

COMUNE DI CARPIGNANO SESIA

Provincia di Novara

Carpignano Sesia, 1° giugno 2012

Oggetto: Verbale di seduta dell'Organo competente alla verifica di ammissibilità del quesito referendario (art 9, comma 2, Regolamento sul referendum approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 13 del 7.5.2012).

L'anno duemiladodici e il giorno primo del mese di giugno, alle ore 9,45, presso la Sede Municipale del Comune di Carpignano Sesia, si è riunito l'Organo competente per la verifica di ammissibilità del quesito referendario presentato dal Comitato promotore "DNT – Difesa Nostro Territorio" e depositato presso gli uffici comunali in data 23 aprile 2012, prot. n. 807.

Tale Organo, nominato con provvedimento del Segretario Comunale del 28 maggio 2012, n. 1085, prot., è così composto:

Dott. Gianfranco BRERA, Segretario Comunale, con funzioni di Presidente;

Dott.ssa Laura DI DOMENICO, Dirigente Regione Piemonte Settore Rapporti con le Autonomie Locali, con possibilità di delega;

Prof. Avv. Ignazio PAGANI, incaricato di diritto amministrativo nella Facoltà di Economia dell'Università del Piemonte Orientale;

Con il suddetto provvedimento di nomina è stato altresì precisato che: "...in analogia altresì con quanto previsto per lo svolgimento delle conferenze dei servizi, può trovare applicazione l'art. 3 bis della legge 7.8.1990 n. 241 e s.m.i. il quale stabilisce che, per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica nei rapporti interni, tra diverse amministrazioni e tra queste e i privati"

Sono presenti il Dr. Gianfranco BRERA e il Prof. Avv. Ignazio PAGANI, assente la Dr.ssa Laura DI DOMENICO.

L'Organo acquisisce preliminarmente il plico sigillato, contenente il documento inviato dalla Regione Piemonte Settore Autonomie Locali, pervenuto al protocollo del Comune in data 29 maggio 2012 prot. 1097, e immediatamente inserito in tal plico sigillato da persona di fiducia, dipendente del Comune e da essa successivamente depositato in cassaforte, del cui contenuto i membri dell'Organismo di controllo non sono a conoscenza.

Quindi l'Organo prende visione dei seguenti atti e documenti:

* delibera del Consiglio comunale n. 13 in data 7.5.2012 con la quale è stato approvato il Regolamento per lo svolgimento dei referendum ai sensi dell'art. 36 comma 5 dello Statuto Comunale;

* Statuto comunale, in particolare l'art. 36 – Referendum Consultivi;

* Regolamento comunale per lo svolgimento dei referendum, con particolare riferimento all'art. 9 – “Verifica e ammissibilità quesiti referendari”, che al comma 2 prevede che “la verifica di ammissibilità del quesito referendario è demandata ad un apposito organo nominato dal Segretario comunale, con funzioni di presidente; da un rappresentante della Regione Direzione Autonomie locali; da un docente universitario di diritto amministrativo”.

Il quesito referendario promosso dal Comitato promotore “DNT Difesa Nostro Territorio” e depositato presso gli Uffici comunali in data 23 aprile 2012 n. 807 prot. , è del seguente tenore letterale: “Volete voi che si dia assenso all'attività di ricerca e sfruttamento di idrocarburi sul territorio del Comune di Carpignano Sesia?”

L'Organo competente per la verifica di ammissibilità del quesito referendario procede all'apertura del plico sigillato contenente il documento trasmesso dalla Regione Piemonte Sezione Autonomie Locali, estratto al momento dalla cassaforte comunale da persona di fiducia e alla presenza dei membri dell'Organo di verifica, documento che è allegato al presente verbale sub punto A) per farne parte integrante e sostanziale.

L'Organo ne esamina il contenuto e, dopo ampio dibattito, esprime le seguenti considerazioni.

IN DIRITTO

1- Lo Statuto del Comune di Carpignano Sesia contempla all'art. 36, co. 1, l'istituto del referendum consultivo.

Esso può essere richiesto da un numero di cittadini non inferiore al 20% degli iscritti nelle liste elettorali “in tutte le materie di competenza comunale”. Accanto a questo primo e generale limite, il successivo comma ne pone altri: tra questi, il divieto di indizione di referendum inerenti “attività amministrative vincolate da leggi statali o regionali”.

La norma Statutaria è in sintonia – in ossequio alla previsione dell'art. 6, co. 1, D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (cd. T.U. enti Locali o TUEL) - con il limite posto, in generale, dall'art. 8, co. 4, TUEL, a mente del quale “le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale”.

È, questo del TUEL, un limite che era già previsto dall'art. 6 co. 4, legge n. 142/1990, storicamente di genesi pretoria: la giurisprudenza amministrativa, infatti, ha sempre circoscritto la competenza degli enti locali all'indizione dei referendum consultivi alle questioni d'interesse comunale.

2.- Su un piano procedimentale, la richiesta appare correttamente prospettata.

Le sottoscrizioni raggiungono la quota prevista dallo Statuto.

Ancora, è da rilevare che l'art. 33, co. 2, del Regolamento sui referendum (approvato con delibera di C.C. n. 13/2012) salva - con la propria portata transitoria - alcuni vizi procedimentali quali, tra gli altri, l'omesso preventivo deposito del quesito e dei nominativi dei soggetti abilitati a raccolta ed autentica delle firme che risultano autenticate da consiglieri comunali in carica.

3.- Può quindi passarsi allo scrutinio dell'ammissibilità del quesito, che va condotta sotto il profilo:

a) dell'oggetto, o materia referendaria (ai sensi dell'art. 8, co. 4, TUEL e dell'art. 36 commi 1 e 2 Statuto);

b) del contenuto del quesito referendario, ossia della forma con la quale esso è formulato (ai sensi dell'art. 36, co. 3, Statuto, per il quale "il quesito da sottoporre agli elettori deve essere di immediata comprensione e tale da non ingenerare equivoci").

3.1.- Sotto il profilo sub b) non sorgono dubbi di ammissibilità del quesito, perché esso è formulato in modo comprensibile e chiaro.

3.2.- Opposte conclusioni vanno invece tratte in ordine all'ammissibilità, per materia, del quesito.

Deve precisarsi, in punto, che il quesito oggetto di scrutinio non rientra nelle materie di esclusiva competenza comunale come – in assoluta sintonia - invece prescrivono il TUEL (art. 8, co. 4) e lo Statuto Comunale (art. 33, co. 1).

Si tratta di un limite che la giurisprudenza ha sempre interpretato in un senso assoluto, come correttamente ha evidenziato la componente regionale nel proprio parere allegato sub A, al quale si rinvia, e che costituisce parte integrante del presente parere quale motivazione per relationem ai sensi dell'art. 3, co. 3, L. n. 241/90.

Dalla lettura del quesito ("Volete voi che si dia l'assenso all'attività di ricerca e sfruttamento di idrocarburi sul territorio di Carpignano Sesia?") appare ictu oculi l'inammissibilità, ratione materiae, del referendum.

La materia oggetto del referendum consultivo in esame, concerne gli idrocarburi – tanto sotto il profilo dell'attività di ricerca, quanto sotto quello dello sfruttamento – nel territorio comunale.

Quanto all'attività di ricerca, si osserva che per la legge 9.1.1991, n. 9 (e s.m.i.) il relativo permesso è accordato – sentita la Regione Piemonte, territorialmente interessata – dal Ministero dell'industria (oggi, dello sviluppo economico).

La competenza statale e regionale è assoluta.

Per l'art. 1, co. 77, ultimo periodo, legge 23 agosto 2004 n. 329 (come modificato dall'art. 27, co. 34, legge 23.7.2009, n. 99) ai Comuni interessati va data comunicazione del rilascio del permesso di ricerca, ferma, ovviamente, la possibilità degli stessi di fare valere il proprio orientamento in sede di Conferenza dei servizi (art. 14 legge n. 241/90) che è prevista dal successivo comma 78.

Se ne ha, al definitivo, che né la legge 9/1991 né la legge 239/2004 radicano competenze comunali in punto, anche solo concorrenti o residuali, neppure sotto il profilo urbanistico. La conclusione è confermata dal fatto che (per l'attuale testo dell'art. 1, commi 83 ter e seguenti, legge 239/2004) la realizzazione delle opere necessarie per queste attività può avvenire "anche in deroga dello strumento urbanistico" del quale – anzi – il rilascio dell'autorizzazione ha effetto di variante officiosa.

Parimenti, lo sfruttamento e la coltivazione degli idrocarburi è – per l'art. 1, co. 7, lett. n), legge 239/2004) - una competenza dello Stato, esercitata tramite il Ministero dello sviluppo economico (legge n. 9/91).

3.3.- Alla luce di tal declinato quadro normativo, questo referendum consultivo deve ritenersi inammissibile, per materia. In proposito, deve rammentarsi che il Consiglio di Stato (Sezione Prima, pareri n. 2073/1992, n. 3045/1996) ha ritenuto rientranti nelle "materie di esclusiva competenza

locale” soltanto quelle sulle quali l'ente locale disponga di potestà decisionale il che, come s'è visto, nello specifico non accade.

Esemplificativamente, il principio è stato pronunciato anche in materia di referendum sulle dislocazioni di impianti, che - se dipendenti dall'adozione di atti programmatici e piani di livello sovracomunale e quindi trascendenti l'ambito locale - non possono essere assoggettati a referendum consultivo comunale (Consiglio Stato, sez. I, parere 14 febbraio 2001, n. 39).

In buona sintesi, il referendum consultivo esiste solo quale “strumento di supporto dell'attività provvedimentale degli organi dell'ente locale” necessariamente da circoscriversi alle materie nelle quali si ha competenza primaria a deliberare in via definitiva.

Competenza che, nello specifico campo oggetto della presente richiesta, manca.

3.4.- Va soltanto aggiunto che l'indizione di un referendum comunale in materie inammissibili è causa di responsabilità amministrativa - contabile in capo al Sindaco che l'abbia indetto, e le spese derivate vengono dalla giurisprudenza al medesimo addebitate, “stante l'omesso doveroso controllo della assoluta carenza di potere nella specie all'esercizio del potere di indizione della consultazione referendaria in detta materia” (in tal senso, Corte Conti, Sez. giurisdizionale Toscana, 1.7.2003, n. 527).

4.- La posizione dei cittadini firmatari dell'istanza non resta, tuttavia, priva di tutela.

In disparte la possibilità di gravare - avanti l'Autorità Giudiziaria Ordinaria (TAR Veneto, sez. I, 1.3.2002, n. 989, Cass. Civ., sez. unite, 28.10.1998, n. 10735; Cass. Civ., sez. unite, 6.6.1994, n. 5490; Cons. St., sez. IV, ordinanza 27 luglio 2000 n. 3848) - il provvedimento comunale che dichiara l'inammissibilità del referendum consultivo, stante la posizione di “diritto soggettivo” di cui è titolare il Comitato promotore (circostanza della quale andrà dato atto, ex art. 3, co. 4, L. 241/90 nell'adottando provvedimento), resta salva la possibilità dei singoli cittadini (ovvero dello stesso Comitato DNT) di esperire, nella medesima sede, ogni iniziativa giudiziaria a protezione del diritto alla salute contro l'operatore economico incaricato di procedere a quest'attività.

5.- Deve altresì soggiungersi che l'art. 33 dello Statuto prevede modalità partecipative dei cittadini mediante consultazioni con portata di indirizzo (quindi non vincolanti, come invece è il referendum dell'art. 36) “allo scopo di acquisire pareri e proposte in merito all'attività amministrativa”.

Sotto questo profilo, la richiesta referendaria potrà essere acquisita - a discrezione dell'Amministrazione - per “indire consultazioni della popolazione”, secondo l'art. 33 dello Statuto.

Quest'attività potrà essere volta allo scopo di registrare - su un quesito che potrà ricalcare quello odierno referendario, oppure altro di portata più ampia - l'indirizzo da seguire nelle (ristrette) occasioni di valutazione di impatto ambientale in cui il Comune potrà (ai sensi dell'art. 1, co. 78, della legge n. 239/2004) manifestare il proprio indirizzo.

Solo sotto tale ristretto profilo - che, appunto, attiene una competenza comunale - la consultazione parrebbe possibile seppur l'art. 8, co. 4, TUEL preveda anche per le “consultazioni” il medesimo limite “delle materie di esclusiva competenza locale”: tale è, per l'appunto, la manifestazione di volontà da esporsi in sede di valutazione di impatto ambientale da manifestarsi ai sensi dell'art. 1, co. 78, legge 239/04.

L'opportunità di una siffatta scelta consultiva, la cui indizione si pone quale iniziativa dell'Amministrazione di matrice discrezionale ("può indire.." – art. 33 Statuto) e non vincolata dalla iniziativa referendaria, è tuttavia rimessa, in uno con la valutazione dell'incidenza dei relativi costi, alla valutazione dell'Organo politico.

P.Q.M.

Nel senso sopra esposto è il parere dell'Organo competente per la verifica di ammissibilità del quesito referendario presentato dal Comitato promotore DNT – Difesa Nostro Territorio e depositato presso gli Uffici Comunali in data 23 aprile 2012 n. 807 prot.

Si allega, sub A), il parere della Regione Piemonte, Direzione Affari Istituzionali ed Avvocatura, Setto-re Rapporti con le Autonomie Locali, del 29.5.2012, prot. 6100/DB0501, a firma della Dr.ssa Laura di Domenico.

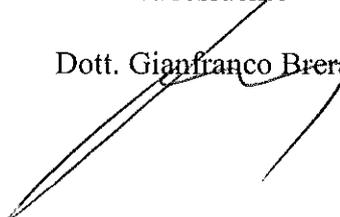
L'estensore

Avv. Ignazio Pagani



Il Presidente

Dott. Gianfranco Brera



Depositato in segreteria comunale in data 6 GIU 2012 n. prot. 1178