



Alla Segretaria comunale del Comune di Brentonico
dott. Federica Giordani

Alla Commissione per i procedimenti referendari
presidente avv. Beatrice Tomasoni

Al Difensore civico della Provincia autonoma di Trento
dott. Sandro Raimondi

All'Ufficio enti locali, elettorale e competenze ordinamentali della Regione autonoma
Trentino-Alto Adige/Südtirol
direttore Paolo Franceschi

Al Dipartimento enti locali, agricoltura e ambiente della Provincia autonoma di Trento
dirigente avv. Enrico Menapace

e, p.c.

al Comitato Biodiversità e Salute per Brentonico

Trento, 3 settembre 2026

Oggetto: Procedura referendaria del Comune di Brentonico – criticità applicative dell'art. 16-bis del Codice degli enti locali e necessità di coordinamento della disciplina comunale

Spettabili,

l'Associazione Più Democrazia in Trentino, che da anni opera per la tutela e la promozione dei diritti politici e, in particolare, del diritto dei cittadini a partecipare agli affari delle collettività locali, ha preso visione del riscontro trasmesso in data 1° settembre 2026 dalla Segretaria comunale di Brentonico alla richiesta di informazioni formulata dal Comitato Biodiversità e Salute per Brentonico il 10 agosto 2026.

Alleghiamo entrambe le comunicazioni alla presente, ritenendo che la vicenda faccia emergere alcune criticità di carattere generale nell'applicazione dell'articolo 16-bis del Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, che trascendono il singolo procedimento referendario e meritano pertanto di essere sottoposte all'attenzione delle istituzioni competenti.

1. Ratio dell'articolo 16-bis e delimitazione delle funzioni della Commissione

L'introduzione dell'articolo 16-bis rispondeva all'esigenza di sottrarre la valutazione dell'ammissibilità dei referendum comunali alla disponibilità delle singole amministrazioni e di affidarla a un organismo dotato di caratteristiche di terzietà e indipendenza rispetto agli organi politici dell'ente interessato.

Il sistema di nomina previsto dalla disposizione – che coinvolge il Consiglio delle autonomie locali, l'Università degli Studi di Trento e gli Ordini degli avvocati di Trento e Rovereto e prevede l'individuazione dei componenti mediante sorteggio – appare chiaramente funzionale a tale obiettivo.

La disposizione attribuisce alla Commissione il compito di valutare *«la legittimità e la regolarità e quindi l'ammissibilità dei referendum popolari»*, sulla base di quanto stabilito dagli statuti e dai regolamenti comunali. La Commissione opera inoltre secondo la tempistica stabilita nei singoli regolamenti comunali.

L'istituzione di un'unica Commissione competente per i referendum dei comuni della provincia di Trento produce inoltre un secondo effetto particolarmente significativo: favorisce il progressivo consolidamento di orientamenti interpretativi uniformi, evitando che identiche questioni vengano decise in maniera differente da organi costituiti autonomamente dai singoli Comuni.

Si tratta, se si vuole, di una funzione di uniformazione interpretativa o, in senso lato, nomofilattica, che costituisce uno degli effetti più rilevanti del nuovo sistema. Proprio per valorizzare tale funzione sarebbe opportuno rendere sistematicamente conoscibili gli orientamenti assunti dalla Commissione, mediante la pubblicazione dei pareri – o quantomeno delle relative massime – in un'apposita banca dati pubblicamente accessibile, così da consentire ai Comuni, ai promotori e agli stessi componenti della Commissione di conoscere i precedenti e favorire la progressiva formazione di criteri interpretativi uniformi.

Proprio per preservare questa funzione riteniamo, al contempo, necessario evitare che alla Commissione vengano progressivamente attribuiti, in via interpretativa, compiti ulteriori rispetto a quelli per i quali è stata istituita.

2. Mancato coordinamento degli statuti e dei regolamenti comunali con l'articolo 16-bis

La vicenda di Brentonico rende particolarmente evidente una criticità che abbiamo già riscontrato in altri procedimenti: il mancato o incompleto adeguamento degli statuti e dei regolamenti comunali alla disciplina sopravvenuta dell'articolo 16-bis.

Lo stesso Comitato biodiversità e salute per Brentonico, nella comunicazione del 10 agosto, rilevava che lo Statuto di Brentonico continua a riferirsi al precedente «Comitato dei garanti», nonostante la sopravvenuta istituzione della Commissione provinciale, ponendo espressamente il problema di stabilire quali delle precedenti attribuzioni possano oggi essere ricondotte alla nuova Commissione.

Il problema non può essere risolto attraverso un'automatica sostituzione nominale del precedente organo comunale con la Commissione prevista dall'articolo 16-bis.

Occorre invece distinguere le funzioni che riguardano effettivamente il giudizio di ammissibilità – trasferite alla Commissione – dalle ulteriori funzioni amministrative inerenti alla gestione del procedimento referendario, che continuano a competere all'amministrazione comunale.

I continui rinvii alla Commissione per colmare lacune statutarie o regolamentari rischiano altrimenti di determinare un improprio ampliamento delle sue competenze e, soprattutto, ritardi incompatibili con l'effettività del diritto di iniziativa referendaria.

3. Verifica delle sottoscrizioni raccolte

È proprio sotto questo profilo che desta perplessità quanto comunicato dal Comune di Brentonico.

Dal riscontro del 1° settembre risulta infatti che, a seguito della consegna delle sottoscrizioni del 18 agosto, l'Ufficio elettorale comunale ha già effettuato la verifica delle firme e dei requisiti richiesti per la loro validità, corredandole della necessaria certificazione elettorale. Successivamente le firme sono state trasmesse, il 26 agosto, al Presidente della Commissione, convocata per il 9 settembre, affinché predisponga un ulteriore verbale.

A nostro avviso, occorre interrogarsi seriamente sulla base normativa di questo secondo coinvolgimento.

L'articolo 16-bis attribuisce alla Commissione la valutazione della legittimità, della regolarità e quindi dell'ammissibilità del referendum, non la certificazione dell'iscrizione dei sottoscrittori nelle liste elettorali né, più in generale, il controllo amministrativo delle sottoscrizioni successivamente raccolte.

Tali verifiche appartengono per loro natura alle competenze degli uffici comunali e, in particolare, dell'ufficio elettorale, che nel caso di specie risulta averle già materialmente effettuate.

Nulla impedisce al Comune di individuare, anche mediante la costituzione di un apposito ufficio per il referendum, una struttura responsabile della regolarità amministrativa delle diverse fasi successive al giudizio di ammissibilità, dalla verifica delle sottoscrizioni sino agli adempimenti relativi alla votazione e alla proclamazione del risultato.

Diversamente, il coinvolgimento reiterato della Commissione per funzioni non espressamente attribuitele rischia di produrre duplicazioni procedurali difficilmente conciliabili con i principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, oltre che con l'esigenza di esercitare le funzioni pubbliche secondo criteri di adeguatezza, neutralità e sussidiarietà.

4. Disponibilità delle sottoscrizioni raccolte presso gli uffici comunali

Incidentalmente, riteniamo meritevole di approfondimento anche la posizione espressa dall'Amministrazione relativamente alle sottoscrizioni raccolte direttamente presso gli uffici comunali.

Il Comune ha affermato che l'eventuale ostensione o rilascio di copia dovrà essere oggetto di un'ordinaria istanza di accesso ai documenti amministrativi ai sensi degli articoli 22 e

seguenti della legge n. 241 del 1990, da valutare anche alla luce della tutela dei dati personali.

Non contestiamo evidentemente la necessità di garantire rigorosamente la protezione dei dati personali dei sottoscrittori. Riteniamo però che debba essere approfondita la particolare posizione del Comitato promotore rispetto alle sottoscrizioni raccolte a sostegno della propria iniziativa, almeno sino alla conclusione delle operazioni di verifica e certificazione.

Le firme raccolte presso il Comune concorrono infatti alla medesima iniziativa insieme a quelle raccolte dal Comitato tramite i soggetti autorizzati all'autenticazione secondo la normativa applicabile, tra cui quelli individuati dall'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53.

Un utile termine di confronto è offerto dalla disciplina dell'Iniziativa dei cittadini europei. Il regolamento (UE) 2019/788 contempla espressamente il trattamento delle dichiarazioni di sostegno da parte del gruppo degli organizzatori e la loro successiva messa a disposizione delle autorità competenti per la verifica e la certificazione, disciplinando contemporaneamente finalità, sicurezza, tempi di conservazione e tutela dei dati personali.

Il punto, dunque, non è riconoscere ai promotori una disponibilità indiscriminata dei dati dei sottoscrittori – che sarebbe evidentemente incompatibile con il principio di limitazione delle finalità – ma individuare modalità che consentano loro di esercitare le prerogative strettamente connesse al procedimento referendario, con adeguate garanzie di riservatezza e per il tempo necessario alla conclusione delle verifiche.

5. Commissione neutra per l'informazione degli elettori

Un'ulteriore lacuna emerge dalla risposta comunale relativamente alla commissione neutra prevista dall'articolo 15, comma 5, del Codice degli enti locali.

La stessa Amministrazione riconosce che la norma prevede l'invio agli elettori di materiale informativo «prodotto da una commissione neutra che dia conto delle diverse posizioni in ordine al referendum», ma rinvia a un momento successivo la definizione della composizione, delle modalità operative, dei tempi e persino delle forme di interlocuzione con il Comitato promotore.

L'assenza nello Statuto e nel regolamento comunale di disposizioni sufficientemente precise sulla composizione della commissione neutra, sulle modalità della sua costituzione, sui tempi di insediamento e sulle garanzie di rappresentazione equilibrata delle posizioni costituisce un'ulteriore fonte di incertezza procedimentale che dovrebbe essere colmata prima, e non durante, lo svolgimento di una consultazione referendaria.

In assenza di una specifica disciplina statutaria o regolamentare, rimane naturalmente possibile procedere alla costituzione della commissione mediante un apposito provvedimento dell'Amministrazione, come già avvenuto in occasione di precedenti consultazioni referendarie comunali (vedasi deliberazione della Giunta comunale di Cavalese del 18 maggio 2022). Tale soluzione, tuttavia, rende ancora più importante che siano preventivamente individuati e resi pubblici criteri oggettivi di composizione, idonei ad assicurare l'effettiva neutralità dell'organo e un'equilibrata rappresentazione delle diverse posizioni sul quesito.

La neutralità richiesta dall'articolo 15, comma 5, non dovrebbe infatti esaurirsi in una qualificazione formale della commissione, ma tradursi in concrete garanzie relative alla sua composizione e al procedimento di elaborazione del materiale informativo, evitando che la scelta dei componenti possa determinare, anche soltanto indirettamente, una prevalenza della posizione dell'Amministrazione o di quella del Comitato promotore. Proprio le difficoltà interpretative già emerse nel procedimento di Brentonico confermano l'opportunità di definire tali regole prima della costituzione della commissione, anziché affidarle a determinazioni adottate nel corso del procedimento.

6. Necessità di adeguamento dello Statuto e del regolamento comunale

Alla luce di quanto sopra, riteniamo non più rinviabile un aggiornamento organico dello Statuto e del regolamento del Comune di Brentonico in materia di partecipazione e referendum, volto a coordinarne le disposizioni con l'articolo 16-bis del Codice degli enti locali.

La revisione dovrebbe distinguere con chiarezza la valutazione di ammissibilità, affidata alla Commissione esterna proprio a garanzia della terzietà e neutralità del giudizio, dalla gestione amministrativa del procedimento referendario, che deve rimanere nella responsabilità dell'ente e dei suoi uffici.

Una simile delimitazione eviterebbe il rischio che la Commissione venga ripetutamente interpellata per risolvere questioni procedurali che non appartengono alle sue funzioni, determinando duplicazioni, incertezza e ritardi suscettibili di comprimere l'esercizio del diritto politico dei cittadini a promuovere referendum.

Non intendiamo in questa sede attribuire finalità dilatorie a singoli uffici o soggetti. Rileviamo tuttavia che l'effetto oggettivo di un'estensione delle funzioni della Commissione oltre il perimetro legislativamente definito può essere quello di rallentare surrettiziamente il procedimento: ed è precisamente questo effetto che una disciplina chiara dovrebbe prevenire.

7. Una criticità di carattere provinciale e il ruolo di vigilanza della Provincia

La situazione di Brentonico non ci appare un episodio isolato. L'esperienza maturata dall'Associazione nell'assistenza e nel monitoraggio di diverse iniziative referendarie locali evidenzia un problema più generale. L'introduzione di una Commissione unica ha profondamente innovato il sistema, introducendo maggiori garanzie di terzietà, meccanismi uniformi di composizione dell'organo e una competenza specifica in ordine alla valutazione dell'ammissibilità dei quesiti referendari. A tale innovazione non è tuttavia seguito, in molti Comuni, un corrispondente adeguamento degli statuti e dei regolamenti né la definizione di procedure sufficientemente chiare per le fasi che precedono e seguono il giudizio di ammissibilità.

Ne derivano incertezze interpretative, duplicazioni procedurali e differenze applicative tra Comune e Comune che finiscono per ricadere sui cittadini nell'esercizio di un diritto politico. Il rischio paradossale è che una riforma concepita per rafforzare la terzietà e le garanzie del procedimento referendario finisca, in assenza del necessario coordinamento normativo e amministrativo, per generare nuovi passaggi procedurali e quindi nuovi ostacoli all'effettivo esercizio del diritto dei cittadini di partecipare agli affari delle collettività locali.

Le vicende recentemente riscontrate a Brentonico e a Calceranica al Lago appaiono, sotto profili differenti, indicative di questa criticità più generale e mostrano come fenomeni riconducibili alla cosiddetta “burocrazia difensiva” possano incidere concretamente sull'effettività degli istituti di partecipazione popolare.

Conclusioni e richieste

Con la presente non intendiamo interferire con le valutazioni che la Commissione sarà chiamata ad assumere, ma sottoporre all'attenzione di tutti i destinatari una questione istituzionale che riteniamo ormai non più rinviabile.

La Commissione prevista dall'articolo 16-bis rappresenta un'importante garanzia di terzietà nella valutazione dell'ammissibilità dei referendum comunali. Proprio per preservarne autorevolezza, indipendenza e funzionalità, occorre tuttavia evitare che essa venga trasformata, attraverso la prassi, in un organismo chiamato a supplire indistintamente alle lacune degli statuti e dei regolamenti comunali o a svolgere attività amministrative proprie degli uffici degli enti interessati.

Chiediamo pertanto

- al Comune di Brentonico di valutare l'aggiornamento dello Statuto e del regolamento comunale;
- alla Commissione di valutare attentamente il perimetro delle proprie attribuzioni rispetto alle attività successive al giudizio di ammissibilità;
- alla Regione di creare una base di dati per la pubblicazione dei pareri sull'ammissibilità dei quesiti referendari o sulle massime degli stessi nonché di considerare l'opportunità di promuovere indicazioni uniformi per i Comuni;
- alla Provincia di promuovere, per quanto di propria competenza, interventi di vigilanza per assicurare la conformità degli statuti e dei regolamenti comunali alla norma regionale in materie di referendum;
- al Difensore civico di continuare a seguire la vicenda sotto il profilo dell'effettiva tutela dei diritti di partecipazione.

L'obiettivo comune dovrebbe essere quello di garantire che le lacune regolamentari e le incertezze interpretative non vengano scaricate sui cittadini, trasformandosi in ulteriori adempimenti, ritardi o ostacoli all'esercizio di un diritto politico.

Cordiali saluti.

Alex Marini

Presidente dell'Associazione Più Democrazia in Trentino

Allegati:

1. nota del Comitato Biodiversità e Salute per Brentonico del 10 agosto 2026;
2. riscontro del Comune di Brentonico del 1° settembre 2026.