

Regione Autonoma Trentino - Alto Adige

Ripartizione II
Affari Istituzionali,
competenze ordinarie e previdenza



Autonome Region Trentino - Südtirol

Abteilung II
Institutionelle Angelegenheiten,
Ordnungsbefugnisse und Vorsorge

38122 TRENTO / TRIENT 20 aprile 2016
Via Gazzoletti, 2 - Tel. 0461/201308 - Fax 0461/201310-201312
E-mail: ripaist@regione.taa.it

OGGETTO / BETRIFFT: Referendum confermativo
delle modifiche allo Sta-
tuto comunale.

Regione Autonoma Trentino Alto Adige
Autonome Region Trentino Südtirol

Id Doc: 3999564
Registro: RATAA



Num. Prot: 0006270/P del: 20/04/2016

Egregio Signor
dott. Giuseppe Dolzani
Segretario Generale
del Comune di Pergine Valsugana
Piazza Municipio, 7
38057 - PERGINE VALSUGANA (TN)

Prima di rispondere ai quesiti formulati nella richiesta di parere, va detto che le disposizioni in materia di *referendum* (statutario) confermativo - articoli 17 e 18 della legge regionale 9 dicembre 2014 n. 11 - sono il risultato dell'accoglimento (parziale) di emendamenti di iniziativa consiliare presentati direttamente in aula.

La Giunta - e gli Uffici regionali - non hanno dunque avuto la possibilità di prendere parte alla stesura delle disposizioni in oggetto, né il tempo materiale di correggerne le inesattezze lessicali, colmarne le lacune e porre rimedio a talune incongruenze "tecniche" (ad esempio le disposizioni relative al *quorum* strutturale, formulate in termini di partecipazione massima anziché minima). Si consideri inoltre che lo stesso Consiglio regionale non dispone - a differenza dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano - di un proprio Servizio legislativo chiamato a valutare sotto il profilo della tecnica normativa i disegni di legge ed i relativi emendamenti.

Riguardo al senso complessivo della nuova disciplina regionale sul *referendum* statutario confermativo, nella Circolare regionale n. 5/2015 si era chiarito come l'intento del legislatore regionale fosse stato quello di "... *promuovere la democrazia diretta*", introducendo una serie di disposizioni che "... *nel loro insieme disegnano un deciso rafforzamento dello strumento referendario: riduzione del numero di sottoscrizioni necessarie per l'iniziativa; ampliamento della finestra temporale per la raccolta delle medesime; riduzione e diversificazione per fasce demografiche del quorum strutturale; oneri informativi - con garanzia di imparzialità - posti a carico dell'amministrazione comunale*" (si veda il commento agli articoli 17 e 18 della LR n. 11/2014 al seguente link:

http://www.regione.taa.it/Moduli/1431_Circolare%20n.%205%20bilingue%20con%20note%20di%20commento.pdf).

Per venire alle specifiche questioni oggetto della richiesta di parere si ritiene di dover ribadire quanto segue.

Necessità del recepimento statutario (quesito n. 1).

Taluni elementi della norma (termine per la richiesta di *referendum*; ammissibilità decisa entro i successivi 30 giorni; numero massimo di sottoscrizioni scaglionato per fasce demografiche di appartenenza del comune; termine di 90 giorni per la raccolta delle sottoscrizioni; “*quorum-zero*” ai fini della validità; *quorum* funzionale del 50% + 1 dei voti validi) sembrerebbero indicare la volontà del legislatore regionale - certamente questa era l'intenzione dei consiglieri autori degli emendamenti (parzialmente) accolti - di introdurre una disciplina tendenzialmente “auto-applicativa”, nel senso che l'eventuale mancato recepimento da parte degli Statuti (e dei Regolamenti sulla partecipazione) comunali non dovrebbe comportare di per se stesso l'impossibilità di svolgimento del referendum confermativo.

E' evidente tuttavia che la disciplina legislativa del *referendum* confermativo è - estremamente - stringata e su taluni aspetti indubbiamente lacunosa.

Una integrazione in via interpretativa, ad esempio applicando analogicamente la disciplina legislativa relativa ai “*referendum* popolari” (v. articolo 77 del TULROC, a sua volta integrato dall'articolo 18 della stessa LR n. 11/2014) non sembra in grado di colmare tutte le lacune.

Si potrebbe pensare ad una integrazione della - scarsa - disciplina regionale sul *referendum* confermativo facendo ricorso all'applicazione analogica di quanto disposto dal regolamento di ciascun comune per i referendum propositivi. Ma anche tale soluzione risulta problematica, dal momento che il legislatore non ha delineato il *referendum* confermativo in termini univoci, che consentano all'interprete di dedurre dalle (poche) caratteristiche specificate in legge un chiaro orientamento.

In conclusione, al di là della - di per sé problematica - ricostruzione della volontà del legislatore, la necessità di un recepimento statutario (ed eventualmente regolamentare) sembra derivare dall'oggettiva mancanza di elementi normativi che consentano uno svolgimento certo e ordinato del procedimento referendario confermativo.

Numero di sottoscrizioni richiesto a sostegno del referendum (quesito n. 2).

Ove si aderisca alla tesi della necessità di un recepimento statutario (e regolamentare) da parte di ciascun Comune, è chiaro che sarà lo statuto comunale a determinare - nel rispetto del limite stabilito dalla legge regionale - il numero di sottoscrizioni richiesto a sostegno del referendum confermativo.

Volendo invece aderire alla tesi di una immediata operatività delle disposizioni di legge (a prescindere dal recepimento statutario/regolamentare) il limite massimo di sottoscrizioni stabilito dalla legge regionale dovrebbe essere letto in termini di “numero di sottoscrizioni richieste” a sostegno del referendum confermativo.

Sospensione dell'entrata in vigore [delle modifiche] dello statuto (quesito n. 3 - vedi anche risposta al quesito n. 5).

La sospensione dell'entrata in vigore [delle modifiche] dello statuto, qualora entro i trenta giorni di “affissione” sia stata avanzata richiesta di referendum confermativo (e purché le modifiche statutarie non fossero imposte dalla legge), consegue *ope legis*, dal semplice fatto dell'attivazione del procedimento referendario confermativo.

Di per sé, uno specifico provvedimento di sospensione, non è dunque neppure necessario.

Si ritiene tuttavia opportuna una delibera di presa d'atto, che, in mancanza di indicazione espressa da parte del legislatore, può ritenersi di competenza della Giunta comunale, in relazione al carattere generale/residuale della competenza giuntale (articolo 28, primo comma del TULROC "La giunta compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge o dallo statuto al consiglio e che non rientrino nelle competenze, previste dalla legge o dallo statuto, del sindaco, degli organi di decentramento, del segretario comunale o dei funzionari dirigenti;...").

Considerata la rilevanza dello Statuto – Carta fondamentale del Comune – si ritiene altresì opportuna una adeguata forma di pubblicità della intervenuta sospensione dell'entrata in vigore delle modifiche statutarie.

Com'è noto, la disciplina regionale sull'approvazione (e modifica) degli statuti comunali non prevede una duplice pubblicazione successiva, a differenza del procedimento stabilito per le modifiche costituzionali (laddove la prima pubblicazione svolge mera funzione di pubblicità notizia; la seconda, successiva alla promulgazione della legge costituzionale, è prevista ai fini dell'entrata in vigore).

Nonostante l'introduzione dell'istituto del referendum confermativo statutario, il legislatore regionale ha mantenuto invariata la disciplina relativa alle modalità di pubblicazione degli statuti comunali: il comma 3 dell'articolo 3 del TULROC dispone la pubblicazione dello statuto nel bollettino ufficiale della regione e l'affissione all'albo pretorio (da intendersi ora come riferita all'albo telematico) per trenta giorni consecutivi.

Il secondo periodo dello stesso comma specifica che lo statuto entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua affissione all'albo pretorio del comune.

E' chiaro dunque che il termine di trenta giorni – ai fini della presentazione della richiesta di referendum confermativo – va riferito ai trenta giorni di affissione all'albo pretorio (da intendersi ora come pubblicazione sull'Albo telematico) ai fini dell'entrata in vigore.

Si ritiene pertanto che la delibera di presa d'atto (della presentazione della richiesta di referendum confermativo e pertanto) della sospensione dell'entrata in vigore delle modifiche statutarie dovrebbe essere pubblicata sullo stesso Albo telematico (e solo eventualmente sul Bollettino Ufficiale della Regione).

Presentazione della richiesta di referendum. Effetti. (quesito n. 5).

La presentazione della richiesta di referendum confermativo sospende l'entrata in vigore delle modifiche ma non interrompe il decorso del termine di "affissione" (= pubblicazione all'albo telematico), che non dovrà pertanto riprendere a decorrere da zero una volta concluso (anche "prematamente", in caso di inammissibilità del quesito) il (sub)procedimento referendario.

Va da sé che ove si accolga la "tesi dell'indivisibilità" secondo la quale le modifiche (non obbligatorie per legge) apportate allo Statuto possono essere sottoposte a referendum confermativo solo nel loro complesso (vedi risposta al quesito n. 4), la richiesta di sottoporre a referendum confermativo una sola tra più (o solo alcune di più numerose) modifiche statutarie porterà ad una dichiarazione di inammissibilità del quesito referendario, ma nondimeno comporterà la sospensione per l'intero "pacchetto" di modifiche e non solo per quella (o per quelle sole) oggetto della richiesta di referendum confermativo.

La natura del referendum confermativo (quesito n. 4).

La risposta al quesito n. 4 (Il referendum confermativo può essere richiesto anche solo rispetto ad una modifica allo statuto oppure deve riguardare tutte le modifiche adottate?) dipende dalla soluzione di un quesito di fondo: qual è la natura del *referendum* confermativo?

La natura del *referendum* confermativo è controversa in dottrina. Gli autori si dividono tra:

- chi sostiene che tale *referendum* abbia natura propriamente confermativa. Si noti che, non di rado, gli interventi di modifica statutaria (o costituzionale) contengono misure di segno opposto, disegnando nel loro insieme un certo "equilibrio" voluto dal Consiglio comunale (o dal Parlamento, nel caso delle modifiche costituzionali). Se si ritiene che il *referendum* abbia natura propriamente confermativa, il quesito referendario può riguardare soltanto l'intero pacchetto di modifiche e gli elettori possono solo "prendere (tutte le modifiche) o lasciare (tutto com'era prima delle modifiche)". Così avviene per i *referendum* confermativi costituzionali ai sensi dell'articolo 4 della legge 25 maggio 1970, n. 352 "*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*". Non a caso la commissione di saggi che doveva formulare proposte di modifica costituzionale al Governo Letta aveva ipotizzato di mantenere distinti i disegni di legge di riforma costituzionale (un d.d.l. per ciascun Titolo della Costituzione da riformare) in modo da poterli sottoporre separatamente a *referendum* confermativo;
- chi sostiene che in realtà si tratti di un *referendum* approvativo/abrogativo preventivo (il quesito referendario può essere formulato anche in termini parziali rispetto al complesso delle modifiche, isolando singoli aspetti - di segno "negativo", secondo il punto di vista dei promotori del *referendum* - rispetto ad altre modifiche, ritenute "positive" dai promotori e in quanto tali non sottoposte a *referendum*. Di conseguenza aumenta a dismisura il potere dello strumento di democrazia diretta, che può "disarticolare" l'equilibrio complessivo delle diverse modifiche volute dagli organi di democrazia rappresentativa. Il *referendum* si trasforma da *referendum* propriamente confermativo a *referendum* sostanzialmente "abrogativo-preventivo" (prima ancora dell'entrata in vigore delle disposizioni prese di mira): infatti la vera intenzione dei promotori non è quella di confermare le modifiche sottoposte a *referendum* ma di farle bocciare dagli elettori.

Non si tratta certo di sottigliezze accademiche.

Al contrario, le diverse posizioni dottrinarie riflettono una contrapposizione sostanziale (fautori della democrazia diretta contro fautori della democrazia rappresentativa) circa la stessa "titolarità" della competenza e del potere di iniziativa rispetto alla modifica della Carta fondamentale (Costituzione; rispettivamente, per gli enti locali, Statuto comunale).

Se si ammette la possibilità di "*referendum* confermativi parziali", ritagliando il quesito referendario su specifici aspetti dello statuto modificati dal consiglio comunale, si dà ingresso alla possibilità di interventi popolari di modifica "selettiva-abrogativa" (sia pure circoscritti nell'ambito delle modifiche introdotte, in prima battuta, dal consiglio comunale) degli statuti e in realtà si trasforma il *referendum* confermativo in *referendum* "approvativo/abrogativo".

Sul tema il legislatore regionale non ha preso una posizione esplicita.

Si potrebbe dunque ritenere che il legislatore abbia voluto rimettere agli stessi Statuti (e regolamenti) comunali la scelta in favore di un *referendum* (propriamente) confermativo, piuttosto che per un *referendum* approvativo/abrogativo.

Secondo lo scrivente ufficio la disciplina regionale sul *referendum* confermativo, pur rappresentando una indubbia - e per molti versi innovativa - apertura a istituti di democrazia diretta, deve essere letta nel quadro sistematico dell'ordinamento degli enti locali, tuttora fondamentalmente ispirato a principi di democrazia rappresentativa.

Ove si aderisca a tale premessa sistematica, occorre ammettere i seguenti corollari:

- 1) la competenza e il potere di iniziativa di modifica dello Statuto rimangono stabilmente in capo al Consiglio comunale;
- 2) il consiglio comunale conserva la possibilità - anche successivamente alla richiesta di *referendum* confermativo - di approvare ulteriori modifiche statutarie (che accolgano tutte le posizioni dei proponenti il *referendum* confermativo) ovvero di revocare integralmente la precedente modifica statutaria sottoposta a richiesta di *referendum* (sostanzialmente accogliendo anche in questo caso la richiesta dei promotori).
In queste ipotesi il *referendum* non avrebbe più ragion d'essere (nel primo caso per il venir meno dello scopo; nel secondo per il venir meno dello stesso oggetto, dal momento che la situazione sarebbe riportata allo *status quo ante*).
- 3) non sono ammessi quesiti parziali sulle modifiche statutarie: il quesito referendario dovrà riguardare l'insieme delle modifiche statutarie e gli elettori dovranno esprimersi a favore o contro il complesso di modifiche ("prendere o lasciare"). Detto altrimenti: lo strumento referendario confermativo non può essere utilizzato come un *referendum* abrogativo, attraverso una "non-approvazione" (=abrogazione preventiva) selettiva di solo una o solo alcune di più numerose modifiche statutarie, per alterare a piacere l'equilibrio statutario complessivo risultante dalle modifiche consiliari.
- 4) è certamente opportuna (di più: necessaria) la disciplina statutaria e regolamentare dei numerosi aspetti del procedimento referendario confermativo non disciplinati dal legislatore regionale. Tuttavia si ritiene che la scelta di fondo circa la natura del *referendum* statutario confermativo dovrebbe essere rimessa alla legge sull'ordinamento comunale, trattandosi di istituto potenzialmente in grado di incidere sulle competenze degli organi fondamentali del comune e sulla stessa forma di governo dell'ente (a partire proprio da un aspetto essenziale, quale è quello relativo alle competenze e ai poteri di iniziativa del Consiglio comunale rispetto alla Carta fondamentale del Comune).

Cordiali saluti.

PF




LA DIRIGENTE DELLA RIPARTIZIONE II

-dott.ssa Loretta Zanon -

