

**OSSERVAZIONI SU EMENDAMENTI**  
**Seduta del 01/12/2015**

**Emendamento n. 5. Introduzione referendum propositivo e confermativo**

Si rende parere favorevole sull'emendamento, a condizione che siano adottate le seguenti modifiche.

1) Deve essere soppresso l'inciso «o sulle quali il Comune può esprimere proposte o pareri». A norma di legge, infatti, i *referendum* possono svolgersi esclusivamente su materie di competenza comunale (ex artt. 75.3, e 77.1 TULROC; cfr. anche sent. Corte conti, sez. giur. Tosc., n. 527/2003).

2) Dopo la parola «questioni» deve essere aggiunta la locuzione «di rilevanza generale» (come nel testo vigente dello Statuto). La modifica richiesta è da ricondurre alle seguenti considerazioni.

a) Il riferimento alla «rilevanza generale» risponde ad un'implicita caratteristica dell'istituto referendario, che è finalizzato a far pronunciare direttamente la collettività (tramite il corpo elettorale) su una questione che la riguarda direttamente. In caso contrario, bisognerebbe ammettere che il corpo elettorale possa pronunciarsi su una questione priva di una rilevanza per l'intera collettività (quale può presentarsi un atto amministrativo puntuale).

b) Si aggiunga, in termini più strettamente giuridici, un ulteriore limite implicito del *referendum*. In virtù del principio di distinzione tra politica e amministrazione (artt. 1.4.b, 4.1 e 36.1 TULROC; art. 1.1.b TULROP), gli strumenti di democrazia diretta (quali forme di partecipazione *politica* del corpo elettorale) possono riguardare solo gli atti degli organi di governo, e non anche quelli riservati agli organi di gestione dalla legge (a titolo esemplificativo, si vedano artt. 36.2 e 37.2, TULROC, nonché gli artt. 4, 36, 42 e 44 TULROP). Seppure tale limite non coincida con il primo (rilevanza generale o particolare del quesito referendario), ad esso si sovrappone parzialmente: le funzioni normative, di programmazione e di indirizzo (tipiche degli organi di governo) hanno tipicamente una rilevanza assai più generale rispetto alle funzioni tecnico-gestionali (demandate *ex lege* ai dirigenti).

Si tenga inoltre conto che analoghe considerazioni sono state formulate dalla giurisprudenza amministrativa (per tutti, cfr. sent. TAR Bari, sez. III, n. 1926/2005).

3) Premesso che possono essere sottoposte a *referendum* solo questioni di rilevanza generale, con l'esclusione di qualsiasi atto di natura tecnico-gestionale, e che nell'ordinamento vigente è il Consiglio l'organo di «indirizzo e controllo politico-amministrativo», è necessario circoscrivere gli oggetti su cui può essere svolto un *referendum* alle sole competenze del Consiglio comunale. Gli stessi proponenti riconoscono implicitamente tale questione, limitando l'uso del *referendum* confermativo alle sole competenze del Consiglio comunale. La stessa *ratio* dovrebbe essere estesa anche ai *referendum* propositivi. Si richiede dunque di adeguare come segue l'emendamento:

a) sostituire le parole «di competenza comunale» con le parole «di competenza del Consiglio comunale»;

b) sopprimere l'ultimo periodo («Il *referendum* confermativo può essere richiesto sulle deliberazioni del Consiglio comunale»).

Tale modifica è peraltro coerente lo spirito degli altri emendamenti presentati dai proponenti (emendamenti n. 8 e B) e ha il solo fine di raggiungere una maggiore coerenza del testo.

**Emendamento n. 7. Comitato dei garanti – Sostituzione art. 19, comma 4**

Nessuna osservazione di legittimità sull'emendamento.

Si invita a riflettere sulla possibilità di mantenere nel testo dello Statuto un'indicazione a riguardo del sistema di elezione o nomina dei garanti (sia esso l'elezione a maggioranza qualificata da parte del Consiglio o un altro). Il rimando al Regolamento per la definizione dei criteri di nomina dei

Garanti, infatti, potrebbe paradossalmente ridurre le garanzie delle minoranze e dei proponenti stessi.

#### Emendamento n. 8. Sostituzione art. 19, comma 6 – Definizione procedura e introduzione della controproposta

In primo luogo, è necessario premettere che lo Statuto, nel disciplinare gli istituti di partecipazione, non è totalmente libero, ma deve rispettare il principio di legalità. In particolare, lo Statuto non può derogare alle competenze degli organi di governo stabilite per legge (art. 26-29 TULROC).

1) Si rende parere non favorevole sul primo periodo dell'emendamento: la locuzione «alla prima seduta utile» non è chiara. «Prima» rispetto a cosa: alla verifica del raggiungimento del numero minimo di sottoscrizioni o all'indizione della consultazione referendaria? Si ritiene opportuna una precisazione.

2) In merito all'ultimo periodo, si ricorda che spetta obbligatoriamente al Consiglio comunale la deliberazione finale su tutti gli oggetti di cui all'art. 26.3 TULROC, anche in caso di svolgimento di un *referendum*: la legge, sul punto, non prevede deroghe. La proposta più votata, pertanto, può entrare in vigore solo a seguito di una conseguente deliberazione del Consiglio comunale.

#### Emendamento n. 9. Abrogazione della disposizione che vieta l'abbinamento delle date referendarie ed elettorali – Art. 19, comma 9

Si rende parere non favorevole sull'emendamento. La modifica proposta, infatti, confligge con un preciso obbligo di legge (art. 75.3 TULROC).

#### Emendamento A. Materie referendabili

1) Si rende parere non favorevole sulla modifica del comma 2 proposta.

In ossequio al principio di legalità, lo Statuto non può estendere gli istituti di democrazia diretta a qualsiasi oggetto o materia. In primo luogo, non possono essere sottoposti a *referendum* gli atti dovuti per legge, questioni che esulino dalla competenza comunale e quesiti che riguardino i gruppi linguistici (art. 75.3 TULROC).

Nello specifico della proposta:

a) la legge, in materia statutaria, regola direttamente le forme e le modalità di svolgimento dei *referendum* (art. 3 TULROC): rispetto a tali oggetti, l'autonomia comunale è ovviamente compressa dalle disposizioni relative e non può prevedere ulteriori forme referendarie rispetto a quelle prescritte. La modifica proposta, invece, renderebbe le modifiche statutarie sottoponibili a qualsiasi tipo di *referendum* previsto dallo Statuto stesso;

b) per quanto riguarda «i provvedimenti concernenti tributi e tariffe» e «i provvedimenti inerenti all'assunzione di mutui o all'emissione di prestiti», la modifica dovrebbe essere esclusa. Infatti, le decisioni in materia finanziaria, tributaria e di accensione di mutui o prestiti sono tra loro intimamente connesse. I margini per scelte nette e durevoli (quali dovrebbero presentarsi i quesiti referendari) sono sostanzialmente soppressi da articolati obblighi di legge (spesso mutevoli), da accordi istituzionali tra i diversi livelli di governo (periodicamente rinegoziati) e dalla necessità di garantire un equilibrio finanziario complessivo del sistema (cfr. anche sent. TAR Bari, sez. III, n. 1926/2005, in merito alla necessità di interpretare in senso estensivo il divieto di svolgimento dei *referendum* in materia di bilancio).

2) Si rende parere non favorevole sull'introduzione del comma 2-bis, nella formulazione data, per i seguenti motivi:

a) il comma 2-bis proposto ed il comma 2 dello Statuto sono tra loro incoerenti: in particolare, il

comma 2 vieta *referendum* sul bilancio preventivo; il comma 2-*bis* li consente (se pur a determinate condizioni) sugli atti «relativi alla materia di bilancio»;

b) gli «obiettivi economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea» (il c.d. «Patto di stabilità e crescita») impegnano la Repubblica nel suo complesso, e non direttamente il Comune di Trento. Gli enti territoriali sono invece soggetti, in aggiunta agli obblighi di legge, ad accordi istituzionali tra i diversi livelli di governo (periodicamente rinegoziati, e dunque instabili e mutevoli). Tra questi assume particolare rilevanza, nel nostro contesto, il «Protocollo di intesa in materia di finanza locale» (cfr. artt. 23 e 27 della L.p. 3/2006). Si vedano sul punto, anche gli artt. 79-80 dello Statuto speciale (DPR 670/1972);

c) l'emendamento procede da un presupposto erroneo: che l'«equilibrio di bilancio» sia conseguibile attraverso scelte tendenzialmente stabili nel tempo. Bisogna invece notare che le misure per garantire l'equilibrio di bilancio (si veda, in part., art. 9.1 della L. 243/2012) sono mutevoli e devono essere costantemente aggiornate in base agli obblighi di legge o pattizi (vedi punto 3), alle fasi del ciclo economico (cfr. art. 81.1 Cost.), alle altre scelte finanziarie compiute dall'Amministrazione. La compatibilità di un quesito referendario con l'equilibrio complessivo di bilancio non è dunque acquisibile a priori, ma dovrebbe essere periodicamente ridiscussa.

### Emendamento B. Effetto vincolante del referendum

Preliminarmente, si fa presente che i *referendum* – anche se ammissibili ai sensi dell'art. 19.2 dello Statuto comunale – non possono comunque assumere un effetto vincolante su alcuni oggetti. A titolo esemplificativo e non esaustivo, possiamo indicare tra questi:

- a) gli atti obbligatori per legge, quando il quesito, se approvato, ne comporti l'abrogazione totale, la mancata adozione o, comunque, la violazione dell'obbligo di legge;
- b) gli atti che debbano essere adottati obbligatoriamente entro termini fissati dalla legge;
- c) le questioni riguardanti progetti banditi, contratti già stipulati o, comunque, obbligazioni già esistenti prima della presentazione della richiesta di indizione di *referendum*;
- d) i quesiti che, se approvati, comportino direttamente nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- e) gli atti di natura tecnico-gestionale, anche quando la relativa competenza sia attribuita agli organi di governo.

1) Ciò chiarito, si rende parere non favorevole sull'inciso «il Sindaco, con decreto da assumere entro cinque giorni dalla proclamazione dei risultati, dichiara l'entrata in vigore dell'atto referendario» (primo e quarto periodo del comma 7 proposto), per i seguenti motivi:

- a) la disciplina degli istituti di partecipazione non può derogare alle competenze degli organi di governo stabilite per legge (art. 26-29 TULROC). In particolare, al Consiglio comunale spetta obbligatoriamente la deliberazione finale su tutti gli oggetti di cui all'art. 26.3 TULROC, anche qualora dovesse limitarsi a recepire il risultato referendario;
- b) analogamente, l'eventuale ritiro di una deliberazione non approvata in sede di *referendum* confermativo dovrebbe essere deliberato espressamente dall'organo competente (art. 21-*quinquies* della L. 241/1990). La proposta, invece, nulla prevede sul punto.

2) Si segnala la contraddittorietà tra il secondo ed il quinto periodo del comma. Ai soli fini della chiarezza e della coerenza interna del testo, si propone la seguente riformulazione: «Se, nei cinque anni successivi all'adozione, una deliberazione approvata in seguito a *referendum* propositivo o confermativo è sottoposta a modifiche deve essere sottoposta obbligatoriamente a *referendum* confermativo. Non si dà luogo a *referendum* in caso di adeguamenti imposti dalla legge».

### Emendamento C. Sottoscrizioni referendum confermativo statutario

Nessuna osservazione di legittimità sull'emendamento.

### Emendamento C1.

Nessuna osservazione sull'emendamento.

### Emendamento D. Conformità al diritto superiore

1) Si rende parere non favorevole sull'inciso «, che non può essere inferiore ai dieci giorni ai sensi dell'articolo 54 della legge regionale 4 gennaio 1993 e successive modificazioni». La legge, infatti, stabilisce che le deliberazioni consiliari siano pubblicate per dieci giorni consecutivi (art. 79.1 TULROC) e non può essere derogata dallo Statuto comunale, con la previsione di termini di pubblicazione neppure potenzialmente diversi (nel caso specifico, anche superiori ai dieci giorni).

2) Si rende parere non favorevole sul nuovo comma 3-*bis* proposto nell'emendamento. Il parere è reso per i seguenti motivi:

- a) le modalità di adozione di delibere indifferibili e urgenti sono stabilite direttamente dalla legge (art. 79.4 TULROC) e non sono derogabili dallo Statuto;
- b) in merito al secondo periodo, il *referendum* confermativo obbligatorio così istituito deve trovare gli stessi limiti delle altre consultazioni referendarie (comma 2);
- c) Nel nostro ordinamento, non sussiste l'istituto della perdita di «efficacia fin dall'inizio» per motivi di merito (l'eventuale revoca ha sempre efficacia *ex nunc*: vedi art. 21-quinquies, L. 241/1990). Poiché l'eventuale introduzione di un simile meccanismo dovrebbe trovare fondamento nella legge, lo Statuto non può disporre in merito.