di informazioni, con una buona distribuzione territoriale, mentre in altri casi sono state comunque reperiti dati utili dai siti web istituzionali o da notizie pubblicate da testate giornalistiche.

Dalle informazioni raccolte è emerso che, benché la maggior parte dei Comuni abbia disciplinato i referendum locali anche con un apposito regolamento²⁸⁴, raramente si sono svolte, in concreto, consultazioni referendarie²⁸⁵. Anche nei Comuni in cui si siano tenute consultazioni referendarie, la maggior parte di esse risale alla fine degli anni '80 o ai primi

282 Compreso il comune di Aosta e le province “regionali” sarde, nonostante la loro abolizione. Per le Province con più capoluoghi, la richiesta è stata inoltrata a tutti i Comuni capoluogo.

283 Si ringraziano, per l'invio di informazioni e dati i Comuni di Aosta, Avellino, Biella, Brescia, Carrara, Como, Cosenza, Cremona, Enna, Ferrara, Forlì, Genova, Gorizia, L'Aquila, Lecco, Livorno, Lodi, Macerata, Olbia, Padova, Piacenza, Pisa, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Siena, Torino, Trapani, Trento, Vercelli, Venezia, Verona.

284 Nel Comune di Aosta, nonostante lo Statuto lo richieda espressamente (art. 29, settimo comma), non sono mai state emanate le norme regolamentari per lo svolgimento di consultazioni referendarie.

285 Tra le Amministrazioni che hanno risposto al sondaggio, non si sono mai svolte consultazioni referendarie nei Comuni di Aosta, Avellino, Biella, Cosenza, Enna, Ferrara, Lecco, Lodi (dove, nel 2000, era stata intrapresa una raccolta firme, non portata a termine, per un referendum consultivo sulla concessione per la costruzione di una moschea), Macerata, Olbia, Reggio Emilia, Siena, Trapani, Vercelli, Verona. Nella città di Torino, un'unica consultazione referendaria si era svolta nel 1989 (e dunque prima che vi fosse una legge statale) ed aveva riguardato la progressiva chiusura del traffico. Sempre in materia di traffico cittadino, è attualmente in fase di avvio un procedimento referendario sul “road pricing”, un sistema di pedaggio nelle strade cittadine.

anni '90, con una notevole diradazione delle consultazioni negli ultimi anni, a fronte di una maggiore regolamentazione da parte dei Comuni.

Si consideri, d'altra parte, che la regolamentazione dei referendum negli Statuti e nei regolamenti dei Comuni prevede forti limitazioni di ammissibilità. Paradossalmente, quindi, prima che vi fosse un riconoscimento normativo della possibilità di promuovere richieste referendarie, queste erano più frequenti. La regolamentazione, spesso più stringente di quanto effettivamente necessario, ha determinato, in definitiva, una sorta di atrofizzazione dell'impulso popolare ad avanzare richieste di referendum.

Con riferimento alle materie trattate dalle consultazioni referendarie, ad una prima lettura dei dati emerge una netta prevalenza dei quesiti attinenti al traffico cittadino o comunque alla mobilità. Altre consultazioni hanno avuto ad oggetto la localizzazione di impianti industriali o inquinanti, di edifici di culto o di strutture dedicate all'istruzione.

4.2. Le consultazioni referendarie nei Comuni italiani

Le informazioni raccolte dai Comuni sono di seguito illustrate in schede di sintesi redatte allo scopo di consentire un agile raffronto tra le diverse esperienze maturate (laddove delle consultazioni referendarie si siano effettivamente tenute) e trarre elementi utili a formulare alcune considerazioni, *in primis*, sull'effettività dell'istituto, nonché sulle criticità della sua concreta applicazione.

4.2.1. Brescia: questa metropolitana non s'ha da fare?

Nel Comune di Brescia, si sono svolte due tornate referendarie, la prima nel 1998 e la seconda nel 2001. In nessuno dei due casi è stato raggiunto il *quorum* che lo Statuto richiede²⁸⁶ nonostante il referendum

²⁸⁶ Art. 60, secondo comma, St. Brescia: “Il quesito sottoposto a referendum è approvato se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori e se ha raggiunto la maggioranza dei voti validamente espressi. In tale caso il consiglio deve

abbia esclusivamente natura consultiva.

Nella prima tornata, i cittadini erano chiamati a pronunciarsi su sette quesiti²⁸⁷ di cui ben quattro relativi alla mobilità e al traffico (Parcheggi a rotazione, Sosta serale, Limitazione traffico, Metropolitana)²⁸⁸. Degli oltre 161 mila elettori, i votanti furono poco più di 60 mila (pari al 38% degli aventi diritto).

Nel 2001, un comitato cittadino ripropose un quesito per bloccare il progetto della Metropolitana, senza riuscire neppure in quest'occasione a raggiungere il *quorum* necessario. In entrambe le consultazioni²⁸⁹, i quesiti relativi alla realizzazione della metropolitana leggera registrarono un forte dissenso rispetto alla realizzazione dell'opera²⁹⁰ che, tuttavia, non si arrestò (anche in ragione del mancato raggiungimento del *quorum*) e fu completata nel marzo 2013²⁹¹.

motivatamente pronunciarsi sull'oggetto del referendum entro novanta giorni dal suo svolgimento”.

287 Promossi gruppi politici legati alle minoranze consiliari e da alcune associazioni di commercianti.

288 Gli altri quesiti avevano ad oggetto: il “vigile serale”, gli “indirizzi A.S.M.” e la localizzazione di un inceneritore. Per l'esattezza, i quesiti erano i seguenti: “Siete favorevoli a consentire a tutti l'utilizzo a pagamento dei parcheggi sotterranei nel centro storico (scheda bianca)?”; “Siete favorevoli a non limitare ulteriormente la circolazione nel centro prima che vengano realizzati grandi parcheggi sotterranei lungo il ring (arancione)?”; “Siete favorevoli a consentire ai non residenti, dalle ore 18 alla 1.30, la sosta nel centro storico in appositi spazi regolamentati (azzurra)?”; “Siete favorevoli alla realizzazione della metropolitana leggera (grigia)?”; “Siete favorevoli all'istituzione, nel quadro della polizia municipale, del vigile notturno o di quartiere (rossa)?”; “Ritenete che il Comune debba imporre all'Asm di dotare l'inceneritore di un sistema che riduca l'inquinamento da esso prodotto al di sotto dei limiti previsti negli altri Paesi della Comunità (gialla)?”; “Ritenete che il Comune debba imporre all'Asm di conseguire un pareggio tra costi e ricavi (rosa)?”. Cfr. l'articolo apparso sul *Corriere della sera*, nell'edizione del 12 maggio 1998, “Brescia, un voto per il futuro”.

289 V. l'articolo apparso sul *Corriere della sera*, l'11 giugno 2001, “Metrolà a Brescia, fallisce il referendum”.

290 Per l'esattezza, nel 1998 i voti contrari alla metropolitana furono 43.580 contro 16.666 cittadini favorevoli, mentre nel 2001 il numero dei favorevoli aumentò, raggiungendo i 25.915 voti, ma fu nuovamente registrata una netta prevalenza dei contrari, che furono 45.561.

291 Per la cronaca, al momento dell'inaugurazione, si ampliò sensibilmente il consenso

4.2.2. Carrara. “Referendum ed elezioni mai lo stesso giorno”

Nel Comune di Carrara si sono svolte due tornate referendarie, relative alla realizzazione della “Strada dei marmi” (nel 2000) e alla progettazione e realizzazione di un parco cittadino (nel 2001). Tuttavia, in nessuna delle due occasioni è stato raggiunto il *quorum* richiesto dal regolamento comunale²⁹² il cui superamento avrebbe, invece, imposto al Consiglio comunale di determinare le “modalità per l'attuazione del risultato del referendum”²⁹³. Entrambi i referendum erano di tipo propositivo²⁹⁴.

nei confronti della metropolitana anche da parte di quelle forze politiche che precedentemente avevano promosso i due referendum finalizzati ad impedirne la realizzazione. (v. l'articolo del 3 marzo 2013, pubblicato sul *Corriere della Sera*, “Il record europeo di Brescia: è la più piccola città con il metrò”). Inoltre, nel suo primo anno di funzionamento, la metropolitana ha avuto una media di circa 40mila passeggeri al giorno (V. articolo pubblicato il 16 ottobre 2014 a pag. 5 del *Corriere della Sera*, “E per la fine dell'anno 15 milioni di passeggeri”).

292 L'art. 17, terzo comma, del regolamento sulla partecipazione richiede, per la validità della consultazione, la partecipazione di almeno il 51% degli aventi diritto. Invero, il nuovo Statuto approvato nel 2012, fissa il *quorum* al 50% più uno degli elettori. Ad ogni modo, entrambe le consultazioni si attestarono attorno al 20%.

293 Come previsto dall'art. 27, terzo comma, del Regolamento comunale per la partecipazione. Sebbene il tenore della disposizione citata non consenta di affermare che i risultati della consultazione referendaria abbiano immediati effetti “normativi”, cionondimeno dagli stessi possono derivare vincoli giuridici in capo al Consiglio comunale che può discostarsi dalla volontà dalle urne, solo mediante l'approvazione di deliberazioni motivate ed approvate dai due terzi dei consiglieri comunali (v. art. 60 St. Carrara).

294 Il regolamento del Comune di Carrara prevede, tuttora, due tipologie di referendum: propositivo e consultivo. Tuttavia, non vengono individuate le caratteristiche distintive delle due forme di referendum, i cui effetti, a ben vedere, sembrerebbero essere i medesimi. Da una lettura coordinata del regolamento comunale, allargata alle altre forme di partecipazione ivi disciplinate, si può giungere alla conclusione che possono qualificarsi come “referendum propositivi” quelli il cui quesito abbia ad oggetto una “proposta”. Quest'ultima, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento, consiste in un'istanza finalizzata all'adozione “di provvedimenti di competenza del Sindaco, della Giunta e del Consiglio”. Tale conclusione sembrerebbe smentita dall'art. 12, quarto comma, che esclude l'ammissibilità di referendum aventi ad oggetto “singoli provvedimenti”. Tuttavia, in considerazione della *ratio* della disposizione (che è finalizzata a vietare referendum “*ad personam*”) ed altresì in ragione della prassi applicativa, può ritenersi che il divieto riguardi i provvedimenti diretti a uno o più individui e non quelli di

In occasione della promozione del primo referendum, che si poneva come obiettivo quello di accelerare il finanziamento di un progetto già approvato dal Comune (la cd. “Strada dei marmi”, dedicata all'esclusivo transito dei mezzi pesanti per il trasporto, appunto del marmo), si pose il problema della sua immediata indizione, essendo ormai decorsi i termini per lo svolgimento della consultazione durante la “sessione autunnale” prevista dal regolamento del Comune. Infatti, a seguito di alcune modifiche al quesito imposte dalla Commissione per i referendum, i tempi del procedimento finirono per dilatarsi notevolmente. Il comitato promotore, dopo aver raccolto le firme necessarie, per evitare che la consultazione finisse per svolgersi l'anno successivo, aveva richiesto che il referendum si svolgesse “in tempi brevissimi”²⁹⁵. La richiesta fu accolta dal Consiglio comunale, che apportò le necessarie modifiche al regolamento, al fine di consentire l'immediata indizione della consultazione popolare, che, tuttavia, nonostante il voto favorevole della stragrande maggioranza di coloro che si recarono alle urne, non fu valida per mancato raggiungimento del numero di elettori necessario²⁹⁶.

Per favorire una maggiore affluenza e allo stesso tempo per abbattere i costi che, in ogni caso, tali procedimenti comportano per le casse del Comune²⁹⁷, un gruppo di consiglieri comunali, in vista della successiva consultazione referendaria, propose di accorparla alle elezioni parlamentari. Ed, infatti, come visto, il D.Lgs. 267/2000 aveva ridimensionato il limite del divieto, originariamente previsto dall'art. 6 L. 142/1990, di contestuale svolgimento dei referendum con “altre operazioni di voto”, conservandolo

carattere generale. Il Statuto del Comune di Carrara, approvato con delibera consiliare n. 20 del 5 marzo 2012, ha introdotto anche il referendum di tipo abrogativo (non ancora disciplinato dal Regolamento), che può determinare “la caducazione dell’atto o delle parti di esso sottoposte a referendum”. Tale effetto, tuttavia, è sottoposto alla stringente condizione (che si aggiunge, di fatto superandolo, al raggiungimento del cd. *quorum* di validità), che la proposta “sia approvata dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto” (art. 65 St. Carrara).

295 Cfr. Delibera del Consiglio comunale di Carrara, n. 117/2000.

296 Furono, infatti, solo 12.964, su 58.829 elettori totali. I voti favorevoli furono 12.364.

Cfr. deliberazione del Consiglio comunale di Carrara n. 152/2000.

297 Il referendum sulla “Strada dei marmi” era costato oltre 210 milioni di lire, cfr. Del. C.C. n. 152/2000.

esclusivamente in relazione alle elezioni “elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali”. Veniva, dunque, formulata la proposta di modifica del Regolamento comunale (risalente al 1998 e, quindi, precedente all'entrata in vigore del TUEL²⁹⁸) per consentire il contemporaneo svolgimento della consultazione referendaria con le elezioni politiche. Tuttavia, la mozione non fu approvata²⁹⁹, il referendum si svolse in data diversa ed il *quorum* non fu nuovamente raggiunto³⁰⁰. La scarsa affluenza, peraltro, può essere ricondotta, oltre all'interesse circoscritto per l'oggetto del quesito, al dimezzamento delle sezioni elettorali rispetto a quelle previste per le altre operazioni di voto³⁰¹. Se da una parte, tale riduzione è giustificabile proprio sulla base dei costi, dall'altra rende più difficoltoso il raggiungimento di un *quorum* che, per converso, è fissato nella stessa percentuale³⁰² di quello abrogativo *ex art. 75 Cost.*

298 Approvato con delibera del Consiglio comunale n. 11 del 15 gennaio 1998. Il Regolamento, all'art. 13, al secondo comma, dispone che: “Le consultazioni referendarie vengono effettuate annualmente, riunite in un'unica giornata di domenica dei mesi da aprile a giugno o da settembre a novembre, non in coincidenza con altre operazioni di voto”. Al successivo quarto comma è altresì disposto che: “Dopo la pubblicazione del decreto di indizione di elezioni politiche o amministrative, di referendum nazionali o regionali, non possono essere tenuti referendum comunali. Quelli già indetti sono rinviati a nuova data [...]”.

299 Deliberazione del C.C. 13/2001.

300 Mentre le elezioni politiche si svolsero il 13 maggio 2001, il referendum si tenne il 25 novembre. Su oltre 59mila elettori, i votanti furono soli 11.851 e quasi nella totalità si espressero favorevolmente alla proposta (11.501). I costi per lo svolgimento del referendum si attestarono su poco più di 150 milioni di lire. Cfr. Deliberazione del Consiglio comunale di Carrara n. 140/2002.

301 Ai sensi dell'art. 17, quarto comma, del Regolamento comunale: “*La ripartizione del Comune in sezioni elettorali e la scelta dei luoghi di riunione disciplinati dalle disposizioni del T.U. 20 marzo 1967, n.223 e successive modificazioni, attuata per le consultazioni nazionali, in occasione dei referendum comunali viene modificata riducendo a 45 il numero delle sezioni e procedendo all'accorpamento delle sezioni esistenti*”.

302 In realtà, addirittura superiore, fino al 2012, essendo fino ad allora pari al 51% degli elettori.

4.2.3. Como: un quorum senza (molti) effetti

In maniera analoga, anche il Comune di Como è stato interessato da due tornate referendarie (nel 2000 e nel 2009) in ognuna delle quali sono stati proposti due diversi quesiti³⁰³ agli elettori, ma senza che sia mai stato raggiunto, anche in questo caso, il *quorum* previsto dal regolamento comunale³⁰⁴. Tuttavia, a ben vedere, né lo Statuto, né il Regolamento contengono specifiche indicazioni relative agli effetti del referendum in caso di superamento del *quorum*, con la conseguenza che non sembrerebbero sussistere differenze significative a seconda che venga o meno oltrepassata l'asticella. L'unica tipologia di referendum prevista, infatti, è quella consultiva³⁰⁵, ed anche in caso di “approvazione” della proposta oggetto di referendum non ne conseguono immediati effetti giuridici. Gli unici “adempimenti conseguenti” allo svolgimento di un referendum sono quelli previsti dall'art. 20 dello Statuto, in base al quale “Entro 45 giorni dalla proclamazione dei risultati del referendum il Consiglio Comunale all'uopo convocato procede al relativo dibattito e alle decisioni conseguenti”. In ogni caso, dunque, il Consiglio Comunale potrebbe comunque discostarsi dai risultati della convocazione senza particolari formalità, né speciali maggioranze.

Recentemente è stata dichiarato ammissibile un nuovo quesito

303 Nella prima tornata, i quesiti erano relativi alla destinazione di un'area ad iniziative giovanili e alla realizzazione di un tunnel; i quesiti della seconda tornata avevano invece ad oggetto l'apposizione di un vincolo urbanistico sulla destinazione dell'area occupata da un ospedale e la realizzazione di un ricovero per senzatetto.

304 Sebbene il *quorum* fosse in questo caso più “accessibile”, in quanto fissato al 40% degli aventi diritto. Le consultazioni del 2000 videro la partecipazione di circa 20mila elettori a fronte di 72mila aventi diritto, mentre nel 2009, i votanti furono circa 15mila, su un elettorato composto da 69mila cittadini. Nei verbali degli uffici comunali non sono riportati i risultati relativi al numero di voti favorevoli e contrari dei referendum del 2000 (in quanto “il referendum deve essere considerato non valido”, come si legge negli stessi verbali). Tra coloro che hanno votato per i referendum nel 2009, invece, dai dati raccolti dagli uffici comunali emerge che la quasi totalità (oltre 13.500 voti, su meno di 15mila validi) si era espressa favorevolmente rispetto ai quesiti.

305 Rispetto alla quale, si è già detto, la previsione di un *quorum* assume una propria *ratio* solo in presenza di effetti specifici (quali, ad esempio, l'obbligo di una deliberazione consiliare).

referendario relativo all'installazione di un'opera d'arte dell'artista Daniel Libeskind³⁰⁶. A seguito della fruttuosa raccolta delle firme necessarie³⁰⁷, il referendum dovrà essere indetto in una data ricompresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno 2015³⁰⁸.

4.2.4. Forlì. Il referendum come mezzo di integrazione

Nel Comune di Forlì si sono svolte due tornate referendarie: la prima ebbe luogo nel 1997³⁰⁹ mentre la seconda si tenne nel 2000.

In occasione della prima consultazione, con la quale la popolazione era chiamata a pronunciarsi su cinque quesiti, si aprì un dibattito sull'opportunità di consentire anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio del Comune di partecipare al voto³¹⁰. Ciò condusse ad una modifica *ad hoc* del regolamento comunale che stabilì anche la formazione di un'apposita lista elettorale "separata"³¹¹. In questo quadro, il Comune di

306 Il quesito proposto è il seguente: "Vuoi che venga installato il monumento The Life Electric sulla diga foranea Piero Caldirola di Como?".

307 Come riportato dalla testata locale *online* "La Provincia" (www.laprovinciadicom.it), nell'articolo pubblicato il 28 dicembre 2014 "Libeskind, 4200 firme: il referendum si fa".

308 È plausibile, tuttavia, che l'installazione dell'opera – prevista nell'ambito dei progetti legati ad Expo2015 – avvenga prima della consultazione popolare. D'altra parte, lo Statuto comunale (art. 18) prevede che le sole deliberazioni relative all'oggetto del referendum debbano essere sospese a seguito dell'indizione dello stesso e fino allo svolgimento della consultazione, mentre un'analoga sospensione non è prevista per l'attuazione di deliberazioni già assunte. In ogni caso, è rimessa la facoltà al Consiglio comunale di evitare l'effetto sospensivo, laddove "riconosca che sussistono ragioni di particolare necessità e urgenza".

309 Le operazioni di voto si svolsero il 26 ottobre 1997. Purtroppo non è stato possibile ottenere maggiori dati – oltre quelli di cui si darà conto su tale consultazioni.

310 Cfr. R. Mosconi, *Diritto di voto ai cittadini stranieri: l'esperienza del Comune di Forlì*, in *Autonomie locali e servizi locali*, fasc. 3/2002, p. 533 e ss. Nella propria relazione, l'autore, all'epoca assessore nel Comune di Forlì, riferiva che: "Il dibattito intorno all'istituto dei referendum comunali, previsto nello statuto fin dalla sua prima approvazione, si caratterizzò per il riconoscimento dell'esistenza di un collegamento tra il diritto di voto e il diritto di chiunque risieda sul territorio a partecipare al suo governo, cioè del principio che, in occasione di consultazioni cittadine, chiunque fosse stato interessato dalle stesse, avrebbe dovuto avere la possibilità di partecipare".

311 Con deliberazione consiliare Deliberazione consiliare n. 166 del 1 luglio 1997, l'art. 18

Forlì tentò di estendere ulteriormente il novero dei diritti partecipativi degli stranieri, prima istituendo una consulta³¹² e successivamente, con apposita modifica statutaria, estendendo l'elettorato attivo e passivo delle Circoscrizioni comunali anche ai cittadini stranieri. Tuttavia, in considerazione di un orientamento negativo espresso dal Ministero dell'Interno, il Consiglio comunale decise di sospendere, con propria deliberazione, l'efficacia di tale disposizione dello Statuto³¹³, che pure resta tuttora in vigore³¹⁴. Sulla questione, si è espresso, con due distinti pareri, il Consiglio di Stato, prima aderendo alle argomentazioni del Comune³¹⁵ e poi sconfessandole³¹⁶.

del regolamento per il referendum fu così modificato: “Hanno diritto di partecipare alla consultazione referendaria tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune di Forlì, nonché i cittadini stranieri che abbiano la residenza nel Comune di Forlì da almeno 1 anno precedente la data di svolgimento della consultazione. Detti elettori saranno ammessi al voto nel seggio n. 1, sulla base d'apposita lista elettorale separata”. Attualmente, i titolari del diritto di voto sono individuati dall'art. 36 del testo unificato dei *“Regolamenti in materia di partecipazione popolare, esercizio dei diritti di accesso ed informazione, tutela della riservatezza”*, il quale – a seguito dell'introduzione anche dei referendum abrogativi e propositivi, limita il diritto di voto per gli stranieri ai soli referendum consultivi. Negli stessi termini si esprime l'art. 62, settimo comma, dello Statuto vigente.

312 Con Deliberazione n. 205 dell'8 luglio 1997.

313 Deliberazione n. 3 del 12 gennaio 2004.

314 Cfr. art. 49 St. Forlì.

315 Cons. St., Sez. II, 28 luglio 2004, parere n. 8007 reso su apposito quesito posto dalla Regione Emilia Romagna. In particolare, la sezione osservava che la disposizione in parola riguardava “(soltanto) l'elezione degli organi comunali circoscrizionali, ovvero di organi ai quali il più volte ricordato articolo 17 del Tu attribuisce compiti esclusivamente partecipativi e consultivi, oltre alla gestione dei servizi di base (ad es. asili nido, giardini, campi sportivi, ed altre analoghe opere di urbanizzazione primaria e secondaria), con esclusione quindi di qualsiasi funzione politica e di governo, ovvero di funzioni che implicino scelte di fondo sulla valutazione comparazione degli interessi delle varie componenti della collettività di quartiere o di frazione che nella circoscrizione si identifica”.

316 Cons. St., sezz. I e II, 6 luglio 2005, n. 11074/2004. Il collegio, pur ritenendo che l'estensione del diritto di voto agli stranieri non fosse in contrasto con il dettato costituzionale, ha affermato che una tale decisione potesse essere assunta solo in forza di un intervento legislativo statale (o, su delega dello Stato, delle Regioni), negando, conseguentemente, che una simile facoltà – anche se limitatamente alle elezioni

Singolarmente, il secondo referendum consultivo del Comune di Forlì riguardava una questione fortemente connessa con il tema dell'integrazione. Il quesito, in particolare, chiedeva agli elettori di esprimersi sul coinvolgimento della popolazione sulla collocazione di campi nomadi³¹⁷. La consultazione vide la partecipazione di oltre il 40% degli aventi diritto, superando quindi la percentuale richiesta, dal regolamento comunale, per la validità dei referendum consultivi³¹⁸. Sul numero dei votanti, probabilmente influò positivamente il contestuale svolgimento di un referendum abrogativo nazionale³¹⁹.

4.2.5. Gorizia: “ammissibili i referendum consultivi sullo Statuto”

La prima (ed unica) tornata referendaria che ha interessato il Comune di Gorizia si è svolta in epoca recente. Le operazioni di voto si sono tenute il 12 giugno 2011, in contemporanea ai referendum abrogativi nazionali per i quali, tuttavia, era possibile votare anche nella mattinata del giorno successivo.

circoscrizionali – fosse rimessa alla potestà statutaria dei Comuni ed altresì escludendo “che i diritti politici, dei quali si inquadra agevolmente il diritto di voto nelle elezioni amministrative, possano avere un contenuto differenziato nell’ambito della repubblica e che possano perciò, come è implicito nella tesi della legittimazione degli statuti comunali, espandersi o comprimersi via via che ci si trasferisce sul territorio”. La vicenda contribuì a riaccendere il dibattito sulla legittimità dell'estensione del diritto di voto agli stranieri, con particolare riferimento alle elezioni amministrative. Sul punto si vedano T. Giupponi, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al “caso Genova”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it) e R. Finocchi Ghersi, *Immigrati e diritto di voto nell’attività consultiva del Consiglio di Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2006, pp. 539 e ss.;

317 Per la cronaca, il quesito era il seguente: “Volete voi che nella scelta dell’area di dislocazione nel territorio cittadino di ogni campo nomadi sia tenuto conto del parere favorevole della popolazione ivi residente?”.

318 Il regolamento fissa il *quorum* al 35% per i referendum consultivi e alla metà più uno degli aventi diritto per i referendum abrogativi e propositivi. Per l'esattezza, su 94.781 elettori (compresi i cittadini stranieri residenti), i votanti furono 40.730 (pari al 42,97%), mentre i voti validi furono 37.569, di cui 28.942 “sì” (77,04%) e 8.627 “no”.

319 Entrambi si svolsero il 21 maggio 2000.

I tre quesiti referendari comunali avevano ad oggetto proprio gli strumenti partecipativi messi a disposizione dei goriziani dallo Statuto comunale, ed in particolare l'introduzione della delibera di iniziativa comunale, l'eliminazione del *quorum* per i referendum comunali ed una modifica della composizione del Comitato dei Garanti³²⁰. Tuttavia, proprio perché potenzialmente in grado di incidere sui contenuti dello Statuto, i quesiti, compreso uno ulteriore avente ad oggetto l'abolizione *tout court* del Comitato dei Garanti³²¹, erano stati dichiarati inammissibili dallo stesso organo di garanzia, le cui delibere furono quindi impugnate dal Comitato Promotore.

Il Tribunale di Gorizia, adito dai promotori, con sentenza del 29 ottobre 2010³²², accolse, in gran parte, le richieste degli attori. La pronuncia presenta profili di indubbio interesse, in quanto affronta questioni relative ai limiti del referendum comunale, alla sua natura e ai suoi effetti.

In riferimento ai limiti di ammissibilità del referendum, il Tribunale goriziano, aderendo alla tesi dei promotori, osserva che “in linea generale [...] tra le materie sottratte all'iniziativa referendaria non figurano le norme dello Statuto (né quelle del Regolamento), le quali possono quindi costituirne oggetto, dovendosi considerare tassative (in quanto incidenti sulla situazione soggettiva volta alla realizzazione del diritto politico dei cittadini elettori di partecipare alla formazione delle scelte programmatiche del Comune) le ipotesi di esclusione del ricorso allo strumento referendario”³²³. In altre parole, al Comitato dei Garanti non è rimessa la

320 In particolare, i tre quesiti erano i seguenti: 1) “Volete che tra gli istituti di consultazione popolare previsti dallo Statuto del Comune di Gorizia venga introdotta la delibera di iniziativa popolare?”; 2) “Volete che il referendum consultivo (art. 77 Statuto Comune di Gorizia) sia valido qualunque sia il numero di elettori che vi partecipino?”; 3) “Volete che il Comitato dei Garanti sia composto da un rappresentante del Comune, un rappresentante indicato dal Comitato Promotore del referendum comunale e dal Difensore Civico con funzioni di presidente?”.

321 Il cui testo era il seguente: “Volete voi che venga eliminato il Comitato dei Garanti del Referendum (art. 80 Statuto Comunale di Gorizia)?”.

322 Tribunale di Gorizia, Sez. Unica, Sent. n. 667 del 29 ottobre 2014.

323 In particolare, l'art. 78, secondo comma, St. Gorizia dispone che: “Non possono essere oggetto di referendum:

a) i provvedimenti per la nomina, la designazione, l'elezione o la revoca di incarichi di

facoltà di individuare ulteriori ipotesi di inammissibilità, a meno che siano previste direttamente dalla legge, o dalla normativa comunale. La sentenza respinge anche un ulteriore argomento avanzato dalla difesa del Comune e contenuto nelle impugnate delibere del Comitato dei Garanti: ovvero che i quesiti referendari avrebbero surrettiziamente aggirato la procedura prevista dallo Statuto per la revisione dello stesso. Sul punto, il Tribunale rileva che l'unico effetto dell'approvazione del referendum sarebbe stato quello di obbligare “il Sindaco – all'esito della votazione – esclusivamente a iscrivere all'ordine del giorno del Consiglio comunale le proposte espresse dai cittadini”. Tali argomentazioni parrebbero discostarsi dall'orientamento assunto dalla Corte costituzionale in materia di ammissibilità del referendum abrogativo. Deve però ribadirsi che i due istituti sono anch'essi nettamente distinti sia sul piano degli effetti, che su quello della loro “natura”. Ed infatti, i referendum di cui si tratta, diversamente da quelli *ex art. 75 Cost.*, sono – come osservato dal Tribunale – meramente consultivi, privi di effetti vincolanti e, in ogni caso, privi di natura normativa. D'altra parte, è pure diversa la natura dell'organo deputato a vagliare l'ammissibilità dei quesiti, in quanto, se la Corte costituzionale è un organo tecnicamente giurisdizionale, con caratteristiche che ne assicurano anche la terzietà e l'indipendenza, il Comitato dei Garanti è invece organo amministrativo che, sebbene dotato generalmente di un certo grado di autonomia e indipendenza rispetto agli organi politici, opera “alla pari” rispetto ai promotori ed è comunque sottoposto, in forza del principio di legalità, al rispetto delle norme legislative e regolamentari, principio ancor più intenso laddove si ricada, come nel caso di specie, nell'ambito dell'esercizio di diritti soggettivi (nella specie, come appunto rilevato dal Tribunale di Gorizia, di un diritto politico). Sulla scorta di tali considerazioni, quindi, il Tribunale ha rilevato l'illegittimità delle deliberazioni del Comitato dei Garanti³²⁴ in riferimento al

competenza degli organi comunali;

b) i provvedimenti afferenti il personale;

c) i regolamenti interni degli organi del comune;

d) i provvedimenti inerenti ai tributi ed alle delibere di bilancio;

e) gli interventi tendenti a limitare i diritti delle comunità etniche, linguistiche e religiose”.

324 Cui ha invece rinviato la decisione definitiva sull'ammissibilità, stante la necessità di

quesito sull'abolizione del *quorum* e a quello che richiedeva l'introduzione della delibera di iniziativa popolare. Ha invece rigettato la domanda dei promotori relativa al quesito sull'abolizione dello stesso Comitato dei Garanti. Ed infatti, a parere del giudice, “l'inammissibilità dell'iniziativa discende [...] dalla natura giuridica del Comitato dei Garanti del Referendum quale organo di controllo dell'ente territoriale che, al pari del Comitato dei promotori, concorre ad attuare lo strumento referendario e dalla funzione dallo stesso organo svolta, di accertare la conformità dell'iniziativa referendaria ai principi dell'ordinamento”.

L'affluenza, tuttavia, non fu sufficiente a raggiungere il numero di voti necessario per la validità della consultazione³²⁵, nonostante l'effetto traino dei referendum nazionali che – al contrario – registrarono il superamento del *quorum* per la prima volta dopo oltre quindici anni. Si segnala, tuttavia, che, ai sensi dello Statuto, le operazioni di voto per il referendum comunale non potevano protrarsi oltre il primo giorno³²⁶. Nonostante il mancato raggiungimento del *quorum*, il Consiglio comunale fissò comunque un ordine del giorno per discutere degli esiti della consultazione³²⁷, che fu occasione di un'accesa polemica tra alcuni gruppi consiliari e la Giunta³²⁸, e

provvedere ad ulteriori verifiche formali.

325 Pari al 50% degli elettori. I votanti, invece, furono circa il 24%. A ben vedere, lo Statuto attualmente in vigore (e già vigente all'epoca della consultazione) non sembra contenere alcuna disposizione relativa al *quorum* che è invece previsto dal Regolamento comunale (cfr. art. 14, terzo comma, “Regolamento comunale per la consultazione dei cittadini ed i referendum consultivi”, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 64 del 20 maggio 1994).

326 Per confrontare i dati, si segnala che i referendum nazionali registrarono comunque un'affluenza superiore al 40% nel primo giorno di operazioni.

327 Come, d'altra parte, previsto dallo Statuto che non sembra escludere che la discussione debba tenersi anche in queste ipotesi (cfr. St. Gorizia, art. 84: “1. La discussione sul risultato del referendum consultivo deve essere effettuata dal consiglio comunale entro un mese dalla proclamazione dell'esito della votazione. 2. Analogamente potranno discuterne i consigli di circoscrizione”).

328 In particolare, i gruppi consiliari legati ai promotori dei referendum riconducevano l'insuccesso della consultazione ad un atteggiamento ostile da parte della Giunta comunale che non avrebbe prestato il necessario impegno nell'informare la popolazione. I rappresentanti della Giunta, d'altro canto, rappresentavano che i dipendenti comunali “per settimane hanno lavorato per predisporre quanto necessario,

successivamente sfociò anche in un'interrogazione parlamentare³²⁹.

4.2.6. Milano, buona la terza

Nel Comune di Milano si sono registrate (a partire dal 1990) ben tre consultazioni referendarie, tenutesi nel 1998, nel 2001 e nel 2011.

La prima consultazione ha avuto ad oggetto un unico quesito “di consultazione successiva³³⁰” riguardante la revoca della delibera di costituzione di una società di servizi comunale³³¹. Non fu tuttavia raggiunto il numero di voti necessario per la validità della consultazione³³².

Non ebbe maggior successo neppure la seconda consultazione, svoltasi il 30 giugno 2001, di sabato, ma solo a seguito di un'accesa controversia relativa proprio alla data di indizione. Il referendum, in questo

sia per i referendum nazionali che per quelli comunali, nonostante la scarsità di personale e le ristrettezze economiche”, chiosando che “si sono spesi 48.000 euro che potevano, sicuramente, essere spesi meglio nell'interesse dei cittadini”. Cfr. Verbale n.8 della seduta del Consiglio comunale di Gorizia del 5 luglio 2011, o.d.g. n.5.

329 Formulata dai Senatori Bonino, Perduca e Poretti nei confronti del Ministro dell'Interno (Atto di Sindacato Ispettivo n° 4-05522, 6 luglio 2011).

330 Ai sensi dell'art. 12 dello Statuto, con tali referendum è possibile avanzare “proposte di revoca di deliberazioni del Consiglio, e, nei casi previsti dal regolamento, di deliberazioni della Giunta quando la proposta sia presentata entro 120 giorni dalla esecutività della deliberazione e la richiesta venga sottoscritta, entro l'ulteriore termine previsto dal regolamento, dal 3% dei cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune, ovvero quando, entro 120 giorni dall'esecutività della deliberazione, ne faccia richiesta un terzo dei Consigli di zona, con deliberazione approvata a maggioranza dei Consiglieri assegnati”. Benché assimilabili, per oggetto, ai referendum abrogativi, tali consultazioni non hanno efficacia vincolante. Infatti, ai sensi del successivo art. 13, secondo comma, l'organo titolare del potere di revoca può discostarsi dalla decisione del corpo elettorale semplicemente indicandone “espressamente i motivi”.

331 “Volete revocare la delibera n. 38 del 6.5.1996 avente per oggetto: “Costituzione ai sensi dell'art. 22 della legge n. 142 del 8.6.1990, della Società per Azioni denominata A.E.M. S.p.A. e approvazione del relativo Statuto e delle convenzioni tra il Comune e la stessa A.E.M. S.p.A. per l'affidamento a quest'ultima di servizi pubblici di competenza comunale” e che conseguentemente per le minori entrate, le relative coperture vengano realizzate mediante l'alienazione del patrimonio immobiliare del Comune di Milano?”.

332 Fissato dallo Statuto, per tali referendum, al 40% degli aventi diritto.

caso, aveva ad oggetto una consultazione “di indirizzo³³³”, nello specifico finalizzata, nell'intendimento dei promotori, al “raggiungimento degli standard europei di qualità dell'aria”³³⁴. Il Comitato promotore, a seguito dell'indizione del referendum, promosse un ricorso al T.A.R. per impugnare il decreto del sindaco rilevando che la data prescelta avrebbe inciso negativamente sull'affluenza³³⁵. Tuttavia, l'accoglimento dell'istanza cautelare avanzata dal Comitato promotore fu annullato dal Consiglio di Stato e la data prescelta dal Sindaco divenne definitiva³³⁶. L'affluenza fu notevolmente inferiore al numero di voti necessari³³⁷.

L'obiettivo del superamento del *quorum* fu invece ottenuto nell'ultima tornata referendaria, del 12 e 13 giugno 2011, complice, da un lato, il contestuale svolgimento di referendum nazionali, nonché il “prolungamen-

333 Preventiva e disciplinata dall'art. 11 dello Statuto.

334 Questo, il testo del quesito: “Volete voi che il Comune di Milano adotti, nella propria attività amministrativa, i seguenti indirizzi al fine di raggiungere gli standard della legislazione europea in materia di qualità dell'aria, assicurando una mobilità efficiente e sicura, attraverso la riduzione del traffico automobilistico privato”. Seguivano due indirizzi relativi al “Potenziamento del trasporto pubblico e dei mezzi non inquinanti” ed alla “Diminuzione dell'ingresso e della circolazione delle auto in città”.

335 In particolare, i promotori lamentavano che in quella data sarebbe già intervenuto il cd. “esodo”, ovvero la partenza per le vacanze estive. Inoltre, si rilevava che lo svolgimento durante la giornata del sabato avrebbe impedito l'esercizio del voto ai cittadini di religione ebraica, considerato l'obbligo sabbatico di astensione da qualsivoglia attività. Si tenga presente che, ai sensi dell'art. 34 della L. n. 352/1970, il referendum abrogativo può essere indetto solo di domenica e comunque in una data compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno (tuttavia, l'art. 15 della medesima legge, in relazione ai referendum di conferma di leggi di revisione costituzionali, pur disponendo che le operazioni di voto debbano avvenire di domenica, dispone che lo svolgimento debba avvenire tra il 50° e il 70° giorno successivo al decreto di indizione).

336 Tuttavia, per venire incontro (parzialmente) alle richieste della comunità ebraica, il Consiglio comunale, con delibera n.reg. 65/2001 del 20 giugno 2001, approvò una modifica al sesto comma dell'art. 19 del regolamento comunale sulla partecipazione, disponendo che: “Nel caso in cui le votazioni avvengano nelle giornate di sabato e di festività ebraiche, il termine per le operazioni di voto è prorogato sino ad un'ora oltre il termine del riposo sabbatico, ai sensi della vigente legislazione”.

337 Per i referendum “preventivi” lo Statuto prevede un *quorum* più ridotto, pari al 30% degli aventi diritto.

to” delle operazioni di voto, spalmate su due giorni³³⁸. In quest'occasione, il corpo elettorale cittadino fu chiamato ad esprimersi su cinque quesiti di indirizzo, aventi ad oggetto il potenziamento del trasporto pubblico³³⁹, la riduzione dello sfruttamento del suolo e l'aumento delle aree verdi³⁴⁰, la conservazione di un parco agroalimentare³⁴¹, l'adozione di un piano di sviluppo di energia sostenibile³⁴² e la risistemazione della Darsena³⁴³. L'affluenza si attestò attorno al 49% degli elettori³⁴⁴ ed i quesiti furono approvati con larghissima maggioranza dei voti validamente espressi³⁴⁵.

338 In contrasto con quanto stabilito dall'art. 19 del Regolamento sulla partecipazione, che dispone che le votazioni si svolgano in “un'unica giornata”.

339 “Volete voi che il Comune di Milano adotti e realizzi un piano di interventi per potenziare il trasporto pubblico e la mobilità “pulita” alternativa all'auto, attraverso l'estensione a tutti gli autoveicoli (esclusi quelli ad emissioni zero) e l'allargamento progressivo fino alla “cerchia ferroviaria” del sistema di accesso a pagamento, con l'obiettivo di dimezzare il traffico e le emissioni inquinanti? [...]”.

340 “Volete voi che il Comune di Milano adotti tutti gli atti ed effettui tutte le azioni necessarie a: ridurre il consumo di suolo destinando almeno il 50% delle grandi superfici oggetto di riqualificazione urbanistica a verde pubblico ed escludendo l'assegnazione di diritti edificatori a fronte della realizzazione di “servizi” che comportino consumo di suolo; preservare gli alberi e le aree verdi esistenti; garantire il raddoppio del numero di alberi e dell'estensione e delle aree verdi e la loro interconnessione entro il 2015, assicurando che ogni residente abbia a disposizione un giardino pubblico con aree attrezzate per i bambini a una distanza non superiore a 500 metri da casa?”.

341 “Volete voi che il Comune di Milano adotti tutti gli atti ed effettui tutte le azioni necessarie a garantire la conservazione integrale del parco agroalimentare che sarà realizzato sul sito EXPO e la sua connessione al sistema delle aree verdi e delle acque?”.

342 “Volete voi che il Comune di Milano adotti il piano per l'energia sostenibile ed il clima che lo impegni negli obiettivi europei di riduzione di almeno il 20% delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra nel dimezzamento delle principali emissioni inquinanti connesse al riscaldamento degli edifici? [...]”

343 “Volete voi che il Comune di Milano provveda alla risistemazione della Darsena quale porto della città ed area ecologica e proceda gradualmente alla riattivazione idraulica e paesaggistica del sistema dei Navigli milanesi sulla base di uno specifico percorso progettuale di fattibilità?”.

344 A fronte del 30% richiesto per tali tipi di referendum, cfr. *supra*.

345 Fatta eccezione per il primo quesito, che comunque ottenne l'approvazione di quasi l'80% dei voti validi, i voti favorevoli per gli altri 4 quesiti furono attorno al 95%.

4.2.7. Padova. Un referendum “informale”

Nel Comune di Padova si sono svolte due consultazioni popolari ed in due altre occasioni sono stati avviati procedimenti referendari che però non hanno portato al voto³⁴⁶.

La prima consultazione si è svolta il 12 novembre 2000 e riguardava due quesiti relativi alla mobilità urbana e tra loro, sostanzialmente, antitetici. Il primo, promosso da un comitato cittadino, proponeva la realizzazione di un tram³⁴⁷, mentre il secondo, per lo stesso tragitto, suggeriva la

346 In particolare, non si svolsero il referendum comunale promosso nel 2005 che proponeva l'estensione del diritto di voto per le elezioni amministrative dei cittadini comunitari, né il referendum relativo alla costruzione di una moschea (che si opponeva alla sua realizzazione, deliberata dalla Giunta comunale) e promosso nel 2008. Infatti, per il referendum del 2005 non furono ottenute le firme necessarie (“cinquemila”, cfr. art. 19 St. Padova), che, ai sensi del regolamento comunale devono essere raccolte entro 60 giorni della richiesta inoltrata al sindaco ma *prima* del parere della commissione (cfr. art. 6 del “Regolamento comunale per i referendum” approvato con del. C.C. n.88 del 26 luglio 1999). È plausibile che quest'ultima, in ogni caso, avrebbe rilevato l'inammissibilità del quesito, avendo ad oggetto una questione “non di esclusiva competenza comunale”. Il referendum del 2008 sulla moschea, invece, non si tenne perché dichiarato inammissibile dalla commissione per i referendum, in quanto la delibera di giunta oggetto del quesito era stata nel frattempo revocata, con la contestuale individuazione di una soluzione alternativa. La commissione, tuttavia, rilevò anche irregolarità formali (in particolare, il mancato deposito dell'indicazione delle “finalità” del referendum) e sostanziali. La commissione ritenne, in particolare, che il quesito esulasse dalle materie di competenza comunale “trattandosi di argomento attinente al pluralismo religioso e, più in generale, alla libertà di culto” (v. verbale della Commissione per i Referendum del Comune di Padova del 1 agosto 2008).

347 Il testo del quesito era il seguente: “Sei favorevole alla realizzazione, quale prima tratta di una rete tramviaria a servizio di tutta la città, del progetto di tramvia riguardante la tratta Pontevigodarzere-Guizza, di cui al Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 716 del 3/8/98 e delibera della Giunta Comunale di Padova n. 1116/98 del 7/12/98, previa introduzione di varianti, così come previste dal Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 21 dicembre 1999, in particolare eliminando e sostituendo, ove possibile, l'alimentazione a cavo aereo in tutta l'area del centro storico e del Prato della Valle?”.

realizzazione di un “sistema innovativo” su gomma³⁴⁸ ed era promosso dai Consigli circoscrizionali, come espressamente consentito dallo Statuto³⁴⁹. Nessuno dei due quesiti ottenne il *quorum* necessario, ma i votanti si espressero in maggioranza a favore della prima soluzione³⁵⁰. Singolarmente, lo Statuto del Comune di Padova non fa derivare dal *quorum* la “validità” della consultazione, bensì afferma che la “consultazione referendaria ha la propria *efficacia* se ha partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto³⁵¹”. A ben vedere, trattandosi di referendum consultivi, ai quali lo Statuto non attribuisce alcun effetto vincolante, l'espressione “efficacia” è quantomeno impropria, considerando che l'efficacia di consultazioni di questa tipologia è meramente politica e non può essere predeterminata normativamente. Peraltro, l'unico effetto legato allo svolgimento di una consultazione referendaria è quello della delibera del Consiglio comunale da adottarsi entro 60 giorni dal voto e che deve essere assunta “in ogni caso³⁵²” e, quindi, anche nell'ipotesi del mancato raggiungimento del numero di votanti richiesto.

La seconda consultazione si svolse il 18 giugno 2006 su un quesito relativo ad un programma integrato di riqualificazione urbanistica di un'area della città ed è stato oggetto di una complessa vicenda sfociata in un annoso

348 Questo, il testo del quesito: “Sei favorevole alla realizzazione di un sistema innovativo di trasporto pubblico flessibile su gomma (a capacità intermedia) articolato nelle tre linee principali A) Pontevigodarzere – Guizza; B) Ponte di Brenta – Sarmeola di Rubano; C) Stazione F.S. - Ospedali, così come delineato dal Piano Urbano per la Mobilità, che tiene conto delle particolari condizioni del Centro Storico, che migliora la capacità di trasporto e la qualità del servizio offerto dal trasporto pubblico tradizionale, e che presenta naturali benefici per l'ambiente e la mobilità?”.

349 Ed infatti, ai sensi dell'art. 19 St. Padova: “Il Consiglio comunale, su richiesta della maggioranza dei Consigli circoscrizionali ovvero di almeno cinquemila elettori del Comune, adotta la decisione di ricorrere al referendum consultivo della popolazione comunale”.

350 Su un totale di 179.847 elettori, votarono in 52.041 per il primo quesito e 51.926 per il secondo. Si espresse a favore del primo quesito il 61,65% degli elettori, mentre i contrari furono il 38,35%. Le percentuali furono essenzialmente ribaltate (39,89% Sì; 60,11% No) per il secondo quesito. Ciò non stupisce, in considerazione dell'alternatività delle due soluzioni proposte.

351 Art. 19, sesto comma, St. Padova. Corsivo mio.

352 Cfr. art. 19, settimo comma, St. Padova.

contenzioso giudiziario. La peculiarità di tale consultazione è che la stessa non fu promossa secondo le procedure previste dal regolamento per i referendum, ma si svolse su iniziativa del Sindaco al fine di vagliare l'orientamento della popolazione del quartiere interessato dal programma di riqualificazione, già adottato dalla Giunta comunale, prima che la proposta fosse presentata al Consiglio comunale. In effetti, lo Statuto consente espressamente³⁵³ che Consiglio comunale e Giunta possano promuovere consultazioni della popolazione, o di parte di essa, su questioni di propria competenza, ma rimette ad un regolamento attuativo le modalità per lo svolgimento di iniziative simili. Tuttavia, il Regolamento comunale sulla partecipazione ha omesso di disciplinare tale ipotesi, per cui si è fatto ricorso a procedure simili rispetto a quelle previste per il referendum ma “semplificate³⁵⁴” al fine di procedere in maniera rapida e favorire in ogni caso, nelle intenzioni della Giunta comunale, un'adeguata informazione della popolazione. La consultazione vide la partecipazione di poco più di 6 mila elettori, pari al 25% circa dell'elettorato del quartiere interessato, un numero che fu comunque sufficiente per la validità della consultazione, in quanto il *quorum* richiesto era stato per l'occasione fissato al 20%³⁵⁵. La maggior parte dei votanti si espresse contro la realizzazione del programma di riqualificazione³⁵⁶ ed il progetto fu conseguentemente revocato, sebbene la consultazione non fosse comunque vincolante. Tuttavia, la delibera di revoca fu impugnata davanti al giudice amministrativo da una società

353 Cfr. art. 18 St. Padova.

354 Non ci fu alcun parere espresso dalla commissione per i referendum e, soprattutto, il *quorum* fu fissato al 20%.

355 In occasione di un'interrogazione in Consiglio comunale sul tema, l'allora sindaco di Padova Flavio Zanonato, spiegò che: “Il 20% serve a fare in modo che una presenza, anche modesta, venga ad incidere sulla decisione”. Cfr. quanto riportato dall'articolo pubblicato sul quotidiano “*Il Mattino di Padova*” il 23 giugno 2006, intitolato “*Una torre di Babele*”.

356 Il quesito proponeva tre risposte alternative in relazione all'intervento di riqualificazione: “a) Nessun intervento edilizio, in attesa delle nuove regole urbanistiche; b1) realizzazione solo dell'intervento previsto davanti alla chiesa di San Carlo (area est); b2) realizzazione del programma di riqualificazione anche per la piazza Azzurri d'Italia (area est+ area ovest)”. Oltre il 75% degli elettori (5.655) si espresse a favore della prima opzione, in totale obiezione rispetto al progetto urbanistico.

immobiliare che sosteneva l'irregolarità della consultazione popolare posta come unico fondamento della deliberazione di revoca. Quest'ultima fu dunque annullata dalla seconda sezione del T.A.R. Veneto con la decisione n. 807 del 21 marzo 2007, confermata dalla sentenza n. 3769 del 29 luglio 2008 della IV sezione del Consiglio di Stato. In tale pronuncia, il supremo organo giurisdizionale amministrativo, sostenne che la consultazione non avrebbe potuto essere tenuta sulla base di due fondamentali ragioni: in primo luogo, avendo la giunta già esercitato il proprio potere decisionale, non poteva darsi luogo ad un referendum "consultivo", che, secondo quanto ritenuto dal T.A.R.³⁵⁷ e condiviso dal Consiglio di Stato doveva essere, per sua natura, preventivo; in secondo luogo, la Giunta non avrebbe comunque potuto promuovere alcuna consultazione in assenza di un regolamento che ne disciplinasse le caratteristiche e le modalità³⁵⁸. Cionondimeno, il

357 Si legge nella sentenza del T.A.R. Venezia, n. 807/2007 citata, che "le consultazioni costituiscono strumento di partecipazione popolare all'elaborazione delle scelte amministrative, non strumento di verifica della condivisione da parte dei cittadini di scelte già definite con formali provvedimenti amministrativi (tanto più che il successivo art. 19 dello statuto non prevede il referendum abrogativo, ma solo quello consultivo). L'attività consultiva, per propria natura, deve anteporsi all'attività decisionale, non seguirla. Orbene, nel caso di specie, la richiesta di consultazione aveva ad oggetto un piano urbanistico attuativo già formalmente adottato, sicché la Giunta, avendo utilizzato ed esaurito il proprio potere decisionale, non poteva porre in essere un'attività consultiva che doveva necessariamente precedere quella decisione".

358 Sul punto, il Consiglio di Stato, dopo aver premesso che l'art. 18 dello Statuto comunale, rinviava ad apposito regolamento le modalità di consultazione della popolazione da parte del Consiglio e della Giunta, ha rilevato che: "La norma in esame si limita semplicemente a prevedere l'istituto della consultazione popolare, demandando alla fonte regolamentare ogni ulteriore delineazione e specificazione delle forme e delle modalità di attuazione delle consultazioni. In particolare, il regolamento di attuazione dovrà prevedere le forme di consultazione, vale a dire i procedimenti attraverso i quali vengono effettuate le consultazioni, procedimenti che potrebbero essere modellati sul piano formale a quelli previsti in materia di elezioni (nel quale caso la consultazione si atterrebbe a vero e proprio referendum consultivo) oppure concretarsi in semplici sondaggi di opinione. In ogni caso, la fonte regolamentare dovrà prevedere le varie fasi nelle quali si articola la consultazione, dall'iniziativa sino alla proclamazione dei risultati, in modo da rendere automatico il procedimento; dovrà stabilire chi siano i soggetti ai quali spetti il potere di iniziativa (organi comunale e/o un determinato numero di cittadini o di elettori), quali siano i

Consiglio comunale – individuato come organo competente proprio dal Consiglio di Stato – negò l'approvazione del piano, nuovamente allineandosi ai risultati della consultazione “illegale”³⁵⁹.

4.2.8. Trento. Un altro quorum è possibile

Nel Comune di Trento, si sono svolte due consultazioni referendarie³⁶⁰, nessuna delle quali ha raggiunto l'obiettivo del *quorum* richiesto dal regolamento³⁶¹ come condizione di validità. Benché lo statuto comunale preveda che il referendum possa essere “consultivo, propositivo ed abrogativo”³⁶², gli unici effetti connessi all'esito positivo dello stesso è

soggetti interessati alla consultazione, come venga formulato il quesito da sottoporre a votazione, le modalità e i tempi dell'iter della consultazione, le materie ammesse e quelle escluse, quali siano i sistemi con cui sindacare l'ammissibilità della consultazione, chi siano i soggetti che partecipano alla consultazione, cioè gli elettori o i cittadini. Come si vede, la varietà e complessità delle regole demandate alla fonte regolamentare dimostrano, al di là della espressa preclusione del dato testuale, come la tesi del comune che alla consultazione si possa addivenire anche in assenza del regolamento sia palesemente infondata, perché finisce per rimettere in maniera surrettizia alla Giunta comunale l'esercizio di un potere regolamentare che, per espressa previsione della normativa di rango primario (art. 48, comma 3, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e di rango statutario (art. 46, comma 3, dello Statuto comunale), è limitato all'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio. [...] Si deve, pertanto, ribadire che la consultazione non può essere indetta allorché, come nel caso del Comune di Padova, non sia stato ancora adottato il regolamento che ne deve disciplinare nel dettaglio le regole generali, sopra indicate in via esemplificativa”.

359 La deliberazione del Consiglio comunale fu anch'essa impugnata con un ricorso per l'ottemperanza della decisione del Consiglio di Stato, ma questa volta, il T.A.R. diede torto ai ricorrenti, evidenziando che la delibera del Consiglio comunale costituiva esercizio del proprio potere di pianificazione urbanistica che, ove adeguatamente motivato, era di per sé legittimo (T.A.R. Venezia, sez. II Sent. n. 71, 14 gennaio 2010).

360 In un terzo caso, invece, il Comitato dei Garanti ha dichiarato l'inammissibilità di quattro quesiti referendari proposti, nel 2008, da un comitato di cittadini al fine di opporsi alla realizzazione di una moschea.

361 Il “Regolamento sugli istituti di partecipazione popolare”, all'art. 29, fissava originariamente il *quorum* al 50 per cento degli aventi diritto.

362 Art. 19, St. Trento, relativo al referendum di iniziativa popolare. L'art. 18, invece, che

quello di provocare una deliberazione del Consiglio comunale, con la conseguenza che, nei fatti, si tratta comunque di referendum privi di effetti vincolanti.

Nel caso di specie, gli unici referendum svolti a Trento furono entrambi di tipo consultivo, in quanto riferiti a progetti politici già in corso, con la precipua finalità di opporvisi, ma non proponevano l'abrogazione di specifiche delibere assunte dal Comune. In particolare, la prima consultazione referendaria, che aveva ad oggetto l'ampliamento del locale aeroporto³⁶³, si è tenuta il 9 aprile 2000 e registrò una partecipazione del 39 per cento degli aventi diritto³⁶⁴; ebbe ancora meno successo il referendum svolto il 30 novembre 2003 e relativo alla localizzazione di un termovalorizzatore³⁶⁵: meno del 27 per cento dei cittadini partecipò al voto³⁶⁶.

Al fine di evitare il ripetersi di vicende analoghe, che rischiavano di determinare la disaffezione nei confronti dello strumento referendario a fronte di un considerevole dispendio di energie da parte dei promotori nonché di risorse economiche da parte dell'amministrazione comunale, un comitato civico si fece promotore di una proposta di delibera consiliare tesa, *in primis*, all'abolizione del *quorum* di validità (denominata "Quorum zero"). Il Consiglio comunale, pur respingendo la proposta del comitato³⁶⁷, decise di rivedere sia lo

riguarda il referendum di iniziativa consiliare, fa riferimento al solo referendum consultivo.

363 Il quesito proposto era il seguente: "Con riferimento alle competenze del Comune di Trento, Lei è favorevole all'ampliamento dell'aeroporto 'G. Caproni' di Trento, frazione Mattarello, preordinato alla sua apertura al traffico commerciale?"

364 Furono in 35 mila a recarsi alle urne, a fronte di oltre 89 mila elettori. Tra i votanti, oltre 27 mila furono i "no", contro meno di 7 mila voti favorevoli all'ampliamento.

365 Il testo del quesito era: "Per quanto attiene alle competenze del Comune di Trento, lei è favorevole alla localizzazione di un inceneritore per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, assimilati e speciali, a Ischia Podetti?"

366 I votanti furono 23.733. I voti contrari furono 19.116, mentre i favorevoli 4.377.

367 Con deliberazione del Cons. comunale n. 128 del 5 dicembre 2012, nella quale si rileva che: "il quorum viene solitamente previsto per evitare che una minoranza di elettori possa prendere decisioni riguardanti l'intera collettività"; abolendolo si potrebbe di fatto consegnare la decisione su temi importanti a minoranze organizzate. Nelle valutazioni sull'abolizione o meno del quorum sono inoltre da tenere presenti i costi per l'organizzazione dei referendum comunali in quanto tali spese (nel nostro comune oltre 200.000,00 euro) sono totalmente a carico del bilancio comunale [...]".

Statuto che il Regolamento comunale sugli istituti di partecipazione, al fine di facilitare il raggiungimento del requisito numerico per la validità delle consultazioni, incrementando contestualmente, però, il numero di firme necessarie a presentare le proposte di referendum. Tali modifiche furono formalizzate con la delibera n. 80 del 23 aprile 2013³⁶⁸, con la quale il Consiglio ha deliberato l'abbassamento del *quorum* al 30 per cento degli elettori e la fissazione del numero di firme necessarie al 3 per cento³⁶⁹, oltre che la previsione del tempo massimo di raccolta delle sottoscrizioni indicata in 120 giorni dalla decisione sull'ammissibilità. Tali disposizioni, però, devono essere coordinate con la recente legge regionale³⁷⁰ che ha modificato l'ordinamento degli enti locali, di cui si è già detto più diffusamente³⁷¹. In particolare, se la percentuale delle sottoscrizioni richieste è del tutto compatibile con la legge regionale³⁷², il *quorum* è più alto di quello consentito dalla normativa regionale, che lo fissa, per i comuni al di sopra dei 5 mila abitanti, al 25 per cento³⁷³. Anche per la raccolta delle sottoscrizioni, il legislatore regionale ha stabilito una finestra più ampia, rispetto a quella voluta dal Consiglio comunale, pari a centottanta giorni³⁷⁴ dalla notifica della deliberazione sull'ammissibilità dei quesiti. È interessante rilevare che se tali disposizioni fossero già state in vigore alla data di svolgimento dei due referendum comunali, il *quorum* – fermi i numeri degli effettivi votanti – sarebbe stato raggiunto in entrambe le occasioni. D'altra parte, com'è pure facile immaginare, è plausibile che gli oppositori del referendum avrebbero spinto maggiormente sull'astensione.

368 Che ha modificato l'art. 19 dello Statuto e gli artt. 17 e 29 del Regolamento comunale.

369 Mentre precedentemente erano richieste 2000 firme, pari ad una percentuale di circa il 2 per cento. La previsione di una percentuale, anziché di un numero fisso, consente di rendere flessibile il numero di sottoscrizioni necessarie rispetto alle variazioni della popolazione.

370 L.R. Trentino-Alto Adige n. 11 del 9 dicembre 2014.

371 Cfr. *supra*, Capitolo 2.

372 Che per i Comuni al di sopra dei 20 mila abitanti non deve essere superiore al 5 per cento della popolazione. Cfr. art. 50 L.R. 1/1993, come da ultimo modificato dall'art. 18 L.R. 11/2014.

373 Cfr. art. 50, comma 2-ter, L.R. 1/1993, introdotto dall'art. 18 L.R. 11/2014.

374 Art. 50, comma 2-bis, L.R. 1/1993, introdotto dall'art. 18 L.R. 11/2014.

4.2.9. Consultazioni referendarie in altre città

Nel comune di Genova si è svolto un solo referendum, nel 1987 (dunque 3 anni prima che entrasse in vigore la legge sull'ordinamento degli enti locali) ed aveva ad oggetto la pedonalizzazione cittadina³⁷⁵. L'affluenza – nonostante il contestuale svolgimento di referendum popolari nazionali che hanno registrato una partecipazione superiore al 60% - si è attestata attorno al 38% con una netta prevalenza di voti favorevoli³⁷⁶.

Nel Comune di Livorno si è svolta una consultazione referendaria il 28 novembre 2010. Il quesito sottoposto agli elettori aveva ad oggetto l'abrogazione di una delibera consiliare³⁷⁷, pur trattandosi – tecnicamente – di un referendum di tipo consultivo (ma con effetti rinforzati³⁷⁸). I votanti furono 28.317, pari al 20,15% degli aventi diritto, e non sufficienti, dunque, a superare il *quorum* richiesto³⁷⁹.

375 Per l'esattezza, il quesito era il seguente: “È favorevole a una progressiva e graduale limitazione del traffico cittadino attraverso un sempre maggiore utilizzo del mezzo pubblico e un ragionato sviluppo delle isole pedonali?”.

376 Secondo quanto riportato in un articolo pubblicato l'11 novembre 1987 sul quotidiano “La Repubblica” (e consultabile nell'archivio *on line* all'indirizzo www.repubblica.it) “[i] genovesi che hanno risposto sì sono stati infatti oltre 189 mila, quelli che hanno risposto no poco più di 42 mila, 183 i voti contestati, un migliaio quelli annullati, 1600 le schede bianche”.

377 “Vuoi abrogare la deliberazione del consiglio comunale n. 138 del 4.12.2009 ad oggetto: nuovo presidio ospedaliero - localizzazione area denominata zona basso morfologico RSA Pascoli?”.

378 È il caso di rilevare che lo Statuto comunale (art. 81), pur non conferendo efficacia giuridica immediata ai referendum comunali dispone che, in caso di consultazione valida, il Consiglio comunale debba deliberare sull'oggetto del referendum, potendo discostarsi dall'orientamento espresso dalla popolazione solo con delibera motivata assunta da una maggioranza dei 2/3. Quest'ultima, per di più, può essere impugnata con apposito ricorso al Sindaco (art. 81, secondo comma: “In tal caso la congruità della motivazione può essere contestata con specifico mezzo di ricorso amministrativo al Sindaco su cui si esprime il Collegio di garanzia ai sensi dell'art. 68 dello Statuto”).

379 Art. 80, St. Livorno: “La proposta sottoposta a referendum si intende approvata ove consegua la maggioranza dei voti validamente espressi, purché abbia preso parte al referendum almeno la maggioranza degli aventi diritto”. Questi ultimi sono individuati dall'art. 72 dello Statuto: “Il diritto di voto nel referendum consultivo spetta ai cittadini residenti nel Comune - nonché a coloro che, cittadini di Stati esteri, siano del pari iscritti nelle liste anagrafiche dei residenti -, che abbiano compiuto il sedicesimo anno

Anche nel Comune di Piacenza si è svolta una sola consultazione referendaria, il 12 e 13 giugno 2011, contestualmente a quattro referendum nazionali³⁸⁰. Il quesito proposto ai cittadini, di tipo consultivo, riguardava la trasformazione di un'area militare in parco pubblico³⁸¹. Nonostante l'effetto “traino” determinato dalla simultanea consultazione nazionale³⁸², solo il 32% degli aventi diritto votò per il referendum comunale. Il regolamento comunale dispone l'obbligo del Consiglio di deliberare, su proposta del Sindaco sugli effetti del referendum solo “[q]ualora alla votazione abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto e la proposta referendaria sia stata approvata³⁸³”. Deve, in ogni caso, tenersi conto che tra gli aventi diritto si annoverano anche i residenti che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, nonché i non residenti, anche stranieri regolarmente soggiornanti, che, oltre ad aver compiuto il sedicesimo anno di età “esercitino nel comune la propria attività prevalente di lavoro e studio³⁸⁴”.

di età. A tal fine il Comune assicura la tenuta di una speciale lista elettorale per i referendum comunali”.

380 Come visto sopra, anche a Milano e Gorizia si sono tenuti referendum comunali nelle stesse date, sebbene a Gorizia si sia votato solo di domenica, conformemente a quanto stabilito dallo Statuto.

381 “Volete che l'intera area militare “Pertite” sia trasformata in parco pubblico, allo scopo di raggiungere la quota minima di parchi urbani stabilita dalla legge e che il Comune si impegni con tutti gli strumenti a sua disposizione per raggiungere tale risultato?”. Il quesito, ad una prima lettura, parrebbe esulare dalle “materie di esclusiva competenza locale” di cui all'art. 8, quarto comma, TUEL. La questione è stata affrontata dal Comitato dei Garanti nella propria seduta del 5 aprile 2011, ove si è ritenuto che il quesito fosse ammissibile in quanto unicamente diretto a sollecitare l'amministrazione comunale nel compiere quanto di propria competenza per raggiungere la finalità auspicata.

382 La quale, come noto, superò ampiamente il *quorum*.

383 Art. 16 del regolamento. Cfr., in senso analogo, art. 59, quinto comma, St. Piacenza.

384 Art. 55 St. Piacenza ed in senso analogo (ma con disposizioni meno chiare), l'art. 7 del Regolamento. Ovviamente, l'ampliamento della base elettorale incide negativamente sul calcolo dell'affluenza. Per tale ragione, il comitato promotore del referendum ha avanzato un'istanza al Comitato dei Garanti, chiedendo la revisione dei risultati della consultazione e di “calcolare il quorum dei partecipanti alla consultazione, assumendo come riferimento non il dato teorico di tutti i potenziali votanti ammessi dallo statuto e dal regolamento comunale, bensì quello reale del corpo elettorale incrementato dei soli cittadini che hanno effettivamente esercitato il diritto di partecipazione”. L'istanza è stata tuttavia rigettata dal Comitato dei Garanti, con deliberazione assunta nella seduta

A Pisa, il 27 ottobre 1988, si sono svolti due referendum consultivi (gli unici fino ad oggi) sul traffico cittadino. Entrambi i quesiti proponevano la chiusura del centro storico al traffico automobilistico. Tuttavia, mentre il primo quesito – proposto da un comitato di cittadini – chiedeva la chiusura incondizionata del centro, il secondo – promosso, invece, dal Consiglio comunale – proponeva la chiusura del centro storico a condizione della previa realizzazione di aree di sosta adeguate. Com'è stato notato da alcuni osservatori³⁸⁵, il voto contestuale sui due quesiti, tecnicamente distinti, ma sostanzialmente intersecati, avrebbe necessariamente determinato una certa ambiguità dell'esito della consultazione, salva l'ipotesi che la maggioranza esprimesse un voto contrario su entrambi i referendum³⁸⁶. I votanti furono oltre 35 mila (pari al 42% degli elettori) ed entrambi i quesiti ottennero il voto favorevole della maggioranza³⁸⁷.

Anche nel Comune di Ravenna, si svolse un'unica tornata referendaria prima dell'entrata in vigore della legge sull'ordinamento degli Enti Locali ed avente ad oggetto due quesiti sul traffico urbano. La consultazione si inseriva, su iniziativa del Consiglio comunale, all'interno del procedimento per l'adozione del Piano del Traffico i cui obiettivi di fondo venivano sottoposti al voto della comunità cittadina. Il Consiglio decideva dunque di indire una consultazione referendaria, assumendo il contestuale impegno di “elaborare

del 30 settembre 2011, sulla base del tenore testuale dello Statuto. Tuttavia, anche calcolando l'affluenza sul solo corpo elettorale “ristretto” (esclusi quindi i minori con più di sedici anni e i cittadini stranieri), composto da 77.276 elettori, la cifra elettorale di 30.367 votanti non sarebbe stata sufficiente ad ottenere il *quorum* necessario.

385 A. A. Martino, *Scelta razionale e voto referendario: quel pasticciaccio di Pisa '88*, in Id. e F. Ruggeri (a cura di) *Scelta razionale e azione politica*, Franco Angeli, Milano, 1995.

386 Infatti, solo un voto nettamente contrario alla chiusura del centro storico, su entrambi i quesiti, sarebbe stato “coerente”. Diversamente, un voto favorevole ad entrambi i quesiti (come quello che si è in effetti verificato) avrebbe determinato l'approvazione di due soluzioni tra loro incompatibili. Ed ancora: il voto favorevole ad un quesito e contrario all'altro, avrebbe causato incertezza nell'interpretazione dell'espressione della volontà popolare (cfr. A.A. Martino, op. ult. cit., pp. 17 e ss.).

387 Con la conseguente ambiguità di cui si è detto. Ad ogni modo, è opportuno rilevare che il primo quesito ottenne il voto favorevole di un maggior numero di elettori (21 mila) rispetto al secondo (che ottenne 18 mila voti favorevoli).

il piano sulla base di tale referendum³⁸⁸”. La cittadinanza fu, dunque, chiamata ad esprimersi su due quesiti, il primo relativo alla previsione, nel Piano del Traffico, della chiusura del centro storico al traffico automobilistico³⁸⁹, ed il secondo relativo all'assunzione di misure anticipatorie del progetto di pedonalizzazione³⁹⁰. La consultazione si svolse il 18 giugno 1989 ed ottenne un'ampia partecipazione, con un'affluenza superiore all'85%, anche in ragione del contestuale svolgimento delle elezioni per il rinnovo dei componenti del Parlamento Europeo. Entrambi i quesiti ottennero l'approvazione di una larga maggioranza dei votanti³⁹¹.

Fu molto più deludente, in termini di affluenza, il risultato dell'unico referendum cittadino svolto a Rimini il 23 marzo 2003. Si recarono alle urne solo 5.670 elettori, pari a poco più del 5% degli aventi diritto: un numero addirittura inferiore a quanti avevano sottoscritto la proposta di referendum³⁹² relativa all'ubicazione del Palacongressi³⁹³.

388 Comune di Ravenna, delibera del Consiglio comunale n. 340/17024 del 5 aprile 1989.

389 “Il Comune di Ravenna sta elaborando il nuovo Piano del Traffico. Tale piano vuole rendere più vivibile la città definendo un insieme di alternative all'uso dell'auto privata (trasporto pubblico, piste ciclabili, percorsi pedonali), individuando soluzioni razionali per la viabilità esterna e per i parcheggi tangenti il centro storico; siete d'accordo che in questo contesto il Piano del Traffico preveda entro cinque anni, da oggi, una sostanziale e funzionale chiusura del centro storico al traffico automobilistico privato (salvaguardando l'accesso dei residenti, il traffico di servizio e il carico, scarico e recapito merci)?”.

390 “Il Comune di Ravenna intende varare una serie di misure anticipatrici del nuovo Piano del Traffico, per affrontare le situazioni di maggior congestione del Centro Storico – causate da un forte traffico di attraversamento – ed avviare prime soluzioni alternative. Siete d'accordo che entro un anno da oggi, vengano attuate opportune misure volte all'interruzione degli assi di attraversamento del Centro Storico [...] e venga ampliata la zona pedonale, con priorità ad itinerari monumentali-turistici e commerciali?”.

391 Su oltre 98 mila votanti, furono 66 mila i “sì” sul primo quesito e 62 mila i voti favorevoli sul secondo.

392 In un contesto simile, il numero di voti favorevoli – 4.808 – finisce per essere del tutto insignificante, in considerazione della pressoché totale astensione (rispetto alla quale il Sindaco – in un comunicato stampa ufficiale all'indomani della consultazione – parlò di “indifferenza” riservata dai cittadini riminesi ai promotori del referendum).

393 Il testo del quesito era il seguente: “Volete voi che il nuovo Palazzo dei Congressi venga realizzato nella zona sud del territorio del Comune di Rimini, precisamente nella zona ricompresa tra la strada statale adriatica n. 16 (a ovest), Via Cavalieri di Vittorio Veneto (a nord), Via Principe di Piemonte a (est), ed il confine con il Comune

4.3. Il referendum sulla “scuola dell'infanzia” nel Comune di Bologna

Il 26 maggio 2013, nel Comune di Bologna si è svolto un referendum consultivo avente ad oggetto il sistema comunale di finanziamento delle scuole materne. La consultazione (ed il travagliato percorso che l'ha preceduta) è stata occasione di un acceso dibattito su scala nazionale³⁹⁴, in grado di riaprire annose questioni collaterali allo specifico oggetto del referendum. A prescindere dalla risonanza mediatica che ha comportato, il referendum bolognese rappresenta un'emblematica illustrazione della scissione tra effetti giuridici e portata politica delle consultazioni referendarie e consente, altresì, di mettere in luce una serie di aspetti problematici strettamente connessi all'istituto referendario in sé, nonché, più specificamente, ai referendum in ambito locale.

Nel tentativo di rendere chiaro il contesto nel quale è intervenuta la consultazione del maggio 2013, saranno brevemente richiamati i precedenti referendum svolti nel capoluogo emiliano e si illustrerà il quadro giuridico (e giurisprudenziale) di riferimento.

4.3.1. I “precedenti”

Prima del 2013, il Comune di Bologna fu interessato solo in due occasioni da consultazioni referendarie: la prima volta nel 1984, la seconda

di Riccione - Rio dell'Asse (a sud)?”.

394 Il referendum “ha avuto larghissima eco nel dibattito pubblico a livello nazionale, rappresentando quindi un caso unico per questo tipo di consultazioni popolari. Ciò può apparire singolare, trattandosi di un referendum con valore solo consultivo e per giunta confinato all'ambito cittadino [...] Tuttavia, il referendum ha toccato un tema che da sempre – già ai tempi dei governi liberali del Regno d'Italia, passando per il regime fascista e coinvolgendo animatamente anche l'Assemblea costituente – ha rappresentato nell'ordinamento italiano un nodo critico nel controverso rapporto fra Stato (laico) e autonomie funzionali (in questo caso gli istituti di istruzione privati, in larghissima maggioranza cattolici) e ha assunto quindi un'importanza che travalica i confini comunali”. M. R. Allegri, *A Bologna il referendum consultivo cittadino riapre il dibattito sui finanziamenti pubblici alle scuole paritarie*, in *Osservatorio costituzionale* n. 0 del 2013 (www.osservatorioaic.it).

(con due quesiti) nel 1997³⁹⁵. Il primo referendum, il cui quesito aveva ad oggetto la progressiva chiusura del centro storico al traffico cittadino³⁹⁶, fu promosso dall'allora Sindaco Renzo Imbeni³⁹⁷, sebbene non vi fosse, in effetti, alcuna disciplina regolamentare che lo consentisse: si fece ricorso ad un espediente interpretativo in chiave estensiva dell'allora vigente Regolamento comunale sul decentramento³⁹⁸, il quale, all'art. 33 consentiva che un sondaggio (di quartiere) potesse “essere promosso dai cittadini e su richiesta della stessa amministrazione pubblica”.

La consultazione riscosse un significativo successo in termini sia di affluenza che di voti favorevoli alla proposta referendaria. Si recò alle urne il 90% degli aventi diritto e, di questi, il 69,9% si espresse a favore³⁹⁹. Il gran numero di votanti è, però, legato anche al contestuale svolgimento, il 17 giugno del 1984, delle elezioni europee a cui prese parte, nel Comune di Bologna, un'analoga percentuale di elettori⁴⁰⁰. Ad ogni modo, nonostante l'esito positivo della consultazione (e a dispetto del fatto che la stessa fu voluta proprio dall'amministrazione comunale), la volontà popolare restò a lungo inascoltata⁴⁰¹.

395 Per entrambe le tornate non è stato possibile raccogliere dati ufficiali, che sembrerebbero non essere stati conservati dagli uffici comunali. Si è fatto dunque riferimento agli archivi *on line* delle testate giornalistiche locali.

396 Il testo del quesito era il seguente: “È favorevole a vietare progressivamente, nei giorni feriali, la circolazione delle vetture private nel centro storico, consentendo il transito ai mezzi pubblici e ai veicoli dei residenti?”.

397 Cfr. l'articolo di Francesco Rosano, pubblicato sul *Corriere della sera*, il 24 giugno 2011, “Dal traffico a Bofill, quei referendum sotto le Due Torri”. L'iniziativa della giunta comunale seguì alla campagna promossa da Arci intitolata “per la qualità dalla vita e il risveglio culturale del cuore di Bologna”, cfr. l'articolo a firma di Luciano Pendrelli apparso su *La Repubblica*, nell'edizione del 16 giugno 1984, “Domani Bologna va alle urne per cacciare l'auto dal centro”.

398 Approvato con del. Cons. com. n. 1152 del 23 marzo 1985.

399 Nell'articolo del *Corriere della Sera*, citato si aggiunge che “Solo sui Colli vinsero i no, toccando il 51%”.

400 Per la precisione, secondo i dati riportati dal sito web del Ministero dell'Interno (<http://elezionistorico.interno.it>), furono 342.634 i cittadini bolognesi che votarono alle elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo il 17 giugno 1984, pari al 90,75%, contro un'affluenza nazionale più bassa di circa 8 punti percentuali.

401 “Nonostante l'esito positivo del referendum, le amministrazioni successive hanno

Furono molto più deludenti, per i promotori, i risultati dei due referendum che si svolsero nel 1997, per ben tre giorni, dal 31 gennaio al 2 febbraio di quell'anno. I quesiti riguardavano due questioni ritenute fondamentali dalla giunta cittadina: la privatizzazione delle farmacie comunali ed il progetto per la realizzazione della nuova stazione ferroviaria, disegnato dall'architetto catalano Riccardo Bofil⁴⁰². Solo il 37% degli aventi diritto si recò alle urne, con conseguente invalidità della consultazione, stante il *quorum* strutturale all'epoca vigente e pari alla metà più uno degli elettori⁴⁰³. Tra i votanti, per ognuno dei due quesiti, la maggioranza si espresse nettamente contro i piani dell'amministrazione⁴⁰⁴. La portata politica dei referendum, nonostante l'assenza di effetti giuridici, fu variamente interpretata dalle forze politiche⁴⁰⁵, in ragione dell'ambiguità dei

raccolto questa indicazione con molte esitazioni nel timore di perdere consensi, specie tra i commercianti, e deludendo gli elettori favorevoli a una città con meno traffico”.

D. Della Porta (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004, p. 179.

402 “Ai bolognesi venne chiesto se era giusto vendere il pacchetto di maggioranza delle farmacie comunali, istituite nientemeno che da Giuseppe Dozza nel '64, per calmierare il mercato dei farmaci a favore dei ceti meno abbienti; e se era accettabile il progetto per la nuova stazione ferroviaria. Nel primo caso la cessione (80%) era al gruppo tedesco Gehe, la più grande società europea di ingrosso farmaceutico, mentre il disegno della nuova Centrale, proposto da Bofill per conto del Comune allora retto da Walter Vitali, prevedeva in origine due torri da 120 metri e una consistente realizzazione fra terziario e abitazioni” (stralcio dell'articolo “Tre volte alle urne in trent'anni ecco come Bologna ha votato su traffico, farmacie e stazione” apparso su *La Repubblica* il 23 maggio 2013, alla vigilia della consultazione sulle scuole materne, a firma di Valerio Varesi).

403 Ed infatti, l'art. 22 del “Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini” così disponeva: “Qualora alla votazione abbia partecipato la maggioranza degli elettori il Consiglio comunale entro sei mesi dalla proclamazione dei risultati, si pronuncia sull'oggetto del referendum [...]”. Con la conseguenza che, in caso di mancato raggiungimento del numero richiesto, il referendum sarebbe rimasto senza effetti.

404 Con percentuali attorno al 65%, cfr. l'articolo apparso su *La Repubblica*, nell'edizione del 3 febbraio 1997, “Bologna, quorum mancato nei due referendum comunali”.

405 Sulle colonne de *L'Unità* (quotidiano all'epoca organo del partito che rappresentava la maggioranza consiliare nel capoluogo emiliano), all'indomani del voto si leggeva: “Nonostante i numeri, i promotori dei referendum dicono di aver vinto. E accusano

risultati e della difficoltà di interpretare la volontà di quanti si fossero astenuti⁴⁰⁶, ma fu prevalentemente descritta, dalla stampa e dagli osservatori esterni, come fallimentare. Singolarmente, mentre il piano di privatizzazione delle farmacie andò avanti, il progetto della nuova stazione non andò a buon fine.

4.3.2. *Le norme comunali sulla partecipazione*

Per decenni il Comune di Bologna ha rappresentato un vero e proprio modello di partecipazione civica⁴⁰⁷ improntato al decentramento e al coinvolgimento della “base” nelle decisioni cruciali per la vita della città. Si registra, tuttavia, una maggiore attenzione per i processi partecipativi, in particolare nella forma dell'istruttoria pubblica, rispetto agli istituti c.d. di democrazia diretta, quali il referendum, le petizioni e le proposte popolari. Lo Statuto comunale⁴⁰⁸ dedica agli istituti di partecipazione il titolo II,

Giunta e Pds di boicottaggio. Nasi di Rc: 'Noi sconfitti? Non credo proprio. Contano i 120.000 che sono andati a votare e gli 80.000 che sono contrari alla privatizzazione delle farmacie' [...] A Nazi, risponde il segretario del Pds, Alessandro Ramazza: 'Rifondazione non sa perdere. Questo non era un voto politico [...] I cittadini si sono espressi sul merito delle cose ritenendo che su materie di questo genere non vada bene esprimersi [sic!] con lo strumento referendario. Questa è una delega che conforta l'operato del sindaco e dell'amministrazione”.

406 Nonché la stessa “rilevanza politica” dell'astensione: questione ricorrente in ogni consultazione referendaria, a prescindere dall'esistenza di un *quorum*. Da una parte, infatti, può sostenersi che la scelta di non recarsi alle urne sia un'opzione implicita in ogni consultazione referendaria e lecitamente quanto consapevolmente esercitabile; dall'altra, si può ritenere che la scelta di votare abbia un valore aggiunto o che comunque il voto degli astenuti non meriti particolare considerazione, in quanto equivalente alla “decisione di non partecipare alla decisione”. D'altronde, deve pure considerarsi che, diversamente che nel caso dei referendum abrogativi, per i quali all'astensione si può (con qualche forzatura) equiparare la volontà di mantenere lo *status quo* (o, ad ogni modo, l'assenza di una reale intenzione di modificarlo) nel caso di referendum consultivi, il significato del “non voto” assume sfumature meno nette.

407 Per un resoconto delle iniziative di partecipazione popolare fino ai primi anni ottanta, v. M. Barbagli, A. Maccelli, *La partecipazione politica a Bologna. Rapporto al Consiglio Comunale*, Il Mulino, Bologna, 1985.

408 Approvato con del. Cons. com. n. 26 del 17 giugno 1991, ma oggetto di numerose modifiche, l'ultima delle quali approvata con del. Cons. com. n. 98 del 4 marzo 2013.

suddiviso in due capi: il primo, intitolato “Partecipazione popolare, diritto di informazione” (artt. 3-9) disciplina l'iniziativa popolare (comprensiva delle petizioni), le consultazioni della popolazione, i referendum e (sebbene non propriamente omogenei con i predetti istituti), le libere forme associative, l'istruttoria ad iniziativa popolare (art. 5-bis non presente nel testo originario⁴⁰⁹), il diritto di informazione e le conferenze di servizi; il secondo, rubricato “Diritto di accesso, partecipazione al procedimento amministrativo”, disciplina il diritto di accesso a singoli atti amministrativi, nonché la partecipazione dei singoli ai procedimenti amministrativi che li riguardano, l'istruttoria pubblica in relazione a procedimenti amministrativi in corso per la formazione di atti normativi o a contenuto generale, e prevede l'istituzione di due istituti di garanzia, ossia il difensore civico ed il “Garante per i diritti delle persone private della libertà personale⁴¹⁰”. Gli istituti di partecipazione sono stati disciplinati nel dettaglio con il “Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini”⁴¹¹.

In particolare, con specifico riferimento ai referendum, lo Statuto del comune di Bologna lo prevede solo nella forma del referendum consultivo (art. 7) e su iniziativa esclusivamente popolare⁴¹². La proposta deve essere formulata da un comitato di 200 cittadini ed è successivamente sottoposta al

409 L'istruttoria ad iniziativa popolare fu introdotta con del. Cons. com. n. 236 del 5 ottobre 1998, che modificò integralmente anche la disciplina del referendum consultivo. L'istruttoria ad iniziativa popolare consente ad un comitato cittadino di provocare un dibattito pubblico che si inserisce nell'agenda del Consiglio comunale. Tale strumento deve distinguersi dall'istruttoria pubblica, prevista all'art. 12 (v. infra) dello Statuto (che pure può essere avviata anche richiesta di una frazione dei cittadini del Comune) che può precedere l'adozione del provvedimento finale nei procedimenti concernenti “la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale”.

410 Introdotto con del. Cons. com. n. 11 del 26 gennaio 2004.

411 Approvato, nella sua versione originaria, con del. Cons. com. n. 349 del 14 novembre 1994.

412 Ma lo Statuto prevede altresì l'istituto della “consultazione popolare” che può essere “indetta dal Consiglio comunale, su proposta della Giunta, o di un terzo dei componenti il Consiglio comunale, di tre Consigli di Quartiere” (art. 6).

giudizio di ammissibilità⁴¹³ del Comitato dei Garanti⁴¹⁴, i cui componenti sono eletti dal Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi “in modo che ne sia garantita la preparazione giuridico-amministrativa, l'imparzialità e l'indipendenza dagli organi del Comune”. Solo nel caso in cui la proposta di referendum sia dichiarata ammissibile, può essere intrapresa la raccolta di 9 mila firme di cittadini iscritti alle liste elettorali del Comune, necessarie per l'indizione della consultazione. A seguito dello svolgimento della consultazione, il Consiglio comunale è chiamato a pronunciarsi sull'esito della stessa “indipendentemente dal numero dei cittadini che ha partecipato al voto”. Tuttavia, il testo originario dello Statuto⁴¹⁵ prevedeva che il Consiglio si pronunciasse solo laddove avesse partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto.

Fino al 2013, il Regolamento prevedeva che i quesiti fossero formulati in maniera da proporre ai votanti due o più soluzioni tra loro alternative, rispetto alle quali ognuno avrebbe dovuto esprimere la propria preferenza⁴¹⁶.

413 Ai sensi del secondo comma dell'art. 7 dello Statuto “2. Non possono essere sottoposti a referendum: a) lo statuto, il regolamento del Consiglio comunale e dei Consigli dei Quartieri; b) il bilancio preventivo e il conto consuntivo; c) i provvedimenti concernenti tributi e tariffe; d) i provvedimenti inerenti all'assunzione di mutui o l'emissione di prestiti; e) i provvedimenti di nomina, designazione o revoca dei rappresentanti del Comune presso enti, aziende o istituzioni; f) gli atti relativi al personale del Comune; g) gli oggetti sui quali il Consiglio deve esprimersi entro termini stabiliti dalla legge; h) gli atti inerenti la tutela dei diritti delle minoranze”.

414 Tale organo, oltre a verificare che la proposta referendaria non riguardi una delle materie escluse dallo Statuto (controllo, questo, che non è esplicitamente assegnato al Comitato dei Garanti, ma che si desume dalla *ratio* della norma), deve giudicare: “a) sull'esclusiva competenza locale; b) sull'esclusiva competenza del Consiglio a deliberare; c) su attività deliberativa effettivamente in corso; d) sulla congruità e sull'univocità del quesito”. Allo stesso collegio è affidato il compito di verificare che, nell'eventualità in cui, nelle more del procedimento, intervenga una delibera del Consiglio comunale, vi siano ancora i presupposti per la consultazione.

415 Fino alla suddetta modifica intervenuta con del. Cons. com. n. 236 del 5 ottobre 1998.

416 Per la precisione, l'art. 10 del Regolamento disponeva che “Il referendum sottopone ai cittadini iscritti nelle liste elettorali uno o più quesiti, relativi al medesimo oggetto, fino ad un massimo di sei, ciascuno dei quali consenta la scelta tra due o più alternative poste da ogni singolo quesito, in relazione ad atti da assumere da parte degli organi comunali [...] Il quesito deve essere completato con la formula "quale, fra le seguenti proposte, ritiene più idonea per", cui deve, parimenti, seguire l'esatta

Con delibera n. 5 del 24 febbraio 2014, il Consiglio comunale ha, però, modificato tali previsioni, optando per il più classico schema “binario”, mediante la formulazione di quesiti rispetto ai quali si possa esprimere a favore o contro⁴¹⁷.

4.3.3. L'iniziativa del “Comitato articolo 33”

Il “Comitato articolo 33⁴¹⁸” si è costituito nel 2011 a Bologna, al fine di promuovere un referendum consultivo finalizzato a richiedere la destinazione di tutti i fondi disponibili a disposizione del Comune di Bologna alle sole scuole comunali, superando il sistema delle convenzioni che prevede il finanziamento delle scuole paritarie⁴¹⁹. La proposta referendaria fu presentata al Commissario straordinario *pro tempore* del Comune di Bologna, facente funzioni di Sindaco, in ragione dello scioglimento anticipato del Consiglio comunale avvenuto nel 2010. Il Commissario, dunque, trasmetteva al Comitato dei Garanti la proposta affinché ne fosse vagliata l'ammissibilità, sull'assunto che tale organo fosse ancora nel pieno delle sue funzioni, nonostante lo scioglimento del Consiglio comunale⁴²⁰. Il Comitato dei Garanti, tuttavia, ritenne che proposta referendaria fosse improcedibile proprio per l'assenza degli organi definizione dell'oggetto sul quale viene richiesto il referendum”.

417 Il vigente art. 10 del Regolamento prevede che il quesito “deve essere formulato in modo tale da rendere possibile l’espressione di un voto favorevole all’approvazione della proposta con il termine 'si' ovvero di un voto sfavorevole mediante l’impiego del termine 'no’”

418 Il riferimento è all'art. 33 della Costituzione.

419 Il quesito formulato era il seguente: “Quale delle seguenti proposte (di utilizzo dei fondi del Comune di Bologna) ritieni più idonea per migliorare la qualità della scuola dell’infanzia? 1) Destinare tutti i fondi disponibili (del Comune di Bologna) alle scuole comunali; 2) Destinare fondi (del Comune di Bologna) alle scuole paritarie private”.

420 Infatti, con la deliberazione del 24 marzo 2011 del Commissario Straordinario, con la quale si disponeva l'avvio degli adempimenti organizzativi finalizzati alla decisione di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti, si rilevava che: “ai sensi dell’art. 12 comma 2 del Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini, 'Il Comitato dei Garanti dura in carica sino alla scadenza del Consiglio che lo ha eletto. In ogni caso, esercita le sue funzioni sino alla data di insediamento del successivo Comitato’”.

elettivi. In particolare, l'organo di garanzia, riteneva che i poteri connessi al procedimento referendario, attribuiti dal Regolamento per la partecipazione al Consiglio comunale (*in primis* la possibilità di presentare memorie al Comitato dei Garanti, *ex art. 7*, quinto comma, St. Bologna), non potessero legittimamente essere assunti dal Commissario Straordinario, in quanto strettamente legati alla rappresentatività dell'organo politico.

Il comitato promotore, ritenendo, al contrario, che da nessuna disposizione legislativa, statutaria o regolamentare potesse desumersi un'ipotesi di improcedibilità della richiesta, non espressamente prevista, presentò un ricorso *ex art. 700 c.p.c.* davanti al Tribunale di Bologna, chiedendo, in via principale, di poter avviare la raccolta firme e, in via subordinata, di ordinare al Comitato dei Garanti di esprimersi nel merito della proposta. Il Tribunale⁴²¹ aderì alle tesi argomentative esposte dal Comitato Articolo 33, rilevando che, mentre, da una parte, lo Statuto vietava espressamente l'indizione di un referendum nei dodici mesi antecedenti alla scadenza del mandato⁴²², nulla diceva sulle fasi precedenti del procedimento, che quindi dovevano poter legittimamente proseguire, diversamente da quanto invece disposto nelle normative di altri Comuni⁴²³.

421 Trib. Bologna, Sez. I, ordinanza, 17-20 giugno 2011.

422 Disposizione, questa, che il Tribunale ha ritenuto astrattamente applicabile *a fortiori* in ipotesi di scioglimento anticipato, in quanto la *ratio* della norma sarebbe quella di assegnare ai nuovi organi elettivi il potere di indire la consultazione, con tutte le conseguenze che ne derivano.

423 Al riguardo, il Tribunale ha osservato che le disposizioni normative vigenti in altri Comuni, dalle quali la difesa del Comune di Bologna avrebbe voluto trarre argomenti a favore dell'esistenza di un principio giuridico da applicare al caso concreto in via analogica, "da un lato, riflette l'autonomia normativa degli enti locali, dall'altro espone la difesa del Comune di Bologna all'obiezione fondata sull'argomento *ubi voluit, dixit*". Tra le disposizioni vigenti in altri Comuni prodotte in giudizio, si segnalano: "il regolamento della Provincia di Ancona, che all'art. 6 pone espressi limiti temporali alla presentazione di richieste di referendum, precisando al 3° comma che " Nel caso di scioglimento anticipato del consiglio provinciale si determina la sospensione dei termini sia per la richiesta che per l'indizione del referendum nonché la sospensione del referendum eventualmente indetto. I termini tornano a decorrere dal centottantesimo giorno successivo alla data delle elezioni per il rinnovo del consiglio provinciale "; espressi limiti temporali alla presentazione delle richieste sono stabiliti anche dagli artt. 10, 4° co. e 11, 1° co., dello statuto del Comune di Pordenone, o dallo

Infine, con ordinanza del 20 giugno 2011, la prima sezione del Tribunale di Bologna ha respinto la domanda principale del comitato promotore, ritenendo che non vi fossero i presupposti per procedere alla raccolta delle firme in assenza di un'esplicita pronuncia di ammissibilità, ma accolse la domanda proposta in via subordinata dal comitato di cittadini, conseguentemente ordinando al Comitato dei Garanti di formulare una decisione sull'ammissibilità della proposta referendaria. Sull'efficacia coercitiva, in concreto di un siffatto ordine, emesso con ordinanza *ex art. 700 c.p.c.*, basti qui rilevare che la giurisprudenza amministrativa ne esclude la natura di titolo idoneo a promuovere il giudizio di ottemperanza⁴²⁴. Non vi sono dubbi, invece, sulla liceità di tale misura cautelare, né della giurisdizione del giudice civile, ormai unanimemente riconosciuta dalla giurisprudenza⁴²⁵. Ad ogni modo, il Comitato dei Garanti adempì spontaneamente all'ordine del giudice, formulando, però, una valutazione negativa in ordine all'ammissibilità del quesito proposto, per la ritenuta violazione del criterio del “rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento⁴²⁶” ed in particolare per la presunta violazione del principio di sussidiarietà “orizzontale”, nonché del diritto allo studio degli alunni delle scuole paritarie nei sensi di cui alla sentenza della C. cost. n. 33 del 2005⁴²⁷.

statuto del Comune di Torino, art. 25, che però riguarda il referendum abrogativo”.

424 L'orientamento è stato confermato anche a seguito delle novità legislative che hanno ampliato la possibilità di promuovere il giudizio di ottemperanza. Con Con sent. n. 670 del 4 aprile 2012, la prima sezione del T.A.R. Bari, ha dichiarato l'inammissibilità di un ricorso per l'ottemperanza di un'ordinanza *ex art. 700 c.p.c.* “poiché ai sensi dell'art 112 comma 2 lett. d) cod. proc. amm. i provvedimenti cautelari, non avendo autorità di giudicato - anche in seguito alla riforma della tutela cautelare civile di cui alla L. 80/2005 - non rientrano tra i provvedimenti giurisdizionali nei cui confronti può essere proposta l'azione di ottemperanza. I provvedimenti cautelari di un'Autorità giurisdizionale diversa da quella amministrativa, essendo legati a situazioni di fatto puntuali e mutevoli, esigono l'immanente controllo dello stesso giudice che le ha emanate (come si evince anche dall'art. 669-duodecies c.p.c.) e non possono essere attribuite ad un giudice diverso (ex plurimis T.A.R. Lazio Latina, 13 novembre 2004, n. 1168)”.

425 Sul punto, v. *supra* par. 3.5. (in particolare 3.5.2.).

426 Cfr. art. 10 comma 2 lett. b del Regolamento comunale sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini.

427 Cfr. M. R. Allegri, *A Bologna il referendum consultivo*, cit., p. 6.

Il Comitato promotore, dopo questa prima sconfitta, si riorganizzò e formulò, l'anno successivo, due diversi quesiti che sottopose ad un nuovo controllo del Comitato dei Garanti. Con il primo quesito⁴²⁸ il comitato promotore invitava i cittadini a scegliere come impiegare le risorse finanziarie dell'anno scolastico 2011/2012 per la scuole dell'infanzia, scegliendo tra “scuole comunali e statali” o “scuole private paritarie” . Il secondo quesito, invece, presentava le medesime opzioni, ma non faceva riferimento ad un anno scolastico determinato, riferendosi, più in generale alle risorse finanziarie erogate secondo il “vigente sistema delle convenzioni”⁴²⁹.

Il Comitato dei Garanti dichiarò – unanimemente – inammissibile il primo quesito, per essere ormai già stati esauriti gli effetti dei provvedimenti comunali oggetto della richiesta di referendum⁴³⁰. Il secondo quesito, al contrario, fu dichiarato ammissibile con voto a maggioranza da parte del collegio. L'opinione prevalente in seno al consesso fu, infatti, che il quesito riguardasse una materia di sicura competenza locale, essendo riferito al sistema di finanziamento delle scuole di infanzia; che fosse afferente ad un'attività deliberativa in corso; che soddisfacesse i requisiti di chiarezza, univocità e coerenza logica, poiché era chiara l'alternativa proposta al corpo

428 Il cui testo era il seguente: “Quale fra le seguenti proposte di utilizzo delle risorse finanziarie comunali indicate in euro 955.500 + 100.000 per l'anno scolastico 2011/2012 nella deliberazione di giunta comunale PG n. 203732/2011, approvata il 27/09/2011, secondo il vigente sistema delle convenzioni con la scuola di infanzia paritaria a gestione privata, ritieni più idonea per assicurare il diritto all'istruzione delle bambine e dei bambini che domandano di accedere alla scuola dell'infanzia? a) utilizzarle per le scuole statali e comunali; b) utilizzarle per le scuole paritarie private”.

429 “Quale fra le seguenti proposte di utilizzo delle risorse finanziarie comunali che vengono erogate secondo il vigente sistema delle convenzioni con la scuola di infanzia paritaria a gestione privata, ritieni più idonea per assicurare il diritto all'istruzione delle bambine e dei bambini che domandano di accedere alla scuola dell'infanzia? a) utilizzarle per le scuole statali e comunali; b) utilizzarle per le scuole paritarie private”.

430 Dal combinato disposto dell'art. 7, quarto comma, lett. c) dello Statuto, ai sensi del quale il controllo del Comitato dei Garanti verte anche su “l'attività deliberativa effettivamente in corso”, ed il successivo comma, che dispone la verifica dei “presupposti” laddove nelle more della consultazione sia mutato il contesto, può desumersi che il Comitato debba dichiarare inammissibili le proposte di referendum consultivo su attività deliberativa conclusa o con effetti esauriti.

votante. La deliberazione fu, tuttavia, accompagnata da un'articolata opinione dissenziente formulata da uno dei componenti del collegio. In particolare, il voto contrario all'ammissibilità si fondava sulle seguenti ragioni: il quesito sarebbe stato estremamente generico e comunque non riferito ad uno specifico atto dell'amministrazione; il quesito si sarebbe posto in contrasto con i principi dell'ordinamento⁴³¹, in particolar modo quelli derivanti dalla ripartizione legislativa degli oneri finanziari posti a carico del Comune per le scuole dell'infanzia⁴³², nonché dal “sistema nazionale di istruzione” che pone sullo stesso piano le scuole statali-comunali e quelle paritarie⁴³³ e, infine, dal novellato art. 118, quarto comma, Cost. che sancisce il principio di “sussidiarietà orizzontale”.

Con riferimento alle censure “formali” del quesito, si può osservare che, nonostante una formulazione non chiarissima delle disposizioni statutarie e regolamentari⁴³⁴, non parrebbe che le stesse impongano che il quesito debba necessariamente riferirsi ad un atto specifico del Consiglio comunale. Invero, lo Statuto dispone che il referendum consultivo possa essere indetto “su questioni di rilevanza generale attinenti alla competenza del Consiglio comunale”⁴³⁵, mentre il Regolamento statuisce che il quesito “deve riguardare materia di esclusiva competenza locale”⁴³⁶. Per quanto

431 Limite stabilito all'art. 10, secondo comma, lett. b) del Regolamento sulla partecipazione.

432 Viene richiamato, nello specifico, l'art. 107 del D.Lgs. n. 297/1994, il quale dispone, al primo comma che: “La manutenzione, il riscaldamento, le spese normali di gestione e la custodia degli edifici delle scuole materne statali sono a carico del comune ove hanno sede le scuole. È ugualmente a carico del comune il personale di custodia”. A ben vedere, tuttavia, la disposizione in parola si riferisce esclusivamente alle “scuole materne statali”, che non ricomprendono, neppure nel quadro legislativo attuale, le “scuole private paritarie”.

433 Ne consegue che “la scelta derivante dal quesito [si configurerebbe] in termini di illegittimità, assumendo al contempo una connotazione discriminatoria, come rilevato dalla Corte costituzionale n.42/2003. V. l'opinione dissenziente del Prof. Carullo, nel verbale del Collegio dei Garanti n. 2 del 23 luglio 2012, P.G. n. 179493 del 24.07.2012.

434 In particolare, per la mancata piena corrispondenza tra i limiti statutarie e quelli regolamentari, nonché per l'ambiguità degli effettivi ambiti di controllo del Comitato dei Garanti.

435 Art. 7, primo comma, St. Bologna.

436 Art. 10, secondo comma, lett. a), Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini.

riguarda le censure di tipo sostanziale, invece, queste concernono questioni che sono state al centro del dibattito innescato dal procedimento referendario, su cui ci si soffermerà di seguito.

4.3.4. “Senza oneri per lo stato”: la discussione continua

Come noto, la formula adottata in Assemblea costituente nella redazione del terzo comma dell'art. 33, la lettera del quale sancisce che “Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato”, fu il frutto di un compromesso che, probabilmente, spiega l'ambivalente⁴³⁷ significato della disposizione. Questa, infatti, può essere letta come sanzione dell'illegittimità dei finanziamenti statali alle scuole private o, semplicemente, come norma facoltizzante, nel senso che nessun sostegno alle scuole istituite dai privati possa ritenersi dovuta, ma neppure vietata⁴³⁸. Neppure è del tutto chiaro se la disposizione sia da

437 Tale compromesso può essere definita come un “accordo parzialmente teorizzato”, adottando l'espressione impiegata da C. R. Sunstein, (*A cosa servono le Costituzioni*, Mulino, Bologna, 2009, cit.) per definire quegli espedienti che consentono di giungere ad una soluzione condivisa, rinviando a successive deliberazioni (nel senso di *deliberation*, su cui v. *supra*) l'esatta interpretazione (o “teorizzazione”) dell'accordo raggiunto.

438 Cfr. G. Fontana, *Art. 33 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), vol. I, Torino, Utet, 2006, pp. 675 ss. Tale ambiguità era ben presente ai costituenti e fu oggetto di dibattito. Nella seduta del 29 aprile 1947, l'On. Gronchi espresse le sue perplessità, sull'emendamento (a firma di Corbino, Marchesi, Preti, Pacciardi, Rodinò e Codignola) che introduceva la dizione “senza oneri per lo Stato”, reputando che fosse “estremamente inopportuno precludere per via costituzionale allo Stato ogni possibilità di venire in aiuto ad istituzioni le quali possono concorrere a finalità di così alta importanza sociale”. L'On. Corbino, primo firmatario dell'emendamento, tentò di chiarire le intenzioni sottese allo stesso, affermando: “Noi non diciamo che lo Stato non potrà mai intervenire a favore di istituti privati; diciamo solo che nessun istituto privato potrà sorgere con il diritto di avere aiuti da parte dello Stato. È una cosa diversa: si tratta della facoltà di dare o non dare”. Il chiarimento, tuttavia, non convinse del tutto l'On. Gronchi, che rilevava la potenziale doppia lettura dell'espressione. Cfr. resoconto della seduta dell'assemblea costituente del 29 aprile 1947, pp. 3377 e ss., reperibile *on line* sul sito web ufficiale della Camera dei Deputati (www.camera.it).

riferire solo al momento dell'istituzione vera e propria o anche ai costi relativi alla gestione di tali scuole. Ad ogni modo, l'interpretazione prevalentemente accolta, avallata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁴³⁹, coincide con quella voluta dai firmatari dell'emendamento. Con la L. 10 marzo 2000, n. 62, il legislatore ha dato attuazione al terzo e al quarto comma dell'art. 33 Cost. (relativo all'istituzione di scuole paritarie), inaugurando un "Sistema nazionale di istruzione", nel quale sono inserite, oltre alle scuole statali, le scuole "paritarie" di soggetti privati ed enti locali.

Ancor prima dell'intervento del Legislatore statale, la Regione Emilia-Romagna aveva approvato una propria legge sull'istituzione di un sistema di convenzioni per le scuole dell'infanzia private, la L.R. 24 aprile 1995, n. 52, che successivamente fu abrogata dalla L.R. 25 maggio 1999, n. 10, a sua volta sostituita, al fine di adeguare la normativa regionale con la legge statale, dalla L.R. 8 agosto 2001, n. 62, che pure conserva l'impianto della disciplina originaria. In questo quadro, si inserisce il sistema di convenzioni adottato nel Comune di Bologna, contro il quale è stato promosso il referendum consultivo di cui trattasi.

Tuttavia, come si è già accennato, la portata politica del referendum⁴⁴⁰ aveva un respiro decisamente più ampio della messa in discussione del sistema di convenzionamento comunale⁴⁴¹. Il comitato promotore, infatti, pur agendo primariamente nell'intento di intervenire su una situazione concreta, ha fin da subito espresso, nella "narrazione" del procedimento referendario, un'opzione di preferenza della scuola "pubblica" *toutcourt* nei confronti della scuola "privata". Il referendum, dunque, pur essendo riferito esclusivamente ad un sistema di convenzioni locali relativo alla sola scuola dell'infanzia, ha riaperto l'annosa discussione sulla legittimità e sull'opportunità di finanziamenti (diretti o indiretti) alle scuole private

439 V. sentt. n. 42/2003 e 33/2005.

440 Potremmo dire il "quesito implicito", prendendo in prestito l'espressione di G. M. Salerno, ne *Il referendum* (voce), cit.

441 Non si entra nel merito dell'effettiva "convenienza economica", né sulla fattibilità concreta delle due opzioni alternative. Sul punto, ci si limita a rinviare ai numerosi dati illustrati sia dal Comitato Articolo 33 (<http://referendum.articolo33.org/>) che dal Comune di Bologna (<http://www.comune.bologna.it/news/come-fatta-la-scuola-dell-infanzia-bologna>).

paritarie, soprattutto in un contesto nel quale le amministrazioni pubbliche sono chiamate a confrontarsi con l'esiguità di risorse finanziarie a loro disposizione. Alcuni⁴⁴², facendo leva sul dato letterale del terzo comma dell'art. 33 Cost. (che – a prescindere dalle intenzioni dei suoi redattori – esprimerebbe, quantomeno, l'eccezionalità dei finanziamenti statali alle scuole paritarie⁴⁴³), nonché su un'interpretazione combinata con il secondo comma del medesimo articolo, che statuisce il dovere della Repubblica di istituire “scuole statali per tutti gli ordini e i gradi”, hanno sostenuto l'esistenza di un *favor* costituzionale per l'impiego delle risorse pubbliche negli istituti scolastici statali o comunque pubblici. Altri⁴⁴⁴, al contrario, si sono schierati contro i promotori del referendum, aderendo all'interpretazione più diffusa dell'art. 33 ed in parte tentandone anche una rilettura alla luce dell'art. 118, ultimo comma, Cost. e del principio di

442 S. Rodotà, intervenendo a sostegno dell'iniziativa dei promotori del referendum, in un articolo pubblicato su *Il Manifesto*, il 5 maggio 2013 (“La buona azione di Bologna”), individua due fondamentali ragioni a favore dell'abolizione dei finanziamenti alle scuole private: “La prima riguarda la necessità di rispettare la chiarissima lettera della norma costituzionale che parla di una scuola privata istituita «senza oneri per lo Stato». Ma bisogna anche ricordare - e questa è la seconda considerazione - che è sempre la Costituzione a prevedere che lo Stato debba istituire 'scuole statali per tutti gli ordini e gradi'. In tempi di crisi, questa norma dovrebbe almeno imporre che le scarse risorse disponibili siano in maniera assolutamente prioritaria destinate alla scuola pubblica in modo di garantirne la massima funzionalità possibile. Non a caso, Piero Calamandrei definì la scuola pubblica 'organo costituzionale', individuando la linea dalla quale non può allontanarsi nessuna istituzione dello Stato”.

443 “[L]a Costituzione lascia piena libertà di istituire scuole private, all'unica condizione che siano 'senza oneri per lo Stato'. Affermazione chiara per chiunque conosca la lingua italiana, e ciononostante interpretata in modo discutibile”. Così L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione*, Feltrinelli, 2012.

444 V. l'intervista rilasciata da S. Ceccanti (“Ceccanti: quella brutta 'Opa' degli statalisti di Bologna sui bambini”) a *Il Sussidiario* (www.ilsussidiario.net), pubblicata il 24 maggio 2013. Ceccanti osserva che le scuole paritarie (siano esse istituite da privati che da enti locali) a seguito dell'entrata in vigore della legge 62/2000, che ha dato attuazione al quarto comma dell'art. 33 Cost. (“La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali”) sono a tutti gli effetti parte del sistema scolastico “pubblico”, per cui verrebbe meno il divieto di cui al terzo comma del citato art. 33.

sussidiarietà orizzontale. In altri termini, non solo lo Stato (e gli enti territoriali) avrebbero la “facoltà” di finanziare istituti scolastici paritari, ma questa andrebbe misurata anche con il dovere di favorire “l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”. Deve, tuttavia, considerarsi che il principio di sussidiarietà orizzontale, in quanto introdotto con una revisione costituzionale, non può esprimere un “principio supremo” e deve quindi essere interpretato restrittivamente rispetto ad altre specifiche disposizioni del dettato costituzionale. Ad ogni modo, l'art. 33 costituisce, con riferimento alla funzione scolastica, una disposizione di carattere speciale rispetto all'ultimo comma dell'art. 118. Sulla base di tali ragioni, chi scrive ritiene che non possa farsi una lettura “congiunta” dell'art. 33 con l'art. 118, dando prevalenza ai principi espressi da quest'ultima disposizione. Ma anche a voler ritenere diversamente, sarebbe comunque una forzatura, non giustificata dal tenore dell'art. 118, quarto comma, ritenere che il principio di sussidiarietà orizzontale implichi necessariamente il finanziamento pubblico delle autonome iniziative dei cittadini.

4.3.5. Gli effetti del referendum del 26 maggio 2013

A seguito della positiva valutazione in ordine all'ammissibilità del secondo quesito, da parte del Comitato dei Garanti, i promotori avviarono la campagna per la raccolta delle firme, raggiungendo agevolmente il numero delle sottoscrizioni necessarie (pari a 9 mila).

A questo punto il Sindaco avrebbe dovuto, ritualmente, procedere all'indizione del referendum. Il Comitato promotore, in particolare, auspicava che la consultazione potesse svolgersi in concomitanza con le elezioni parlamentari, al fine di favorire l'affluenza.

La questione, tuttavia, non era di immediata soluzione in quanto sebbene le norme di legge non disponessero più il generale divieto – previsto originariamente nella L. 142/1990 – di svolgimento del referendum in contemporanea con altre operazioni di voto (ormai circoscritto alle sole elezioni degli enti locali interessati), il divieto era ancora prescritto dallo Statuto del Comune di Bologna. Sul punto, si confrontarono due opposti

orientamenti: da una parte si sosteneva che la novella legislativa avesse superato le disposizioni statutarie redatte sulla base della normativa previgente, in quanto la *ratio* delle nuove norme era chiaramente quella di agevolare la partecipazione ai referendum, pur garantendo la non contestualità con le elezioni locali, per evitare eccessive strumentalizzazioni; dall'altra, al contrario, si osservava che il divieto tuttora contenuto nello Statuto non era comunque incompatibile con il dettato legislativo, che lasciava alla discrezionalità politica degli Enti locali l'eventuale previsione di limiti procedimentali ulteriori a quelli stabiliti dal Legislatore: pertanto, era del tutto legittimo che il Consiglio comunale, pur avendo modificato altre disposizioni statutarie, avesse deciso di conservare quel divieto generale.

In ogni caso, a prescindere dall'orientamento che si ritenga più convincente, resta indubbio che la decisione sulla data di svolgimento della consultazione referendaria è rimessa, nei limiti dello Statuto, al Sindaco.

Conseguentemente, la decisione di indire il referendum, fissando la data del 26 maggio 2013, se criticabile sul piano dell'opportunità politica (ed anche economica, considerando il sicuro risparmio che sarebbe derivato dallo svolgimento contestuale con le elezioni parlamentari), appare di per sé pienamente legittima in punto di mero diritto⁴⁴⁵.

Allo stesso tempo, fu anche duramente criticata dal comitato promotore la decisione dell'amministrazione comunale di allestire solo 200 seggi (a fronte dei 446 operanti nelle elezioni parlamentari).

Tali circostanze sono chiaramente in grado di incidere, anche notevolmente, sull'affluenza del corpo votante, cosicché è d'uopo tenerle in debita considerazione per una corretta analisi dell'esito del voto.

Furono, infatti, “solo” 85.934 cittadini, quelli che si recarono alle urne il 26 maggio 2013, pari 28,71% degli aventi diritto⁴⁴⁶. Di questi, 50.517 (il 59%) scelsero l'opzione “A”, che proponeva l'abolizione dei finanziamenti comunali alle scuole d'infanzia private, mentre i voti raccolti dall'opzione

⁴⁴⁵ Ciò non toglie che, la stessa decisione, considerata alla luce della successiva presa di posizione da parte del primo cittadino, che decise di esporsi in prima linea nella difesa del sistema comunale di convenzioni, opponendosi apertamente alle ragioni del Comitato promotore, potrebbe apparire viziata da sviamento di potere.

⁴⁴⁶ La percentuale più bassa registrata tra le tre consultazioni cittadine.

“B” furono pari al 35.160.

I dati furono variamente interpretati dai diversi schieramenti. Chi si opponeva ai finanziamenti alle scuole private (opzione “A”) diede rilievo ai soli voti effettivamente espressi; mentre coloro che auspicavano della conservazione del sistema di convenzioni (opzione “B”) evidenziarono i bassi numeri dell'affluenza, soprattutto se confrontata con le precedenti consultazioni.

Se da una parte, non può negarsi che, in qualunque consultazione referendaria, il dato dell'affluenza non è certo secondario, lo stesso richiede di essere contestualizzato. In primo luogo, le norme statutarie e regolamentari non prevedevano (più) alcun *quorum* strutturale: conseguentemente la consultazione è comunque valida, a prescindere dal numero di partecipanti, ed ha visto una prevalenza della prima opzione sulla seconda. In secondo luogo, come anticipato, sull'affluenza hanno inciso circostanze determinate da specifiche scelte dell'amministrazione comunale (data della consultazione e scarso numero di seggi), il cui vertice (nonché la maggioranza consiliare) si erano espressamente schierati contro il referendum. In terzo luogo, è vero che le precedenti consultazioni avevano ottenuto un'affluenza maggiore, tuttavia, nel primo caso (referendum 1984) si era votato contestualmente alle elezioni europee e nel secondo caso (referendum 1997) le operazioni di voto erano durate ben tre giorni, mentre nel 2013 si votò in una sola giornata. In quarto luogo, non è possibile ricostruire l'implicita volontà di quanti non hanno partecipato al voto, anche perché il quesito proponeva due opzioni alternative, non un'unica opzione a cui rispondere con un “Sì” o con un “No”. Si aggiunga che, nel caso di specie, non ci fu, da parte degli oppositori del referendum, un “invito all'astensione”, con la conseguenza che non appare coerente il tentativo di questi ultimi di “rivendicare” il “non voto”.

Fatte queste necessarie considerazioni, si può passare all'analisi degli effetti della consultazione. Trattandosi, per l'appunto, di un referendum consultivo, l'unico effetto giuridico previsto dallo Statuto e dal Regolamento è l'obbligo del Consiglio comunale di pronunciarsi sul voto.

Gli altri effetti, attengono, invece al rapporto politico tra corpo votante

e organi rappresentativi, laddove (si è visto⁴⁴⁷) il referendum costituisce in ogni sua forma un'occasione di verifica della rispondenza dell'azione dei rappresentanti rispetto alla volontà popolare.

Il Consiglio comunale si pronunciò, ritualmente, sull'esito del referendum, con una propria delibera assunta il 29 luglio 2013. Nel testo dell'atto approvato⁴⁴⁸, che si esprime “[p]er il mantenimento dell'attuale sistema pubblico integrato, compresa l'erogazione delle risorse finanziarie comunali destinate al supporto delle scuole paritarie convenzionate”, il Consiglio motiva la decisione di discostarsi dall'esito della consultazione sulla base del (preteso) assunto che “[l]a modifica delle convenzioni in atto relativamente alla parte finanziaria, cioè quella che riguarda l'oggetto del referendum, *non aumenterebbe l'offerta di scuola dell'infanzia, ma al contrario produrrebbe un decremento dell'offerta complessiva*”⁴⁴⁹.

Gli effetti del referendum sull'azione degli organi politici comunali furono stroncati ancor prima di potersi manifestare, in quanto, alla vigilia della consultazione, il Sindaco dichiarò che si sarebbe impegnato per il mantenimento del sistema vigente, qualunque fosse stato l'esito della consultazione⁴⁵⁰. Tale impegno fu confermato all'indomani della chiusura dei seggi, anche se con toni meno perentori e di apertura nei confronti dei “vincitori” della consultazione⁴⁵¹. Ad ogni buon conto, successivamente

447 V. *supra*, in particolare il Capitolo 1.

448 O.d.g. n. 389.1/2013 approvato nella seduta del 29 luglio 2013.

449 Corsivo nel testo. L'unica “concessione” ai sostenitori del referendum consiste nell'impegno, da parte del Consiglio comunale a “prevedere apposite discussioni consiliari, a partire dalle commissioni competenti, per verificare i dati di attività ed i risultati dell'andamento delle convenzioni, valutando assieme alla Giunta aggiornamenti e miglioramenti degli indicatori contenuti nella delibera in oggetto e più in generale ad approfondire tutti gli aspetti relativi alla qualità dell'intero sistema pubblico integrato delle scuole dell'infanzia bolognesi”.

450 Secondo quanto riportato dal sito web del quotidiano *La Repubblica*, in un articolo pubblicato il 12 aprile 2013, il Sindaco della città, Virginio Merola, avrebbe dichiarato testualmente: “Chi vuole va a votare, ma sappia che sono stato eletto per portare avanti questo sistema”.

451 In un articolo pubblicato il 27 maggio 2013, sempre sul sito web di *La Repubblica*, si legge la seguente dichiarazione del Sindaco: “Bologna non deve rinunciare al sistema delle convenzioni con le scuole paritarie private, ma allo stesso tempo, credo sia giusto cogliere la domanda di attenzione alla scuola pubblica che proviene da quella parte di città’

l'Amministrazione avvertì, evidentemente, la necessità di ricostruire uno strappo con una parte significativa del proprio elettorato⁴⁵², data la decisione di avviare, un processo partecipativo⁴⁵³ culminante con un'istruttoria pubblica⁴⁵⁴ ex art. 12 dello Statuto comunale, proprio sul tema de “I servizi educativi e scolastici per l'infanzia nella città di Bologna”.

che ha partecipato al voto, e che in particolare ha votato A”.

452 Si è osservato che il numero di quanti avevano votato per l'opzione “A” è pari alla metà dei voti ottenuti dal Sindaco per la propria elezione. (“La democrazia è partecipazione, tutto il resto sono polemiche sterili. Qualcuno ha vinto: chi ha votato A e chiede una scuola tutta pubblica. E sono probabilmente la metà degli elettori del sindaco Virginio Merola. Bologna ha rotto il tabù della sostituzione del privato col pubblico”, così A. Morrone, in un articolo pubblicato su *L'Unità*, il 28 maggio 2013, p. 24).

453 Il percorso partecipativo era diviso in due fasi. Un “processo partecipativo” ed un'istruttoria pubblica. La prima fase si è svolta da febbraio a maggio 2013, ha visto l'impiego di strumenti non disciplinati dallo Statuto e dal Regolamento per la partecipazione (nella relazione finale si legge che: si è scelto di integrare gli istituti previsti dall'ordinamento comunale con strumenti e tecniche più innovativi, ma comunque già ampiamente sperimentati nella definizione di politiche pubbliche anche nel Comune di Bologna. Può essere utile anche far ricorso alla disciplina e alle linee guida della legge regionale sulla partecipazione, per quanto applicabili. In quest'ottica, si ritiene sia proficuo far ricorso a strumenti quali il Focus Group, il World Cafè e l'Open Space Technology”).

454 Indetta per le date del 18, 25 e 26 giugno 2013, su richiesta della Giunta comunale presentata alla Presidenza del Consiglio comunale in data 23 marzo 2013.

CONCLUSIONI

Come spesso accade, il confronto tra le aspettative teoriche ed il dato fattuale empirico può risultare impietoso. A fronte di un notevole fermento culturale e politico, soprattutto a partire dagli anni '70⁴⁵⁵ del ventesimo secolo, ma che prosegue ancora oggi e rappresenta finanche la “bandiera” di alcune formazioni politiche (pure in espansione), la partecipazione “diretta” dei cittadini alle decisioni politiche dei Comuni, che pure ha avuto un tardivo riconoscimento legislativo⁴⁵⁶, è rimasta quasi esclusivamente sulla carta. Le ragioni sono in realtà varie e si è tentato di darne una qualche rappresentazione – chiaramente non esaustiva, ma forse sufficiente a trarne spunti di riflessione.

Si può, innanzitutto, osservare che il successo degli istituti di partecipazione non debba essere misurato sulla “quantità” dell'effettivo uso che se ne faccia, quanto piuttosto sulla “qualità” dei momenti partecipativi.

Analogamente, sarebbe fuorviante misurare il corretto funzionamento degli organi legislativi sulla quantità di leggi approvate, in quanto, al contrario, l'ipertrofia legislativa può rappresentare un elemento patologico dell'ordinamento.

La partecipazione popolare, infatti, può operare, a seconda delle diverse concezioni, come strumento correttivo della democrazia rappresentativa o come suo elemento integrativo⁴⁵⁷. Aderendo alla prima concezione, che attribuisce agli strumenti di partecipazione la funzione di contropotere, il fatto che si verifichi un uso assai esiguo a tali istituti può anche essere indice di un buon funzionamento delle istituzioni rappresentative, nonché il segno della fiducia dei cittadini. Allo stesso tempo, però, laddove sia *aliunde* comprovata una diffusa sfiducia nei confronti della classe politica, il mancato ricorso agli istituti di partecipazione può essere dovuto alla intrinseca debolezza degli stessi e quindi alla loro (presunta) incapacità di funzionare come effettivi mezzi di correzione. Laddove, invece, si aderisca all'idea che gli istituti di

455 Cfr. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa* (voce), cit. p. 311 e ss.

456 Con la legge sull'Ordinamento degli Enti Locali, n. 142/1990, in un periodo che coincide con una “nuova ondata partecipazionista”, così U. Allegretti, op. ult. cit. 313.

457 Cfr. G.M. Salerno, *Referendum* (voce), cit., par. 19; M. Della Morte, *Rappresentanza vs. Partecipazione*, cit., pp. 31 e ss.

partecipazione (o almeno alcuni di essi) si pongano in relazione con la rappresentanza democratica in funzione integrativa della stessa, sarebbe comunque auspicabile un loro impiego continuativo ed ordinario.

Rispetto agli altri strumenti di partecipazione, però, il referendum ha caratteristiche tali che suggeriscono di evitarne un uso sistematico, in qualunque delle due concezioni richiamate. Infatti anche laddove il referendum venga impiegato in funzione “integrativa” del processo decisionale degli organi politici, un suo uso massivo potrebbe comportare una cessione di responsabilità (nel senso di *accountability*) dei rappresentanti, nonché condurre a derive plebiscitarie.

E allora, la semplice constatazione che, dati alla mano, i referendum comunali abbiano conosciuto un'applicazione sporadica – salva l'eccezionale “ondata” referendaria alla vigilia del 1990 – non consente di per sé di affermarne il fallimento.

Quali sono, dunque, le cause del sostanziale insuccesso (se davvero di insuccesso si tratta) del referendum nei Comuni italiani?

Il vizio originario dei referendum comunali risiede, come si è visto, nella legge che li ha immessi nel diritto positivo. Da una parte, infatti, il legislatore ne ha imbrigliato i potenziali effetti (inizialmente essendo previsti solo referendum “consultivi”) nonché l'ambito di operatività (per essere limitati alle sole materie di *esclusiva* competenza locale), dall'altro ne ha dato una disciplina troppo scarna, non sufficiente a configurare un diritto compiuto in capo ai cittadini e sostanzialmente rimettendo alle singole amministrazioni comunali gli elementi focali dell'istituto. Non a caso, si è detto, molti dei referendum svolti nei Comuni si sono tenuti prima dell'intervento del legislatore del 1990. In quel quadro, in assenza di un fondamento legislativo, i referendum (o, meglio, le consultazioni) erano qualificati dalla giurisprudenza amministrativa come un mezzo per acquisire un parere prodromico all'assunzione di un provvedimento amministrativo. Si inserivano, in altre parole, all'interno del procedimento amministrativo e ne costituivano una fase meramente eventuale. Anche per tali ragioni, l'iniziativa dei referendum spesso proveniva formalmente dall'amministrazione stessa, anche laddove originasse sostanzialmente dai cittadini. Le pregevoli – si potrebbe dire quasi militanti – intenzioni alla

base del richiamato orientamento dei giudici amministrativi, finalizzate a “salvare” la validità consultazioni, finivano, però, per snaturarle, privilegiandone l'aspetto di “atto interno”, al pari di un qualsivoglia altro parere, rispetto al valore politico che contraddistingue una consultazione di tipo referendario. Un intervento del legislatore, pertanto, era quantomai opportuno, ma è sfociato in un'occasione mancata. Oltre a quanto appena ricordato, nell'impostazione della L. 142/1990 (preservata nei suoi tratti essenziali dal D.Lgs. 267/2000), si ravvede una certa confusione nel delineare gli strumenti di partecipazione popolare, impropriamente assimilati, da un lato, agli strumenti di accesso agli atti amministrativi (che, semmai e non necessariamente, costituiscono un mezzo propedeutico ad una successiva partecipazione), dall'altro, alla partecipazione *stricto sensu* amministrativa riservata ai soggetti interessati.

Inoltre, la stessa decisione sull'*an* dell'introduzione del referendum è rimessa dal legislatore nazionale agli stessi Comuni. Ne consegue, già in radice, una potenziale lesione del principio di uguaglianza che difficilmente può ritenersi temperato, nel caso di specie, dal principio autonomistico, poiché si verte in materia di diritti politici spettanti ai cittadini in quanto tali. Tale disuguaglianza è ulteriormente accentuata dalla significativa varietà di discipline dei referendum nei diversi Comuni.

Ed è proprio nelle previsioni, statutarie e regolamentari, dei Comuni che si rinviene un secondo elemento “critico” della fortuna dei referendum comunali. Infatti, nonostante l'ampio spazio lasciato dal legislatore nazionale (e dai legislatori delle Regioni a Statuto speciale) ai Comuni, questi ultimi, pur optando – nella quasi totalità – per la decisione di prevedere il referendum tra i propri istituti di partecipazione, lo hanno spesso accompagnato a limiti di ammissibilità eccessivamente stringenti, soprattutto in considerazione del fatto che, generalmente, i referendum comunali, a discapito delle diverse denominazioni attribuite, hanno natura meramente consultiva. Per lo stesso motivo appare anche irragionevole – quanto dissuasiva – la previsione di *quorum* anche molto elevati posti come condizione di validità delle consultazioni referendarie: irragionevolezza che si appalesa ancor più nitidamente ove si consideri che sull'affluenza incidono spesso fattori riconducibili alle misure organizzative messe in campo

dall'amministrazione (deficit informativo, insufficiente numero di seggi).

Tali “carenze strutturali” hanno mostrato tutta la loro potenzialità distorsiva alla prova dei fatti. L'incertezza sulla funzione e sugli effetti delle diverse forme di referendum previste dai Comuni hanno inciso negativamente sulla formulazione dei quesiti, sul controllo di ammissibilità e finanche sull'attuazione dei risultati della consultazione. Ad esempio, il fatto che spesso gli statuti e i regolamenti comunali facciano riferimento a diverse tipologie di referendum (consultivo, propositivo, abrogativo) omettendo, tuttavia, di qualificarne con esattezza le caratteristiche e gli effetti, comporta che la semplice formulazione del quesito non consenta di classificare immediatamente il tipo di referendum che si intende promuovere e, conseguentemente, quali siano le condizioni di ammissibilità che debbano essere, in concreto, applicate. Tali perplessità possono essere superate dall'instaurazione di un rapporto cooperativo tra il comitato promotore e l'organo comunale preposto alla verifica dell'ammissibilità e della legittimità della richiesta (il “collegio dei garanti”).

Non sempre, tuttavia, promotori dei referendum e organi di garanzia operano effettivamente su un piano paritario, come potrebbe ritenersi doveroso sulla scorta del (di gran lunga) prevalente orientamento giurisprudenziale secondo cui entrambi i soggetti operano per l'attuazione dell'ordinamento⁴⁵⁸. Al contrario, accade che i collegi di garanzia finiscano, nella prassi, per assecondare gli interessi dell'amministrazione, irrigidendo i già stringenti limiti di ammissibilità previsti dagli Statuti.

Non è, dunque, raro che si determinino situazioni di conflitto spesso culminanti in azioni giudiziarie promosse dai promotori di iniziative referendarie contro le decisioni assunte dai collegi di garanzia. Sul punto, si è sottolineato l'ormai unanime orientamento della giurisprudenza di legittimità, nel ritenere sussistente, per tali giudizi, la giurisdizione del giudice ordinario, sulla scorta dell'osservazione che si tratta di controversie in materia di diritti soggettivi non rientranti tra quelle per cui è prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Se, sul piano teorico, tale orientamento appare in larga parte condivisibile, se ne sono evidenziati

458 Cass. civ. SS. UU., 03 febbraio 2004, n. 1991 e Cass. civ. SS. UU., 24 giugno 2009, n. 14803.

alcuni aspetti critici, nonché le perplessità che riguardano la graduazione della posizione del comitato promotore nelle diverse fasi del procedimento referendario. D'altra parte, non sembra essere negata la giurisdizione del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Amministrazione assunti all'esito del referendum⁴⁵⁹. Ad ogni modo, la tutela offerta dalla giurisdizione del Giudice ordinario, potrebbe, in concreto, essere priva di forza coercitiva e risultare quindi vana, se non vi sia lo spontaneo adempimento del collegio dei garanti (o dell'Amministrazione comunale), la cui assenza potrebbe determinare la necessità di instaurare un giudizio di ottemperanza (questa volta davanti al giudice amministrativo) per il quale, tuttavia, non costituiscono titolo valido le ordinanze cautelari del giudice ordinario⁴⁶⁰. Su tale questione, potrebbe essere risolutivo un intervento legislativo che vada a ridefinire la giurisdizione in materia, o che attribuisca al giudice ordinario, in casi analoghi, il potere di sostituirsi all'organo amministrativo pronunciando sentenze costitutive.

L'attuale “debolezza” dell'istituto referendario deriva, inoltre, da circostanze che esulano dagli aspetti prettamente giuridici e che hanno, piuttosto, a che fare con la prassi: si è avuto modo di osservare, da una parte, che sono state promosse iniziative referendarie apertamente strumentali agli scontri tra forze politiche o, in altri casi, su questioni di scarso interesse per la collettività; dall'altra, che le Amministrazioni hanno spesso tenuto un atteggiamento ostico nei confronti delle iniziative referendarie, impiegando in maniera distorsiva gli atti del procedimento, al fine di sfavorire la partecipazione o addirittura impedire lo svolgimento delle consultazioni. Per evitare il ripetersi di circostanze simili, potrebbe disporsi l'innalzamento del numero di sottoscrizioni necessarie a promuovere la richiesta referendaria⁴⁶¹ e provvedersi a delegare più compiti ai collegi di garanzia, attribuendo a tali organismi anche l'indizione e l'organizzazione della consultazione. È però anche necessario il

459 Cfr. sent. T.A.R. Veneto con decisione n. 807 del 21 marzo 2007, confermata dalla sentenza n. 3769 del 29 luglio 2008 della IV sezione del Consiglio di Stato, sul “caso Padova” (v. *supra* par. 4.2.7.).

460 V. *supra* parr. 4.3.3.

461 Che, lungi dall'ostacolare la partecipazione popolare, impone una maggiore diffusione della conoscenza del procedimento in atto da parte dei cittadini.

rafforzamento di una “cultura della partecipazione”, che non può imporsi mediante la semplice riforma dell'istituto. È necessario, in altre parole, che tutti gli attori coinvolti prendano gli istituti di partecipazione “seriamente”, non abusandone (gli uni) e non tentando di intralciarli (gli altri). Prendendo in prestito un'espressione impiegata dagli studiosi della democrazia deliberativa (e qui, forse, valida *a fortiori*), può dirsi che le istituzioni politiche non possono restare indifferenti agli esiti di una consultazione referendaria, ma debbano “legarsi le mani, almeno un po'”⁴⁶². Bisogna quindi, agire sul piano dell'efficacia delle consultazioni referendarie, anche laddove queste non abbiano effetti giuridicamente vincolanti⁴⁶³. In una prospettiva *de jure condito*, tale risultato può essere raggiunto con un impegno attivo delle istituzioni a prendere, di volta in volta, in seria considerazione i risultati delle consultazioni referendarie e, laddove intendano discostarsene, a motivare adeguatamente. L'obbligo di motivazione è, in effetti, previsto in molti Statuti, tuttavia spesso viene adempiuto in maniera esclusivamente formalista e non è giustiziabile⁴⁶⁴.

De jure condendo, invece, potrebbe ipotizzarsi l'adozione, da parte degli Statuti e dei Regolamenti comunali, di un impiego “graduato” dei *quorum* strutturali. Poiché troppo spesso i dati delle consultazioni (in particolare quelli sull'affluenza) sono interpretati in maniera soggettiva e portano ad esiti quantomai ambigui, sarebbe utile predeterminare il livello di vincolatività delle consultazioni sulla base del numero di votanti effettivi. Infatti, se, da una parte, la mera previsione di *quorum* di validità (che spesso è previsto anche per i referendum consultivi) appare inutile se non

462 Cfr. L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, op. cit., p. 69. Il concetto è ripreso e sviluppato ulteriormente da A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2007, pp. 603-681 (v. in particolare, pp. 629 e ss.).

463 L'“impegno delle istituzioni” è un principio comune a tutti gli strumenti di democrazia partecipativa, che implica un “dovere di lealtà nella collaborazione”. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 328.

464 Salvo il caso di soluzioni “originali”, ma convincenti, come quella prevista nello Statuto del Comune di Livorno (art. 81) che prevede la possibilità, in caso di inadeguata motivazione da parte del Consiglio comunale, di formulare un ricorso amministrativo al Sindaco, deciso dal Collegio dei Garanti (v. *supra*).

dannosa⁴⁶⁵ (e ciò spingerebbe a sostenerne l'abolizione *tout court*), dall'altra chi scrive ritiene che possa considerarsi un buon compromesso quello di non condizionare la validità della consultazione al raggiungimento di un numero di voti, ma di condizionarne solo gli effetti giuridici. Potrebbe, ad esempio, fissarsi un *quorum* che imponga il solo obbligo degli organi politici di deliberare motivatamente e *quorum* più alti che determinino effetti sempre più vincolanti (dalla possibilità degli organi politici di discostarsi dagli esiti con maggioranze qualificate all'efficacia giuridica immediata).

Ma l'obiettivo di ottenere una maggiore partecipazione (ed una partecipazione consapevole) può essere raggiunto anche mediante l'impiego integrato degli strumenti partecipativi già esistenti, come ad esempio la convocazione di un'istruttoria pubblica, o anche di processi partecipativi informali, che *precedano* una consultazione referendaria. Pratiche di questo tipo consentirebbero, da una parte, di favorire l'informazione dei cittadini sulle questioni oggetto di referendum e, dall'altra, che la formulazione dei quesiti tenga conto dell'elaborazione prodotta dall'istruttoria, così minimizzando anche l'effetto del “gioco a somma zero” e degli scontri frontali, che ogni consultazione referendaria può comportare⁴⁶⁶.

465 Se non altro per il dispendio di risorse, anche economiche, che si risolvono in una consultazione “invalida”.

466 Sono invece poco convincenti i tentativi di proporre quesiti a risposte multiple, in quanto sfociano spesso in risultati ambigui e di difficile interpretazione. Non a caso, il Consiglio comunale di Bologna ha recentemente modificato lo Statuto optando per la formulazione di quesiti a risposta binaria (“Sì” o “No”).

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. *Il dettato costituzionale in tema di referendum, funzione e poteri della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale, le otto richieste radicali di referendum*, Roma, 1978.

U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, su *Democrazia e diritto*, numero 3, 2006, pp. 151-166.

U. Allegretti, *Democrazia partecipativa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*. Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 295-335.

M. R. Allegri, *A Bologna il referendum consultivo cittadino riapre il dibattito sui finanziamenti pubblici alle scuole paritarie*, in *Osservatorio costituzionale* n. 0, 2013 (www.osservatorioaic.it).

L. Baccaro in *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, in *Stato e mercato*, n. 3, 2004, pp. 383-412.

A. Barbera, A. Morrone, *La repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003.

A. Bardusco, *Sui referendum locali*, in *Amministrare*, n.1/2, 1989, pp. 119 e ss.

P. Barrera, *Il referendum nei regolamenti comunali*, in *Democrazia e diritto*, n. 1 (suppl.) 1990, pp. 71-90.

M. Barbagli, A. Maccelli, *La partecipazione politica a Bologna. Rapporto al Consiglio Comunale*, Bologna, Il Mulino, 1985.

S. Bartole, E. Bettinelli, *Trieste: cronaca e problemi di una consultazione popolare non svolta*, in *Il Politico*, n. 4, 1980, pp. 635 e ss.

F. Benelli, *L'unicità del referendum sugli statuti regionali e la giusta logica del "tutto o niente"*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2006, pp. 532-538.

C. Besso, *Partecipazione del cittadino alle scelte pubbliche: dal riconoscimento del diritto alla sua concreta negazione* in *Giurisprudenza italiana*, n. 6, 2008, pp. 1472-1474.

R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2-3 aprile 2009.

R. Bifulco, *Democrazia deliberativa* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 271-294.

L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, su *Democrazia e diritto*, n. 4, 2006, pp. 11-26.

L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n. 1, 2005, pp. 67-88.

N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Democrazia e partecipazione*, Torino, 1978, ora in *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.

P. Bonetti, *Le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *Le regioni*, n. 4/2004, pp. 1168-1181.

E.W. Bockenforde, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1985, pp. 227-263.

B. Caravita, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Politica del Diritto*, n. 1,

1989, pp. 23-45.

L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione*, Milano, Feltrinelli, 2012.

A. Chiappetti, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1974.

E. Codini, *Referendum nel diritto amministrativo*, in *Digesto – Discipline Pubblicistiche*, www.leggiditalia.it, 1997.

J. Cohen, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in A. Hamlin e P. Pettit (a cura di), *The Good Polity*, Oxford, Blackwell, 1989 pagg. 17-34.

P. Costa, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangieri*, n. 3, 2004, pp. 329-400.

A. D'Andrea, *Partecipazione e "diritti quotidiani". Le consultazioni locali sul traffico*, in *Democrazia e diritto*, n. 1 (suppl.), 1990, pp. 91-107.

V. De Sanctis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013.

M. Della Morte, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012 (www.forumcostituzionale.it).

M. Della Morte, *Rappresentanza vs. Partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012.

D. Della Porta (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004.

A. Di Giovine, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro italiano*, V, 1979, pp. 150-164.

C. Di Marco, *Democrazia autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova, Cedam, 2009.

C. Esposito, *Commento all'articolo 1*, in *La Costituzione italiana (Saggi)*, Padova, Cedam, 1954.

M. Fedele, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli editore, 1994.

G. Ferri, *Abrogazione popolare e vincolo per il Legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del «quadro politico» o delle «circostanze di fatto»*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2, 2013, pp. 275-281.

A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2007, pp. 603-681.

Cfr. G. Fontana, *Art. 33 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), vol. I, Torino, Utet, 2006, pp. 675 ss.

E. Fraenkel *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, 1958, trad. it. *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* L. Ciaurro e C. Forte (a cura di), Torino, Giappichelli, 1994,

F. Galgano, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, Il Mulino, 2007.

F. Gallo, *Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, *Lectio magistralis* svolta a chiusura del Festival “Lector in fabula” organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vagno, 15 settembre 2013, www.cortecostituzionale.it.

M. S. Giannini, *Leggi di principi sui poteri locali*, in *Foro amministrativo*, n. 10, 1989, pp. 2939 e ss.

T. Giupponi, *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al “caso Genova”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it)

G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 1, 1947, pp. 30 ss.

J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Francoforte, Suhrkamp Verlag, 1992, trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Bari, Laterza, 2013.

V. Italia (a cura di), *Testo unico degli enti locali - Volume I*, Milano, Giuffrè, 2000.

A. Lazzaro, *I referendum negli statuti comunali*, Milano, Giuffrè, 1998.

A. Mangia, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (www.forumcostituzionale.it).

M. Luciani, *Articolo 75 – Il referendum abrogativo*, 2005, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 2005.

M. Luciani, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37 del 2008, pp. 157-182.

M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, CEDAM, 2004.

E. E. Mack, *The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform*, in *Nebraska Law Review*, vol. 67, n. 3, 1988, p. 617 ss., <http://digitalcommons.unl.edu>.

T. Martines, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, Giuffrè, 1960.

A. A. Martino, *Scelta razionale e voto referendario: quel pasticciaccio di Pisa '88*, in Id. e F. Ruggeri (a cura di) *Scelta razionale e azione politica*, Milano, Franco Angeli, 1995.

C.-L. de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, 1758, traduzione italiana di B. Boffito Serra, *Lo spirito delle leggi*, Milano, Rizzoli, 1967.

R. Mosconi, *Diritto di voto ai cittadini stranieri: l'esperienza del Comune di Forlì*, in *Autonomie locali e servizi locali*, fasc. 3/2002, p. 533 e ss.

A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.

A. Morrone, *Abrogazione e "reviviscenza" nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1 del 2012, pp. 121 – 131.

A. Morrone, *Il principio di sussidiarietà e l'integrazione europea pluralistica*, in *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 150-169.

C. Mortati, *Commento all'art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*.

F. Navaro, *Referendum comunale e giurisdizione in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* n. 9, 2011, pp. 936-938.

D. Nocilla, *Trieste e la "Ragion Politica"* in *Diritto e società*, n. 2, 1980, pp. 315-328.

R. Pagano, *Informatica e potere legislativo*, in *Informatica e diritto*, n. 2, 1982, pp. 93-116.

R. Pagano, *Telematica e democrazia diretta*, in *Informatica e diritto*, n. 3, 1984, pp. 27-39.

L. Paladin. *I "principi fondamentali" della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 1997, pp. 3029-3063.

B. Pezzini, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992, pp. 429-473.

P. Piazza, *A chi spetta la giurisdizione sul conflitto tra comitato promotore di un referendum comunale e l'organo di controllo dell'ammissibilità del quesito? La posizione giuridica del comitato promotore fra diritto pubblico soggettivo e interesse legittimo*, in *Il Foro padano*, n. 1, 2008, pp.141-165.

A. Pizzorusso, *I controlli di ammissibilità del referendum*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1985, pp. 265-288.

G.U. Rescigno, *Referendum e istituzioni*, in *Politica del diritto*, 1978, pp. 605-627.

E. Rotelli, *Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale*, in *Politica del diritto*, n. 4 del 1977, pp. 357-397.

E. Rotelli, *Il referendum deliberativo comunale in Italia*, in *Amministrare*, n. 2 del 1999, pp. 297-308.

G. Sartori, *Democrazia* (voce), in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vol. II, 1992, pp. 742-749.

G. Sartori, *Democrazia: cosa è*, Milano, Rizzoli, 1993 ora in ed. aggiornata del 2011 per BUR Saggi.

V. Pazé, *La democrazia degli antichi, la democrazia dei moderni*, in *Questione giustizia*, 5/2012, pp. 43-56.

A. Pertici, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010.

G. Rolla, T. Groppi, L. Luatti, *L'Ordinamento dei comuni e delle provincie*, Milano, Giuffré, 1990-1993.

J.-J. Rousseau, *Du contrat social: ou principes du droit politique*, 1762, traduzione di M.Garin in *Rousseau, Scritti politici*, vol. II, Bari-Roma, Biblioteca Universale Laterza, 1994.

A. Ruggeri, *Il cappio alla gola degli statuti regionali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006 (www.forumcostituzionale.it).

A. Ruggeri, *Il doppio volto della consulta statutaria calabrese*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2008 (www.forumcostituzionale.it)

G.M. Salerno, *Referendum* (voce), *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Giuffré, Milano, 1988 (in formato digitale su www.iusexplorer.it).

C. Schmitt in *Dottrina della Costituzione*, 1928, ed. italiana Milano, Giuffré, 1984.

Y. Sintomer, *Il potere al popolo* (trad. di D. Frontini), Bari, Dedalo, 2009.

A. Sterpa, *L'introduzione del voto alternativo e del voto trasferibile in*

Italia: riflessioni sulla proposta Ceccanti-Ichino, in *Polena* n. 3 del 2010.

C.R. Sunstein, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2009.

L. Tallian, *Direct Democracy: An Historical Analysis of the Initiative, Referendum, and Recall Process*, Los Angeles, People's lobby press, 1977.

A. Torre, *La giurisprudenza dei TAR in materia di referendum comunali*, in *Rivista ANCI*, n. 10 del 1988.

P. V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2003.

P. V. Uleri, *Referendum: tra liberalismo e democrazia. Asserzioni di valore e osservazioni empiriche*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n.2, 2002, pp. 195-238.

A. Valastro, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, 1-2, 2008, pp. 477-494.

L. Vandelli, *Consultazioni popolari a livello locale: prospettive e ipotesi*, in *Regione e governo locale*, nn. 3/5, 1986, pp. 1-8.

L. Vandelli, *I progetti di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali*, in *Regione e governo locale*, n. 3, 1990, pp. 307-317.

L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alle legge 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, Maggioli, 1991.

G. Vignocchi, G. Ghetti, *Comuni e province nell'ordinamento italiano*, Torino, UTET, 1980.

M.P. Vipiana, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Diritto e società*, 1990, n. 2, pp. 225-298.

P. Widmann, *Ammissibilità dei referendum consultivi comunali: “garanti” e limiti del controllo dell’A.G.O.* in *il Corriere giuridico*, 2010 fasc. 5, pp. 654-663.