VERSIONE PROVVISORIA NON CITABILE

IL REFERENDUM LOCALE

Cristina Equizi*

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi sulla consultazione referendaria locale prima della legge di riforma n. 142 del 1990; **2.** Il referendum locale nel nuovo assetto degli enti locali; **3.** Il difficile sviluppo degli enti locali prima della riforma del Titolo V; **4.** (segue)…La riforma del Titolo V e le successive innovazioni a livello locale; **5.** I referendum locali oggi: prassi; **5.1.** Tipologie di referendum; **5.2.** I promotori; **5.3.** L'oggetto della consultazione; **5.4.** Limiti per l'ammissibilità dei referendum; **5.5.** Giudizio di ammissibilità; **5.6.** Effetti del referendum; **6.** I referendum locali oggi: progetti *in itinere* e prospettive.

1. Cenni introduttivi sulla consultazione referendaria locale prima della legge di riforma n. 142 del 1990.

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

La consultazione referendaria locale è stata disciplinata, per la prima volta, dalla legge n. 103 del 1903 recante norme sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, disciplina che aveva previsto una consultazione referendaria, obbligatoria e di carattere deliberativo, circoscritta alle sole delibere comunali concernenti l'assunzione diretta di un servizio pubblico da parte del comune[1]. Successivamente, con la modifica operata dal R.D. n. 2578 del 1925 (T.U. delle leggi sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e delle Province), il referendum deliberativo sulle municipalizzazioni da obbligatorio divenne facoltativo, dovendo essere indetto soltanto qualora la richiesta in opposizione alla delibera di assunzione del servizio pubblico fosse stata sottoscritta da almeno un ventesimo degli elettori[2].

Inizialmente, la prassi referendaria locale trovò il favore di parte della dottrina[3] che riteneva la dimensione locale «*ottimale*» per lo svolgimento di consultazioni referendarie, dal momento che «*i mali che si temono dal referendum costituzionale o statale che dir si voglia, cadono di peso, quando si viene a limitarne il campo all'amministrazione dei centri minori, dei Comuni, perché non è qui il*

*Assegnista di ricerca in Diritto pubblico, Università degli Studi dell'Aquila, cristina.equizi@univaq.it.

[1] P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, Milano, 1999, 30.

[2] Tuttavia, tali norme per alcuni erano da ritenere abrogate dall'art. 343 TULPCP che considerava le deliberazioni degli organi comunali divenute esecutive come provvedimenti definitivi. Cfr. B. CARAVITA, I referendum locali tra sperimentazioni, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative, in Politica del diritto, 1989, 23. Sui servizi pubblici localo si v. LUCARELLI (federalismi, aic..)

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

caso di manovrare macchine complesse ed enormi ed i problemi locali, anche quando siano connessi con questioni tecniche, assumono una forma talmente piana da imporsi alla comprensione del popolo interessato»[4].

Ma, nonostante la consapevolezza che l'istituto referendario consentisse un maggior raccordo tra rappresentati e rappresentanti[5], permaneva il timore che il referendum potesse costituire una causa di delegittimazione del sistema rappresentativo locale; rischio al quale si tentava di ovviare prospettando il ricorso al referendum soltanto per problemi «*eccezionali ed entro precisi limiti temporali*»[6].

Le spinte contrapposte sul significato da attribuire al referendum locale caratterizzarono anche il dibattito in Assemblea costituente, ove le posizioni favorevoli a quest'ultimo si fondavano su presupposti diversi. Per alcuni, la dimensione locale finiva per rappresentare il male minore rispetto alla scelta di un referendum nazionale, soprattutto in considerazione dei «pericoli» di una sua attivazione su scala nazionale, dove un'alterazione dei delicati equilibri del regime parlamentare avrebbe potuto determinare conseguenze molto più gravi rispetto al piano locale[7].

Altri, invece, auspicavano una previsione più ampia possibile del referendum soprattutto in ambito comunale dove la pronuncia popolare, riguardando «*questioni di carattere pratico ed interessi circoscritti*», avrebbe consentito al corpo elettorale di esercitare direttamente un controllo politico sull'operato dei rappresentanti[8].

La diversa prospettiva con cui si guardava al referendum locale determinava un differente approccio in relazione ai tipi di referendum da introdurre a livello locale. Infatti, mentre alcuni ritenevano che, in considerazione del carattere essenzialmente rappresentativo del sistema di governo locale, il referendum avrebbe dovuto avere il valore di «*consultazione e di parere non impegnativo*»[9], altri, al contrario, erano favorevoli all'introduzione di una consultazione di carattere deliberativo, almeno con riferimento ai provvedimenti che i consigli comunali avessero ritenuto opportuno sottoporre all'approvazione del corpo elettorale[10].

Sempre in Assemblea costituente, con riguardo all'introduzione del referendum su scala locale, emerse una concezione riduttiva della «località»[11], assunta come un banco di prova dal quale trarre

---

[4] _ AVENATI BASSI, *Il referendum politico*, Torino, 1903, 36 ss.

[5] CAPOGRASSI,

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

[7] Per le diverse opinioni in Assemblea costituente si rimanda alla lettura degli atti della seconda sottocommissione del 17 gennaio 1947.

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

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

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

[11] Pur se il collegamento tra territorio e funzioni, come criterio principale per garantire l'autonomia comunale, non va sopravvalutato, è indubbio che nella individuazione delle competenze e degli interessi del Comune (così come degli altri enti territoriali) il territorio gioca un ruolo peculiare. La formula tradizionale secondo cui il territorio è elemento costitutivo dell'ente va intesa, da un punto di vista sostanziale, nel senso che il territorio è nello stesso tempo luogo di emersione degli interessi della collettività su di esso stanziata e luogo in cui gli interessi della collettività devono trovare

indicazioni sulla compatibilità tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. L'ipotesi di una disciplina costituzionale del referendum comunale non venne presa in considerazione, limitando l'introduzione del referendum per le sole «*leggi e provvedimenti della Regione*» (art. 123 Cost.) e con la previsione di forme di consultazione diretta «*delle popolazioni interessate*» sulle questioni relative a modifiche dell'assetto territoriale degli enti locali, di cui agli artt. 132 e 133 della Costituzione[12].

La legislazione successiva all'entrata in vigore della Costituzione (in particolare la legge n. 278 del 1976, recante "Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune"), e precedente alla legge n. 142 del 1990, mancava di qualsiasi cenno alla possibilità di svolgimento delle consultazioni referendarie[13]. L'unico riferimento presente nella legge n. 278 del 1976, con riguardo agli istituti di democrazia diretta (*rectius* "istituti di partecipazione popolare"[14]) in ambito comunale, era contenuto nell'art. 15 che disciplinava due forme di petizione: la prima poteva essere rivolta dagli elettori del Comune al Consiglio comunale, ma con l'esclusiva finalità di "promuovere il decentramento comunale" previsto ai sensi della medesima legge; l'altra, invece, poteva essere rivolta al Consiglio circoscrizionale in relazione agli "affari di sua competenza". Per la petizione "circoscrizionale" si prevedeva inoltre un minimo di sottoscrittori "pari a non meno di un decimo degli elettori della circoscrizione"[15].

Entrambe le petizioni comportavano effetti obbligatori per gli organi a cui erano rivolte: infatti, il co. 4 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*"[16].

L'oggetto della petizione "comunale" era 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.

---

realizzazione. Sotto questo profilo, per il Comune - così come per gli enti locali in genere - il territorio funziona come limite alla competenza dell'ente e come criterio per l'individuazione dell'ambito di attività. Cfr. CARAVITA, nota 12.

[12] Cfr., G. M. SALERNO, voce Referendum, in Enc. dir., vol. XXXIX, 249 ss.

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

[14] M. Luciani, Referendum, questioni teoriche, 163.

[15] Legge.278/1976, art. 15, co. 3.

[16] 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. Così, C. CONTE, tesi phd. 54 ss.

Negli anni '80[17], con notevole anticipo rispetto alla riforma degli enti locali, i Comuni disciplinarono ulteriori forme di partecipazione istituzionale ma nei limiti delle proprie competenze amministrative. Furono infatti introdotti i primi regolamenti comunali atti a regolare le diverse forme di referendum[18]. Successivamente, il diffondersi di regolamenti comunali in materia referendaria ed il concreto svolgimento delle consultazioni referendarie spinsero la dottrina ad interrogarsi sulla loro ammissibilità, in assenza di una precisa disciplina legislativa[19].

Da una parte si sosteneva, nel silenzio della legislazione, la piena legittimità dei regolamenti comunali disciplinanti forme di consultazione popolare[20], in conformità al dettato costituzionale (data l'apertura agli istituti referendari)[21], pur all'interno di un modello di democrazia rappresentativa. Secondo questa parte di dottrina, la disciplina degli istituti referendari avrebbe dato attuazione al principio di sovranità popolare espresso dall'art. 1 Cost. e sarebbe stata consentita dal principio di autonomia degli enti locali contenuto nell'art. 5 e nell'originario art. 128 della Costituzione. Dunque, i referendum locali, secondo questo orientamento dottrinale, avrebbero dovuto essere attinenti a questioni di esclusivo interesse comunale[22], in ragione del principio della territorialità degli enti locali.

Secondo un diverso orientamento[23], invece, in assenza di una base legislativa o costituzionale non era configurabile alcuna potestà dei Comuni di indire (e di disciplinare) referendum consultivi, neppure su questioni di esclusivo interesse della popolazione locale. Pertanto, per i Comuni non sarebbe stato legittimo disciplinare i meccanismi di democrazia diretta in assenza di una base legislativa che ne individuasse forme ed interessi pubblici.

Tuttavia, pur nell'assenza di precise norme legislative (e nella scarsa chiarezza delle pronunce giurisprudenziali), le consultazioni referendarie locali sono risultate legittime solo se: a) collegate ad

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

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

[19] B. Pezzini, Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano, cit., 444 ss.

[20] Cfr., 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.

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

[22] B. Caravita, I referendum locali, cit.

[23] D. Nocilla, Trieste e la "Ragion Politica", cit. 319.

interessi della collettività locale; b) inserite in un procedimento volto a terminare con atto delle autorità comunali; o c) finalizzate a orientare successive attività degli organi del Comune[24].

Nell'ordinamento vigente prima della riforma del 1990, si riteneva dunque l'ammissibilità dei soli referendum locali a carattere consultivo relativi a questioni inerenti al rapporto con gli interessi della collettività locale, ed inseriti all'interno di un procedimento decisionale dell'ente medesimo.

Tale ricostruzione è stata adottata dalla dottrina, dalla giurisprudenza e dalla prassi al fine di superare i problemi derivanti dalla mancata previsione di referendum locali e da una rigorosa utilizzazione del rinvio, ai «principi fissati da leggi generali della Repubblica» (di cui all'art. 128 Cost.). Tuttavia, tale visione rischiava di ridurre i referendum locali a sondaggi di opinione delle popolazioni interessate, soprattutto per l'iniziativa da parte del governo cittadino (o locale), e per decisioni occasionali assunte in assenza di una disciplina regolamentare organica[25].

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

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

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

Le consultazioni referendarie su scala locale, pertanto, avrebbero potuto considerarsi, in linea di principio, legittime soltanto a determinate condizioni: che fossero collegate agli interessi afferenti alla collettività locale e inserite nell'ambito di un procedimento, la cui decisione finale spettasse, pur sempre, agli organi rappresentativi; o, quantomeno, fossero finalizzate ad orientarne successive attività[26].

[24] Corte cost., sent. n. 829 del 1988. Cfr., CARAVITA, cit., 27.
[25] CARAVITA.
[26] ROSSI.

2. Il referendum locale nel nuovo assetto degli enti locali

La riforma degli enti locali introdotta (in attuazione del quadro costituzionale) con la legge n. 142 del 1990 ("Nuovo ordinamento delle autonomie locali") conteneva diverse novità, fra cui anche elementi in materia di partecipazione popolare. Fra tali novità non c'è dubbio che la più rilevante (perché prodromica rispetto a tutte le altre) sia stata quella relativa agli ambiti di autonomia (e di attribuzione della potestà statutaria) da riconoscere agli enti locali[27].

Con la legge n.142 del 1990, il legislatore ha deciso di introdurre una prima disciplina degli strumenti di partecipazione negli enti locali attraverso la previsione degli "Istituti di partecipazione" quali: la "Partecipazione popolare" (art. 6), l'"Azione popolare, diritti d'accesso e di informazione dei cittadini" (art. 7) e il "Difensore civico" (art. 8) [28].

Rispetto alla ricostruzione giurisprudenziale che fondava l'ammissibilità dei referendum comunali sulla base della presupposta funzione integrativa dell'istruttoria amministrativa[29], il legislatore del 1990 ha privilegiato l'aspetto "partecipativo" delle consultazioni popolari.

Tuttavia, la disomogeneità degli istituti di partecipazione introdotti fanno riferimento a diverse accezioni del termine "partecipazione". In particolare, solo il primo dei tre articoli si riferisce, alla "partecipazione popolare", intesa come contributo alla formazione dell'indirizzo politico dell'ente locale.

I successivi interventi legislativi che hanno avuto ad oggetto la legge n. 142/90 hanno ulteriormente modificato, in modo significativo, l'assetto istituzionale delle autonomie locali delineatosi all'indomani della legge di riforma del 1990. Infatti, il Parlamento, approvando a breve intervallo di tempo, la legge n. 142/90, e le leggi nn. 81/93 (sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia) 59/ 97 e 127/97 (le c.d. «Bassanini») ha proceduto ad un intervento di «riforma della riforma» del sistema locale. In questo processo si è da ricomprendersi anche la legge n. 241 del 90, di disciplina del procedimento amministrativo. Soprattutto il passaggio, con la legge n. 81 del 1993, ad un meccanismo di elezione diretta del Sindaco ha costituito un punto di rottura con il modello istituzionale tradizionale modificando gli equilibri della democrazia rappresentativa sul piano locale.

---

[27] ROSSI, 65-66.

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

[29] Riportare _____

È importante sottolineare come successivamente alla legge. n. 142 del 1990 si è assistito ad un rallentamento nel ricorso all'istituto di democrazia diretta in sede locale. Infatti, le consultazioni referendarie svolte sono risultate episodiche e con risultati (in termini di partecipazione dei cittadini) che hanno destato forti perplessità sulla «tenuta» dell'istituto[30].

Attraverso i limiti posti dalla legge 142/90, dagli statuti e, ove adottati, dai regolamenti (comunali e provinciali) lo spazio del referendum a livello locale rimase, infatti, circoscritto. In particolare, i limiti previsti dalla legge n. 142/90 facevano riferimento alla possibilità di sottoporre a referendum le sole materie di competenza esclusiva locale e alla non coincidenza con le altre operazioni di voto.

Con specifico riguardo al primo limite (sottoponibilità a referendum delle materie di esclusiva competenza locale) bisogna richiamare i limiti del referendum consultivo che vennero individuati attraverso due diversi orientamenti.

Secondo una visione più restrittiva, il referendum comunale non avrebbe potuto riguardare questioni sulle quali l'ente locale non avesse competenza decisionale[31] e si sosteneva che, ove la dimensione degli interessi coinvolti «*ecceda decisamente la circoscrizione comunale, il referendum rischia di divenire strumento di laceranti contrapposizioni tra diverse collettività, in occasione di processi decisionali che si risolvono comunque a livello più ampio*»[32].

Per contro, altri consideravano legittima l'indizione dei referendum consultivi «*anche su materie di solo interesse locale*», in ragione della notevole flessibilità dell'istituto[33].

Ma il legislatore della riforma degli enti locali del '90, privilegiando la preoccupazione di «*non sovrapporre significati politici e valutazioni su problemi determinati, rispetto a quella di evitare scarse affluenze alle urne in occasione di consultazioni referendarie*», ha assunto una posizione ancor più restrittiva, estendendo il divieto - oltre che ad ogni tipo di consultazione elettorale (politiche o amministrative) - alle consultazioni popolari, nonché a tutte le altre operazioni di voto, alle quali vanno ricondotti eventuali altre operazioni di voto (eventuali referendum nazionali o regionali, ovvero provinciali)[34]. Pertanto, la scelta legislativa operata è sembrata riconducibile alla volontà d'impedire che, attraverso il ricorso alle consultazioni popolari o ai referendum, fossero alterati i meccanismi di selezione della rappresentanza politica, i quali si fondano «sul principio per cui gli organi di governo ricevono la propria investitura unicamente sulla base del procedimento elettorale»[35].

---

[30] Si pensi al «caso» di Bologna_____, dove non è stato raggiunto il quorum di validità della consultazione.
[31] Cfr. ROSSI, cit., 150.
[32] VANDELLI, Consultazioni popolari a livello locale, 3.
[33] ROSSI, 150.
[34] BASILE, 190.
[35] ROSSI, 156. Tuttavia, di là dal tentativo apprezzabile operato dal legislatore per cercare di «limitare - per quel tanto che è possibile e là dove è possibile - l'intreccio non sempre virtuoso tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa», rimaneva il fatto che tale divieto - tanto più se congiunto all'onere finanziario derivante dallo svolgimento di un referendum - avrebbe potuto disincentivare ulteriormente il ricorso alla democrazia diretta a livello locale.

Il successivo Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, ha, inoltre, disposto che gli statuti comunali e provinciali stabiliscano «*le forme...della partecipazione popolare*» (art. 6, comma 2) e quelli comunali, in particolare, valorizzino, anche su base di quartiere o di frazione, le libere forme associative - assicurando pure l'accesso a strutture e servizi ad enti, organizzazioni di volontariato e associazioni (art. 10, co. 3) - e «*promuovano organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale*», nell'ottica del principio di sussidiarietà, disciplinando le «*procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi*» e definendo *«le garanzie per il loro tempestivo esame*» (art. 8, co. 1 e 3). A tali strumenti di stimolo, iniziativa e sollecitazione nei confronti delle amministrazioni devono aggiungersi, poi, «*forme di consultazione della popolazione*» (art. 8, co. 3) e «*di partecipazione alla vita pubblica locale*» degli stranieri, sia comunitari che extracomunitari (art. 8, co. 5), mentre possono essere previsti o meno i referendum (che, comunque, sono stati introdotti nella generalità degli ordinamenti comunali ed anche provinciali)[36].

3. Il difficile sviluppo degli enti locali prima della riforma del Titolo V

L' espresso richiamo a Comuni e Province (unitamente alle Regioni) nella versione originaria dell'art. 114 Cost., quali enti in cui «*la Repubblica si riparte*» faceva degli enti locali articolazioni costituzionalmente necessarie della Repubblica. La lettura congiunta dell'art. 114 e dell'art. 5 Cost. (e dei correlati principi democratico e pluralista) permetteva di inquadrare costituzionalmente gli enti locali (enti che l'art. 128 Cost. qualificava come «autonomi»), e di porli "al riparo"[37] dall'esercizio della discrezionalità del legislatore statale. Attraverso tale, congiunta, lettura si fornivano inoltre alla Repubblica le coordinate per l'attività di adeguamento dei «principi» e dei «metodi» della legislazione «*alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*»[38].

Un primo elemento da porre in rilievo, con riguardo al testo originario del Titolo V della Costituzione, è la mancanza di riferimenti a potestà normative degli enti locali. Questi ultimi finivano, infatti, per risultare configurati come enti deputati all'esercizio di funzioni amministrative attribuite o delegate da fonti di rango legislativo, statali o regionali. Alle «leggi generali della Repubblica» era demandato

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

[37] CASAMASSIMA, cit., 76.

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

l'eventuale conferimento, nelle forme e nei limiti ritenuti opportuni, di poteri normativi agli enti locali.

L'art. 128 Cost., oltre il compito di fissare i principi nel cui ambito tali enti locali avrebbero dovuto esercitare la propria autonomia, affidava alle leggi "generali" della Repubblica anche il compito di determinarne le funzioni, coerentemente con l'esigenza di assicurare l'autonomia di Comuni e Province[39]. La previsione costituzionale era finalizzata ad individuare, per Province e Comuni, uno spazio di autonomia organizzativa e funzionale costitutivo di un "ordinamento degli enti locali garantito" rispetto alle ingerenze regionali e statali.

Inoltre, l'art. 118 Cost. dedicato alle funzioni amministrative delle Regioni (la cui spettanza era regolata dal principio del parallelismo con la funzione legislativa) prevedeva la possibilità per lo Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di ulteriori funzioni ma con la previsione di significative statuizioni anche per gli enti locali.

Questo quadro costituzionale faceva emergere una autonomia degli enti locali parziale e fortemente condizionata dalle decisioni assunte a livello statale e regionale[40].

Dunque, nell'originario testo costituzionale emergeva una contraddizione tra l'orientamento favorevole alla valorizzazione del ruolo degli enti locali (per i quali si prefigurava l'attribuzione di spazi di autonomia potenzialmente molto ampi), e l'inadeguatezza di istituti e strumenti il cui funzionamento era improntato a "logiche gerarchico-piramidali", che ponevano gli enti locali in posizione di subordinazione rispetto allo Stato e alle Regioni.

Prima della riforma intervenuta nel 2001, bisogna sottolineare l'inerzia del legislatore statale per l'attuazione del Titolo V. Inerzia emersa soprattutto attraverso la mancata approvare delle cd. "leggi generali" di cui all'art. 128 Cost., con il conseguente permanere in vigore di un ordinamento degli enti locali formatosi in epoca liberale e poi fascista.

La stessa svolta regionalista degli anni '70, con l'istituzione delle Regioni e i due trasferimenti di funzioni del 1972 e del 1977 non ha determinato un cambio di passo di grande rilievo per gli enti locali.

A questo si è accompagnata una carente indicazione della linea demarcativa tra funzioni comunali, (da esercitarsi anche attraverso forme associative), e funzioni provinciali. Tale mancata previsione penalizzava in maniera particolare le Province che subirono anche la "concorrenza"[41] delle Regioni poco propense a cedere funzioni amministrative agli enti locali[42]. In questo contesto, la forma di

[39] Risultando così la discrezionalità del legislatore. E. ROTELLI, Art. 128, 20.
[40] CASAMASSIMA, cit., 77.
[41] Ibidem, 78.
[42] P. CARROZZA, Per un diritto costituzionale delle autonomie locali, in Riv. Dir. Cost., 2007, 223.

(auto)governo locale consentita dalla elettività degli organi comunali e provinciali vedeva fortemente limitati gli spazi entro cui potersi esprimere.

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

La legge n. 142 ha, poi, attribuito potestà statutaria (e regolamentare) agli enti locali, aprendo in tal modo la strada alle riforme successive. Ma gli spazi dell'autonomia statutaria finivano per risultare fortemente circoscritti dalla normativa statale (normativa molto dettagliata nel disciplinare organizzazione e funzionamento degli enti locali)[43] e dalla stessa legge n. 142, la quale affidava al legislatore regionale il compito di individuare il profilo funzionale degli enti locali. Ne conseguiva, dunque, una sostanziale incompiutezza della democrazia locale[44].

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

Con la riforma del Titolo V intervenuta nel 2001, la nuova formulazione dell'art. 114 Cost.[45] ha posto sotto una nuova luce il sistema delle autonomie locali, soprattutto con riferimento al rapporto tra principio autonomistico e principio democratico. Il rinnovato primo comma dell'art. 114 Cost. attraverso la previsione «*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*» ha posto il principio della pari dignità costituzionale tra Stato ed enti territoriali[46].

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

In questo quadro ordinamentale si comprende il significato della pari dignità costituzionale di tutti gli elementi costitutivi della Repubblica, a proposito della quale in dottrina si è affermato che «la riforma costituzionale ha, in realtà, svolto una azione ricognitiva di un tratto costitutivo della Repubblica italiana già colto in Assemblea costituente e poi trasposto, sia pure silenziosamente, nella stessa Costituzione»[47].

---

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

[44] CASAMASSIMA,

[45] Q. CAMERLENGO, Stato, Regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane, cit., 64,

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

[47] CASAMASSIMA

Tuttavia, non può essere sottaciuto che il principio della pari dignità costituzionale, desumibile dal nuovo art. 114 Cost., convive con il riconoscimento della diversità di poteri e ruoli riconosciuti a Stato ed enti territoriali[48], diversità che ha comportato un innegabile divario tra Regioni ed enti locali quanto alle caratteristiche dell'autonomia garantita dalla Costituzione[49].

Bisogna inoltre aggiungere che, successivamente alla riforma del Titolo V, si è andata affermando una accentuata fragilità del sistema degli enti locali, fragilità discendente da molteplici ragioni:

- debolezza intrinseca delle autonomie
- scarsa fiducia nelle autonomie da parte del legislatore statale
- l'imputazione alle autonomie di responsabilità di sprechi di denaro pubblico, di inutili farraginosità burocratiche, di essere un freno decisionale, ecc.
- il frequente attacco, anche mediatico, agli enti locali.

E questa "fragilità" ha interessato in particolare, la dimensione della Provincia, quantunque la stessa sia stata individuata, per un determinato periodo, della giurisprudenza costituzionale (attraverso la cd. "chiamata in sussidiarietà") e, più in generale, della discrezionalità esercitabile dai legislatori (statale e regionali) quale sede del trasferimento di numerose funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 della Costituzione[50].

Il ruolo delle province ha subito – come noto - rilevanti modifiche con l'approvazione della legge n. 56 del 2014 (legge Delrio), approvata "in attesa della revisione costituzionale".

Successivamente le Province sono state al centro dell'attenzione istituzionale e pubblica per la riforma costituzionale e questo naturalmente ha inciso, in maniera significativa, anche sull'istituto referendario a livello locale.

5. I referendum locali oggi: prassi

La possibilità di prevedere forme referendarie è demandata direttamente agli statuti comunali per i quali la legge statale si limita, esclusivamente, ad indicare che:

a) possono essere richiesti "anche" da un adeguato numero di cittadini;

b) devono riguardare materie di esclusiva competenza locale;

c) e che non possano svolgersi in concomitanza con altre operazioni di voto che riguardino il medesimo ambito territoriale.

Quindi:

[48] G. GARDINI, Crisi e nuove forme di governo territoriale, in Istituzioni del Federalismo, n. 3/2015, 536
[49] CASAMASSIMA, AIC, 515.
[50] Ivi.

- iniziativa
- oggetto
- limiti

Bisogna ricordare che, fermo restando l'obbligo, previsto dal TUEL, di previsione degli istituti di partecipazione popolare, il referendum è configurato quale elemento meramente eventuale e facoltativo dello statuto comunale e, solo laddove previsto, il referendum deve essere compiutamente disciplinato dal regolamento.

Dunque, per comprendere al meglio il significato e il ruolo odierno dei referendum locali, bisogna necessariamente operare una accurata analisi:

a) delle disposizioni contenute negli Statuti e nei Regolamenti dei principali Comuni italiani[51];

b) dell'esperienza concreta registrata in questi anni nell'utilizzo dello strumento del referendum locale

Questa analisi risulta essere propedeutica al fine di operare una ricostruzione del ruolo, della funzione e delle caratteristiche dei referendum comunali.

ESAME DEGLI STATUTI DEI MAGGIORI COMUNI (capoluoghi di regione)

5.1. Tipologie di referendum
5.2. I promotori
5.3. L'oggetto della consultazione
5.4. Limiti per l'ammissibilità dei referendum
5.5. Giudizio di ammissibilità
5.6. Effetti del referendum

6. I referendum locali oggi: progetti *in itinere* e prospettive

Da qualche settimana a Bologna si è iniziato a raccogliere le firme per il referendum su "città 30". Il Comitato dei garanti del comune di Bologna (l'organo che, come visto, giudica l'ammissibilità delle proposte di referendum consultivi) ha giudicato ammissibile la richiesta dei partiti (di destra) di tenere un referendum consultivo sul limite di velocità di 30 chilometri orari, imposto in città dall'amministrazione comunale[52] (di centrosinistra), nella maggior parte delle strade da gennaio.

I partiti avranno circa tre mesi per raccogliere 9mila firme, necessarie per poter organizzare il voto. Se riusciranno a farlo il referendum si terrà probabilmente nei primi mesi del 2025.

[51] Per semplicità di analizzeranno gli statuti ed i regolamenti dei comuni capoluoghi di regione.

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

Nel caso si dovesse tenere, quello sulla città 30 sarà un referendum consultivo comunale: voto in cui viene chiesto ai residenti di esprimere un'opinione riguardo a specifiche questioni legate all'amministrazione della loro città. Il referendum possono riguardare solo questioni di competenza comunale: non si può, per esempio, fare un referendum comunale sulla legge sulle unioni civili.
L'aspetto maggiormente significativo relativo ai referendum comunali è che il loro risultato non è vincolante: anche se la maggioranza dei votanti si esprimesse contrariamente alla misura sottoposta al voto, l'amministrazione potrebbe scegliere comunque di non eliminarla, o di modificarla solo in parte.
Tuttavia, nella pratica bisogna riscontrare che i risultati di questa tipologia di referendum sono tenuti molto in considerazione, soprattutto se il quesito, che si dimostra divisivo in città, riguarda un progetto centrale per il programma di governo dell'amministrazione comunale in carica (o per le opposizioni).
Sicuramente un aspetto da tenere sempre in considerazione, aspetto che riveste oggi grande centralità alla luce degli ultimi dati, è la partecipazione effettiva al voto (o, se si preferisce, il cd. astensionismo) che ci sta mostrando, sempre con maggiore evidenza, come gli elettori (o gli aventi diritto) mostrano disinteresse rispetto alle questioni. Questo, certamente, rappresenta un campanello d'allarme per la democrazia.

Considerazioni conclusive. L'incidenza del referendum locale nell'autonomia locale:
La (deludente?) capacità di prestazione dell'istituto nelle dinamiche della forma di governo locale