# Modalità di indizione referendum consultivo.

## Territorio e autonomie locali

25 Febbraio, 2009

### Categoria

02 Istituti di partecipazione popolare

02.01 Consultazione e Referendum popolare

### Sintesi/Massima

Spetta ad apposito regolamento attuativo determinare le modalità di attuazione e la disciplinana del procedimento per la verifica delle regolarità ed ammissibilità delle richieste di referendum. In assenza dell'adozione del regolamento per lo svolgimento dei referendum popolari previsto dallo statuto comunale viene a mancare il presupposto essenziale all'attivazione della consultazione referendaria stessa. Inoltre, è esclusa l'ammisibilità di un referendum consultivo qualora l'ente locale non abbia competenza esclusiva sulla materia oggetto di consultazione referendaria.

### Testo

Un segretario comunale ha sollevato rilievi in ordine alla possibilità di indire il referendum consultivo comunale - proposto dal Presidente del Comitato ambiente e salute ai sensi di un articolo dello statuto comunale, per l'insediamento sul territorio di quel comune di una centrale a biomasse. Al riguardo codesta Prefettura, nel riferire che il comune interessato è tuttora privo di un regolamento di disciplina dei referendum comunali, pone in particolare la questione sulla regolarità del procedimento di raccolta delle firme ed in particolare delle relative modalità di autentica . In via preliminare ed assorbente si richiama il costante orientamento di questo Ministero secondo il quale in assenza dell'adozione del regolamento per lo svolgimento dei referendum popolari previsto dallo statuto comunale viene a mancare il presupposto essenziale all'attivazione della consultazione referendaria stessa. Nel caso di specie, la norma statutaria sopra menzionata, nel disciplinare la materia refendaria, stabilisce che 'il regolamento determina le ulteriori modalità di attuazione, disciplinando anche il procedimento per la verifica delle regolarità ed ammissibilità delle richieste di referendum'. Come ritenuto per casi simili, la mancata adozione dell'apposito regolamento attuativo configura una causa ostativa alla sua attivabilità, attesa la funzione complementare ed integrativa della disciplina regolamentare rispetto alle previsioni statutarie, finalizzata a garantire la trasparenza e la veridicità delle procedure di ammissibilità e di svolgimento della consultazione popolare. In tal senso si è chiaramente espresso il Consiglio di Stato nel parere n. 464/98, laddove in particolare è chiarito che 'l'esistenza del regolamento si pone senz'altro come presupposto per la realizzazione della procedura referendaria'. E, per quanto di diretto interesse per il caso in esame, si sottolinea come l'Alto Consesso, nello stesso passo della motivazione prosegue statuendo che ' le modalità di raccolta delle firme, la verifica dei requisiti dei soggetti abilitati a raccoglierle, la valutazione dell'ammissibilità dei quesiti sono tutte operazioni preliminari che condizionano lo stesso avvio della procedura.' Giova segnalare come in senso conforme a tale orientamento si è recentemente espresso il Consiglio di Stato – sez. IV – con la sentenza n. 3769/2008 laddove non ha ritenuto ammissibile l'indizione di un referendum consultivo in assenza del regolamento cui lo stesso statuto, anche in quel caso, demandava la definizione delle forme e modalità di attuazione delle consultazioni. A giudizio del Consesso infatti consta alla fonte regolamentare la previsione delle varie fasi in cui si articola la consultazione, dall'iniziativa sino alla proclamazione dei risultati, in modo da rendere automatico il procedimento; il regolamento, chiarisce il G.A. a titolo esemplificativo, 'dovrà stabilire chi siano i soggetti ai quali spetti il potere di iniziativa, quelli interessati alla consultazione, come venga formulato il quesito da sottoporre a votazione, le modalità e i tempi dell'iter, le materie ammesse e quelle escluse, quali siano i sistemi con cui sindacare l'ammissibilità della consultazione .' Può certamente dedursi, per il caso in esame, che anche le modalità di raccolta ed autenticazione delle firme debbano essere oggetto di chiara disciplina regolamentare. Sotto diverso profilo, perplessità suscita la questione posta ad oggetto del quesito referendario, che mira a consultare la popolazione per l'installazione di un impianto a biomasse sul territorio comunale, rispetto alla quale occorre valutare se si tratta di 'materia di esclusiva competenza locale', come richiesto dall'articolo 8, comma 4, del TUEL e dal comma 1 dell'art.51 dello stesso statuto di Cannole . Il Consiglio di Stato, nel parere n. 3045 del 20 maggio 1998, ha approfondito la questione del criterio da adottare per l'individuazione delle materie di esclusiva competenza locale, chiarendo che l'ente locale che indice il referendum ha tale competenza esclusiva se è 'competente ad adottare una deliberazione che per produrre il suo effetto e per raggiungere il suo scopo non abbisogni

dell'ulteriore approvazione di altre autorità né del concorso di altri enti'. Tale orientamento ermeneutico, espresso nell'occasione di referendum sull'alimentazione di centrali termoelettriche e dell'insediamento petrolchimico, è stato successivamente confermato dalla giurisprudenza amministrativa. Lo stesso Consiglio di Stato nella pronunzia della Sezione VI, ord. n. 37/16/2002, ha escluso l'ammisibilità di una referendum consultivo anch'esso riguardante l'alimentazione a carbone di una locale centrale elettrica, ribadendo che ai fini dell'ammissibilità deve trattarsi di materie di esclusiva competenza locale. Anche il T.A.R. Puglia (con sentenza in camera di consiglio del 15.01.2003) si è espresso nel senso che '.la materia energetica e la materia degli impianti in cui sono presenti sostanze pericolose sono materie in cui il comune non ha competenza esclusiva così come invece richiesto per l'ammissibilità del referendum dall'art. 8 del d.lg.vo n. 267/2000'. Infine, nello stesso senso va la recente pronunzia n. 181 del 21.02.2008 con la quale si è espresso il TAR Toscana in merito alla inammissibilità di un referendum relativo alla realizzazione di un impianto di rigassificazione all'interno di un insediamento industriale, 'non potendosi considerare la materia oggetto dei quesiti referendari come esclusiva del comune .', in quanto il comune in tale contesto 'ha un ruolo di co-protagonista procedimentale' (rispetto al ruolo della Regione e del Ministero dell'Ambiente) 'e non di protagonista esclusivo' . Pertanto, si ritiene che le suesposte considerazioni possano fornire utili parametri di valutazione per le determinazioni che l'ente locale vorrà assumere in ordine all'ammissibilità del referendum consultivo.