



COMUNE DI PISA
Direzione Advocatura Civica

Al Consiglio Comunale
tramite la Direzione Finanze
Alla Segretaria Generale

OGGETTO: Istanza di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Con la presente si comunica che, dalle verifiche effettuate, risulta la sussistenza del seguente debito fuori bilancio:

Oggetto del debito: Tribunale di Pisa - Comitato "Il popolo decide" c/ Comune di Pisa e altri – Condanna dell'Ente alle spese di giudizio come da Ordinanza nrg 4491/2017 del 7/2/2018 - importo € 4.248,98 compresi IVA e ulteriori accessori come per legge. (105c17)

Soggetto creditore:

Denominazione: avv. Francesco Fameli
Codice fiscale: FMLFNC81B11D612X
Con studio in Via R. Fazzi n. 1 - Città - Firenze

Importo complessivo del debito: € 4.248,98=

di cui: €	2.716,00=	spese CTU acconto
€	407,40=	spese generali 15%
€	124,94=	cap 4%
€	714,64=	IVA 22%
€	286,00=	per esposti

Fattispecie di legittima riconoscibilità:

X art. 194, comma 1, lett. a), D.Lgs. 267/2000: sentenze esecutive;

☐ art. 194, comma 1, lett. b), D.Lgs. 267/2000: copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purchè sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di cui all'art. 144 del D.Lgs. 267/2000 ed il disavanzo derivi da fatto di gestione;

☐ art. 194, comma 1, lett. c), D.Lgs. 267/2000: ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal Codice Civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

☐ art. 194, comma 1, lett. d), D.Lgs. 267/2000: procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

☐ art. 194, comma 1, lett. e), D.Lgs. 267/2000: acquisizione di beni o servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 del D.Lgs. 267/2000 ("Regole per l'assunzione di impegni di spesa e per l'effettuazione delle spese") nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza (*).

(*) Dimostrazione dell'avvenuta utilità ed arricchimento per l'Ente:_____

Fatti, circostanze e comportamenti che hanno determinato la formazione del debito_

- Con atto notificato in data 12/10/2017 il Comitato "Il popolo decide" ricorre avanti al Tribunale di Pisa per sentire accertare il diritto del ricorrente di procedere alla raccolta ed all'autenticazione delle firme a seguito dell'istanza presentata in data 7/6/2017 di proposta di referendum comunale consultivo volto a trasformare la particella, di cui al n. 443 del foglio n. 11 del Catasto del Comune di Pisa, attualmente destinata ad edifici per il culto, in verde privato.
- Con Ordinanza nrg 4491/2017 del 7/2/2018, il Tribunale di Pisa accoglie parzialmente il ricorso promosso dal Comitato "Il popolo decide" e condanna il Comune di Pisa a rifondere le spese di parte ricorrente che liquida in € 2716,00 oltre accessori di legge ed € 286,00 per esposti;

o delle responsabilità ed azioni conseguenti:

in relazione ai comportamenti che hanno determinato la formazione del debito fuori bilancio, effettuati gli opportuni riscontri:

☒ non si ravvisano profili di responsabilità;

☐ si rinvengono i seguenti profili di responsabilità:

Documentazione giustificativa del debito che si allega alla presente:

- Ordinanza nrg 4491/2017 del 7/2/2018
- procura alle liti in cui viene nominato l'avv. F. Fameli procuratore antistatario
- relazione dell'Avvocatura civica

Effettuata l'istruttoria del caso, si propone il riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio sopra descritto, secondo quanto previsto dall'art. 194 del D.Lgs. 267/2000, avendo riscontrato la sussistenza dei necessari presupposti di fatto e di diritto.

Ai sensi dell'art. 49 del D.Lgs. 267/2000, si esprime parere favorevole di regolarità tecnica sulla presente proposta di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Pisa, 26/2/2018

IL DIRIGENTE
avv. Susanna Caponi

N. R.G. 4491/2017



TRIBUNALE DI PISA

Nel procedimento cautelare iscritto al n. r.g. 4491/2017 promosso da:

COMITATO "IL POPOLO DECIDE" (C.F. 93089230507) con il patrocinio dell'avv. FAMELI FRANCESCO
MANUEL LAURORA (C.F. LRRMNL76C13F205B) con il patrocinio dell'avv. FAMELI FRANCESCO

RICORRENTE/I

contro

COMUNE DI PISA (C.F. 00341620508) con il patrocinio dell'avv. CAPONI SUSANNA e dell'avv. LAZZERI GLORIA (LZZGLR62T62D612P) VIA DELLA SCUOLA 12 56127 PISA; GIGLIOTTI GIUSEPPINA (GGLGPP54E51C352V) VIA DELLA SCUOLA 12 56100 PISA; elettivamente domiciliato in VIA DELLA SCUOLA 12 56100 PISA presso il difensore avv. CAPONI SUSANNA

COMITATO DEI GARANTI DI PISA (C.F.)
UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PISA (C.F. 80003670504)

RESISTENTE/I

Il Giudice dott. Eleonora Polidori,
a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 24 gennaio 2018,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Con ricorso depositato in data 4.10.2017, il **COMITATO IL POPOLO DECIDE** in persona del l.r.p.t. e il sig. **MANUEL LAURORA** personalmente chiedevano a questo Tribunale ai sensi dell'art. 700 c.p.c. :

1.- In tesi: accertare il diritto del Comitato "Il popolo decide" (e dei cittadini da questo associati, tra cui il Sig. Manuel Laurora) di procedere alla raccolta ed alla autenticazione delle firme, ai sensi dell'art. 10 del regolamento approvato con delibera consiliare n. 107/1998, accertato che un quesito referendario di tenore ed oggetto identici a quello proposto dal comitato promotore in data 7 giugno 2017 era già stato ritenuto ammissibile nel 2016 dal medesimo Comitato dei Garanti, con la conseguente grave illegittimità dell'inerzia serbata dalle



amministrazioni pubbliche resistenti, lesiva del diritto dei ricorrenti a proseguire l'iter procedimentale;

2.- in via subordinata: nell'ipotesi denegata e non creduta in cui si ritenesse comunque necessario acquisire di nuovo il parere di ammissibilità del Comitato dei Garanti sul quesito, voglia il Giudice accertare il diritto dei ricorrenti di ottenere una pronuncia sull'ammissibilità dello stesso ed ordinare al Comitato dei Garanti, in persona del legale rappresentante pro tempore – oppure al Comune di Pisa tramite il Comitato dei Garanti, qualora s'intenda quest'ultimo non come soggetto di diritto autonomo, ma come ufficio-organo del Comune – di pronunciarsi in proposito – nella sua formazione attuale, trattandosi di collegio virtuale e non perfetto – entro e non oltre 5 (cinque) giorni dalla notifica dell'emanando provvedimento cautelare;

3.- in via ulteriormente subordinata: nell'ipotesi davvero non creduta in cui questo Ill.mo Giudice dovesse ritenere che il Comitato dei Garanti è all'opposto un collegio perfetto, piaccia al Tribunale di Pisa di ingiungere al Comune di Pisa, in persona del Sindaco pro tempore, di pronunciarsi sull'ammissibilità del quesito, entro 5 (cinque) giorni dalla notifica dell'emanando provvedimento cautelare, tramite il Segretario Generale (organo dello stesso Comune), in base al disposto dell'art. 9, c. 1, quinto capoverso, del regolamento approvato con deliberazione consiliare n. 107/1998, secondo cui "in assenza del Comitato dei Garanti l'ammissibilità è decisa dal Segretario Generale";

4.- in via ancora subordinata: nel caso davvero non creduto in cui si ritenesse il Comitato dei Garanti un collegio perfetto, pur non considerando al contempo il Segretario Generale come suo organo supplente e dunque pur in assenza di qualsivoglia previsione normativa di sostituti dei membri titolari o di organi supplenti, piaccia al Tribunale di Pisa: – di ordinare all'Università degli Studi di Pisa, in persona del Rettore pro tempore, di comunicare al Comune di Pisa la lista dei 3 professori universitari in materie giuridiche tra i quali il Consiglio Comunale dovrà eleggere il sostituto del Prof. Romboli, entro 5 (cinque) giorni dalla notifica delle adottande misure d'urgenza in questione; – di ordinare al Comune di Pisa, in persona del Sindaco pro tempore, di inserire quindi la relativa elezione all'ordine del giorno del Consiglio comunale con urgenza (entro i 5 giorni successivi al ricevimento della comunicazione predetta da parte del Rettore, in conformità all'art. 26, c. 1, del regolamento consiliare); – di ingiungere al Comitato dei Garanti, in persona del legale rappresentante pro tempore, così reintegrato nella sua composizione, di pronunciarsi sull'ammissibilità del quesito entro 6 (sei) giorni dopo la designazione del sostituto del Prof. Romboli da parte del Consiglio co-

munale, in quanto il collegio ha già esaminato il quesito referendario per 14 dei 20 giorni consentiti dall'art. 57, c. 1, dello statuto e non è stata sollevata alcuna richiesta istruttoria (e del resto non ve n'è e non ve ne poteva essere la necessità, posto che il Comitato è chiamato a pronunciarsi sull'ammissibilità di un quesito che ha già ritenuto ammissibile);

5.- in ogni caso voglia l'Ill.mo Tribunale di Pisa: – adottare ogni e qualsivoglia ulteriore e/o diversa misura cautelare che ritenga opportuna ed idonea ad eliminare ogni pregiudizio subito e subendo, ed a soddisfare il diritto dei ricorrenti di esercitare le proprie prerogative partecipative, e nello specifico di portare a compimento in tempo utile (nel senso esposto) l'iter procedimentale avviato lo scorso 7 giugno 2017, fino all'indizione del referendum, alla sua votazione ed alle conseguenti determinazioni consiliari di valutazione degli esiti della consultazione popolare, assicurando il rispetto da parte della pubblica amministrazione dei termini e delle forme prescritte dallo statuto comunale e dal regolamento approvato con delibera del Consiglio n. 107/1998, nonché di qualsiasi altra norma vigente; – a questo proposito, stabilire una penale pari a 1.000,00 (mille/00) euro per ogni giorno di ritardo da parte del Comune di Pisa, del Comitato dei Garanti e dell'Università degli Studi di Pisa nell'adempimento dei provvedimenti d'urgenza sopra richiamati, nonché per ogni giorno in cui vengano comunque immotivatamente superati i termini prescritti dalle norme applicabili suddette per le singole fasi del procedimento sopra richiamate;

6.- sempre in ogni caso: con vittoria di spese, onorari e competenze tutte del presente procedimento, incluso ogni accessorio di legge, nonché con riserva di ogni azione in ordine al risarcimento di tutti i danni subiti e subendi.”

A sostegno del ricorso esponevano quanto segue:

- In data 7.06.2017 il Comitato “Il Popolo decide”, presieduto da Manuel Laurora, depositava, ai sensi dell'art. 58, comma 1° dello Statuto del Comune di Pisa e dell'art. 8 e ss. del regolamento per l'esercizio del diritto di partecipazione, una proposta di referendum comunale consultivo volto a trasformare la particella di cui al n. 443 del foglio n. 11 del catasto del Comune di Pisa, attualmente destinata ad edifici per il culto, in verde privato.
- Tale quesito veniva trasmesso dal Sindaco al Comitato dei Garanti, collegio preposto a vagliare l'ammissibilità dello stesso, solo in data 14.07.2017, quasi 40 giorni dopo l'avvenuto deposito dell'istanza.

- A seguito delle dimissioni del Prof. Romboli in data 28.7.17, quale membro del Comitato dei Garanti, il Comune di Pisa comunicava di dover interrompere l'iter procedimentale in attesa della designazione di un nuovo membro, facendo così scadere il termine di 20 giorni entro il quale il Comitato stesso avrebbe dovuto esprimere il parere sull'ammissibilità del quesito referendario.
- Pertanto, parte ricorrente inviava molteplici solleciti all'amministrazione comunale volti a contestare l'illegittima inerzia della stessa, tutti rimasti senza alcun riscontro.
- sussistevano secondo i ricorrenti il presupposto del *fumus boni iuris* stante le lesioni dei diritti partecipativi del comitato a causa delle gravi illegittimità poste in essere dalle amministrazioni pubbliche e la violazione dell'art 1, comma 2, l. 241/1990, c.d. principio di non aggravamento del procedimento. Infatti, il comitato dei Garanti aveva già esaminato e ritenuto ammissibile nel 2016 un quesito referendario identico a quello oggetto di causa e, pertanto, l'iter procedimentale iniziato il 7.06.2017 si era arrestato da già di 4 mesi in attesa di un parere che già l'amministrazione aveva acquisito. Inoltre, secondo i ricorrenti, vi era stata la violazione e falsa applicazione dell'art 9, comma 1, del regolamento comunale nonché dell'art 57 dello statuto in quanto il Comitato dei Garanti, non configurandosi quale collegio perfetto, avrebbe potuto pronunciarsi sulla legittimità del quesito anche a seguito delle dimissioni del Prof. Romboli e, comunque, il Segretario Generale, quale organo supplente del Comitato, avrebbe potuto formulare il parere.
- In ordine al *periculum in mora*, sussisteva il pericolo grave, imminente ed irreparabile di non poter esercitare i diritti partecipativi in modo tempestivo stante i ritardi ingiustificatamente accumulati dall'amministrazione.
- Infine, stante la strumentalità al successivo giudizio di merito, le parti ricorrenti intendevano proporre domande di risarcimento danni a causa dell'antigiuridicità dell'inerzia delle amministrazioni nel successivo giudizio di merito.

Questo Giudice, ritenuti non sussistenti i presupposti per decidere inaudita altera parte, fissava l'udienza del 15.11.2017 per la comparizione delle parti.

Il ricorso, unitamente al pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, veniva ritualmente notificato al Comune di Pisa e al Comitato dei Garanti.

Al ricorso proposto resisteva, con atto depositato in data 3.11.2017, soltanto il COMUNE DI PISA il quale eccepiva l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso per i motivi che seguono:

- In primo luogo, l'amministrazione aveva agito in modo corretto e rispettando le disposizioni normative in materia: infatti, avendo richiesto al rettore la rosa dei nomi dei docenti disponibili a partecipare al Comitato dei Garanti, la nomina del terzo garante era stata inserita all'Ordine del Giorno dei Consigli Comunali del 10 ottobre (doc. n. 5) e del 26 ottobre (doc. N. 6).
- alcuna violazione di legge ed eccesso di potere sub specie di irragionevolezza e contraddittorietà c.d. esterna si erano verificati stante la diversità del quesito in questione rispetto a quello presentato nel 2016 da un comitato diverso.
- Inoltre, neanche l'art. 9 comma 1 del Regolamento sulla partecipazione e l'art. 57 dello Statuto erano stati violati dato che il Comitato dei Garanti si qualificava quale organo perfetto, non potendo pertanto decidere nella composizione di due, ed, inoltre, il collegio non poteva considerarsi "assente", come previsto dalla norma regolamentare, ma "temporaneamente non funzionante", e questa circostanza aveva impedito l'attivazione del potere sostitutivo.
- Quanto al *periculum in mora*, esso non sussisteva in quanto il problema della reintegrazione del comitato era sostanzialmente risolto, essendo la nomina del medesimo posta all'Ordine del Giorno del prossimo Consiglio Comunale.

Tanto premesso, parte resistente così concludeva:

"Per tutti i motivi sopra detti, si chiede al giudice di respingere la domanda del ricorrente perché del tutto infondata in fatto e in diritto. Con condanna della controparte al pagamento delle spese sostenute, delle spese generali e del compenso ex D.M. n. 55/2014 (compresi oneri previdenziali e assistenziali dovuti agli avvocati pubblici, pari al 23,8%, ai sensi dell'art. 1, comma 208, della l. 23/12/2005, n. 266)."

All'udienza del 15.11.2017, le parti discutevano oralmente e venivano assegnati termini per memorie; quindi, con ordinanza del 21.12.2017, questo Giudice, parti *"rilevato che in sede memoria autorizzata il Comune di Pisa ha dato atto di un fatto nuovo rilevante e potenzialmente risolutivo della vertenza (ossia la nomina del membro mancante al Comitato dei Garanti), fatto quest'ultimo in ordine al quale non è stato istaurato il contraddittorio con la parte ricorrente; rilevato, inoltre, che costituisce fatto noto (perché comunicato dagli organi di stampa a mezzo quotidiani e servizi TV) che il Comitato dei Garanti ha assunto nei giorni scorsi una deliberazione (di rigetto di ammissibilità del referendum) e che è opportuno interrogare le parti circa la persistenza delle rispettive conclusioni, in considerazione del mutamento delle circostanze"*, fissava nuova udienza.



Nelle more del procedimento infatti, in data 14 dicembre 2017, era intervenuto il parere del Comitato dei Garanti del quale il Comune resistente ha prodotto copia.

Si legge in tale verbale che il Collegio, prima di discutere e decidere in ordine all'ammissibilità del quesito proposto, ha ritenuto di dovere preliminarmente decidere su una questione assorbente, dato che l'art. 60 dello Statuto del Comune di Pisa stabilisce che *"la consultazione referendaria può essere svolta nell'anno solare una sola volta e non in concomitanza con consultazioni politiche e amministrative"*.

Ha rilevato il Comitato che tale disposizione statutaria deriva immediatamente dall'art. 8, 4° comma, D.lgs. n. 267/2000 secondo il quale *"Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali"* ed è ripresa anche dall'art. 11 del Regolamento comunale per l'esercizio del diritto di partecipazione, fondandosi la ratio del divieto *"sulla evidente necessità di evitare sovrapposizioni, ovvero antinomie e confusioni, tra istituti di democrazia diretta partecipativa (il referendum) e quelli di democrazia rappresentativa (le elezioni, sia politiche sia amministrative"*, logica che starebbe anche alla base del disposto di cui all'art. 31 L. 352/70 (*"Non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime."*).

Secondo il Comitato sussisterebbero quindi le condizioni di applicabilità del divieto dell'art. 60 dello Statuto: ed invero, secondo il Comitato dei garanti confrontando i tempi del procedimento referendario con quelli delle prossime competizioni elettorali, se ne deve ricavare che le operazioni referendarie non si possono tenere per la sovrapposizione delle due campagne elettorali (le elezioni politiche si terranno il 15 marzo p.v.).

Il Comitato si è poi nuovamente riunito in data 27.12.2017, essendo stato diffidato dal Comitato promotore del referendum ad adempiere alle procedure volte alla celebrazione del referendum. In tale seduta il Comitato dei Garanti ha precisato che la decisione assunta in data 14.12.17 non aveva valore sospensivo, ma conclusivo del procedimento e che pertanto la stessa decisione doveva essere intesa come provvedimento dichiarativo della sussistenza delle condizioni di applicabilità del divieto stabilito dall'art. 60 dello Statuto del Comune di Pisa.

All'esito dell'udienza del 09.01.2018 e delle successive memorie autorizzate, parte ricorrente rilevava che nessuno dei fatti sopravvenuti nel corso del procedimento cautelare aveva soddisfatto le ragioni dei ricorrenti, ma anzi, tali fatti avevano ulteriormente pregiudicato la ricor-

rente, ritardando ancora di più la naturale prosecuzione del procedimento referendario, la definizione del presente giudizio e l'adozione di adeguate misure cautelari. Infatti, rilevava parte ricorrente, la nomina dell'Avv. Consorti, in un contesto in cui parte resistente affermava il carattere perfetto del collegio pur in mancanza di supplenti, non poteva avere effetto risolutivo, persistendo a tale riguardo il periculum in mora lamentato e le ragioni di tutela urgente.

Contestava parte ricorrente la legittimità della determinazione dei Garanti datata 14.12.2017 in merito al rigetto di ammissibilità del referendum ai sensi dell'art. 60 dello Statuto del Comune di Pisa, dal momento che non poteva trovare applicazione l'art. 31 della legge n. 352/1970, così come invece ritenuto dalla resistente, essendo essa una norma che regola il referendum abrogativo statale ex art. 75 Cost. ed essendoci una normativa speciale di pari rango gerarchico che disciplina la distinta materia dei referendum consultivi comunali, il T.U.E.L. d.lgs n. 267/2000 (in particolare, l'art. 8, c. 4), che a sua volta rimandava agli statuti ed ai regolamenti comunali che prevedevano la concomitanza tra elezioni e voto referendario. Sottolineava parte ricorrente che se per assurdo la soluzione interpretativa adottata nel verbale del 14.12.2017 fosse accettabile, allora il Sindaco ed i Garanti avrebbero dovuto comunicarlo al comitato referendario sin dal giorno del deposito (il 7 giugno 2017), collocandosi tale data già entro l'anno dalle elezioni, come da richiamata legge n. 352/1970.

Ma non essendo ciò avvenuto, si era avuto un conseguente inutile dispendio di tempo e di risorse, pubbliche e private, di cui la p.a. doveva rispondere anche in questa sede, quanto meno in punto di regolamento delle spese. Conseguentemente, non essendo applicabile la l. n. 352/1970, secondo il ricorrente gli articoli 60 dello statuto e 11, c. 1, del reg. n. 107/1998 devono essere interpretati in senso letterale: *"non possono indirsi referendum comunali ed altre operazioni di voto "in concomitanza", cioè nella stessa data.*

Tanto premesso, parte ricorrente così modificava le sue conclusioni:

"Piaccia all'Ill.mo Tribunale di Pisa, visti gli artt. 669-bis e ss. e 700 c.p.c., e ritenuti sussistenti i presupposti di legge, contrariis reiectis, accertata per i motivi suesposti l'illegittimità della notoria decisione assunta dai Garanti il 14.12.2017:

1.- in tesi: accertare il diritto del Comitato "Il popolo decide" (e dei cittadini da questo associati, tra cui il Sig. Laurora) di procedere direttamente alla raccolta ed alla autenticazione delle firme, ai sensi dell'art. 10 del regolamento approvato con delibera consiliare n. 107/1998, una volta appurato che un quesito referendario di tenore ed oggetto identici a quello proposto dal comitato promotore in data 7 giugno 2017 era già stato ritenuto ammis-

sibile nel 2016 dal medesimo Comitato dei Garanti, con la grave illegittimità dell'inerzia serbata dalle amministrazioni pubbliche resistenti, lesiva del diritto dei ricorrenti a proseguire l'iter procedimentale; 2. – in via subordinata: nell'ipotesi denegata in cui, una volta appurata – lo si ripete – l'illegittimità della decisione dei Garanti del giorno 14.12.2017, si ritenesse invece necessario acquisire il giudizio di ammissibilità del Comitato dei Garanti sul quesito, voglia il Giudice accertare il diritto dei ricorrenti di ottenere una nuova pronuncia sull'ammissibilità del quesito stesso ed ordinare al Comitato dei Garanti in persona del legale rappresentante pro tempore – oppure al Comune di Pisa tramite il Comitato dei Garanti, qualora s'intenda quest'ultimo non come soggetto di diritto autonomo, ma come ufficio-organo del Comune – di pronunciarsi entro e non oltre 5 (cinque) giorni dalla notifica dell'emanando provvedimento cautelare; 3. – in ciascuno dei casi precedenti: voglia il Giudice: - adottare qualsivoglia ulteriore o diversa misura cautelare idonea a soddisfare il diritto dei ricorrenti di esercitare le proprie prerogative partecipative, e nello specifico di portare a compimento in tempo utile l'iter procedimentale, assicurando il rispetto da parte della p.a. delle norme vigenti, ed ordinando che i singoli adempimenti siano compiuti appunto in tempo utile; - accertare che il collegio è virtuale e non perfetto, ed in ogni caso adottare provvedimenti utili a garantire la continuità e la tempestività del procedimento, qualora all'esito dell'accoglimento delle suestese conclusioni esso dovesse farsi proseguire e di nuovo venisse a mancare l'integrità del collegio per impedimenti occorsi ai Garanti (anche riprendendo le conclusioni di cui ai punti 3 e 4 del ricorso); - altresì stabilire una penale pari a 1.000,00 (mille/00) euro per ogni giorno di ritardo da parte dei resistenti nell'adempimento dei provvedimenti d'urgenza adottati, nonché per ogni giorno in cui vengano comunque immotivatamente superati i termini prescritti dalle norme applicabili per i singoli adempimenti del procedimento referendario; 4. in via ancora subordinata: nel denegatissimo caso in cui si ritenesse la legittimità della decisione dei Garanti datata 14.12.2017 (che ne consegua o meno la declaratoria della cessazione della materia del contendere), voglia l'Ill.mo Tribunale di Pisa accertare che a tale conclusione si è giunti in conseguenza di plurimi illegittimi ritardi ed inadempimenti posti in essere (anche ma non solo sul presupposto dell'erronea qualificazione del Comitato dei Garanti come collegio perfetto) dalle p.a. coinvolte nella procedura, posto che il quesito era stato depositato per tempo in data 7 giugno 2017 e che il procedimento si sarebbe dovuto concludere al massimo – come riconosciuto dagli stessi Garanti nella predetta decisione del 14.12.2017 – entro 7 mesi, vale a dire entro l'inizio di questo mese di gennaio 2018. Tale accertamento sia compiuto anche (ma non solo) ai fini del regolamento delle

spese del presente procedimento cautelare. 5.- sempre ed in ogni caso: con vittoria di spese e competenze tutte del presente procedimento, incluso ogni accessorio di legge, nonché con riserva di ogni azione in ordine al risarcimento dei danni subiti e subendi."

Parte resistente con il deposito della memoria autorizzata all'udienza del 9.01.2018 contestava quanto dedotto dal ricorrente sottolineando come il Comitato dei garanti aveva svolto il suo ruolo secondo quanto previsto dallo Statuto del Comune di Pisa e dal Regolamento sulla partecipazione e, conseguentemente, eventuali danni prodotti dalla attività del Comitato dei Garanti non potevano essere richiesti al Comune.

Infatti, la resistente ribadiva, in primis, l'assenza di alcuna responsabilità da parte del Comune rispetto ad una decisione che rientrava nelle esclusive competenze del Comitato dei Garanti, decisione che pur era stata presa correttamente, e poi l'assenza di ritardi a suo carico nel procedimento referendario ed infine la corretta definizione di Comitato dei garanti come collegio perfetto.

Affermava, poi, il resistente che nella remota ipotesi in cui la decisione dei garanti fosse ritenuta illegittima dal giudice, quest'ultimo non potrebbe senz'altro accertare il diritto dei ricorrenti di procedere alla raccolta delle firme, ma dovrebbe in ogni caso rinviare il quesito alla decisione dei garanti, per il giudizio sull'ammissibilità.

Tanto premesso, parte resistente concludeva per il rigetto della domanda del ricorrente perché del tutto infondata in fatto e in diritto.

....

Dalle risultanze processuali emerge che in data 7.06.2017 il Comitato "Il popolo decide", presieduto dal Sig. Manuel Laurora, ha depositato una proposta di referendum comunale consultivo volta a modificare la destinazione della particella di cui al n. 443 del foglio n. 11 del catasto del Comune di Pisa, attualmente adibita ad "edifici per il culto", in "verde privato" (doc. n° 1 di parte ricorrente).

Un mese più tardi, in data 4.07.2017, l'Ufficio del Sindaco ha richiesto al Comitato promotore il deposito dell'atto costitutivo e dello statuto al fine di verificare i relativi presupposti soggetti (doc. n° 3 di parte ricorrente).

In data 14.07.2017 il Sindaco ha provveduto a trasmettere la proposta al Comitato dei Garanti, collegio preposto a vagliare l'ammissibilità del quesito referendario.

In data 28.07.2017 un componente del Comitato dei Garanti, il prof. Roberto Romboli, rassegnava le sue dimissioni e quindi il Comune di Pisa comunicava l'interruzione dell'iter procedimentale, in attesa della designazione da parte del Consiglio comunale di un nuovo membro del Comitato (doc. n° 7 di parte ricorrente).

Dalla documentazione in atti risulta, inoltre, che a seguito della comunicazione da parte dell'università degli studi di Pisa della terna dei nominativi tra i quali il consiglio comunale avrebbe dovuto designare il sostituto del membro del Comitato dei Garanti, mesi dopo e precisamente in data 9.11.2017, con delibera comunale n° 41, è stato nominato il Prof. Avv. Consorti quale terzo membro del comitato suddetto (doc. n° 11 di parte resistente).

Inoltre, così come affermato in sede d'udienza e documentalmente provato, in data 16 novembre è avvenuto un incontro tra i membri del Comitato dei Garanti, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Comunale e il Dirigente della Segreteria del Consiglio Comunale (doc. n° 12 di parte resistente).

Da ultimo, sono intervenute le ultime due decisioni soprarichiamate che hanno condotto alla conclusione del procedimento.

La materia trova la propria disciplina specifica nell'art. 8, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nel Regolamento Comunale n° 107/1998 (artt. 9, 10 e 11) nonché nello Statuto Comunale di Pisa (artt. 56, 57 e 58) che regolamentano l'esercizio del diritto di partecipazione e in particolare del procedimento di referendum comunale consultivo e delle varie fasi di tale iter (deposito della proposta, vaglio di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti, raccolta ed autenticazione delle firme a cura del comitato medesimo, svolgimento del referendum).

In particolare, per quanto concerne la fase iniziale, l'art 57 dello Statuto Comunale statuisce *"Ai fini dell'ammissibilità del referendum, il testo dei quesiti referendari deve essere sottoposto al comitato dei garanti prima della raccolta delle firme necessarie per l'indizione del referendum; il comitato dei garanti fornisce di norma una risposta entro venti giorni, collaborando in ogni caso con il comitato promotore al fine di definire, ove possibile, una formulazione dei quesiti che possa portare ad una valutazione positiva sulla loro ammissibilità"*

Pertanto, dalla suddetta lettura si ricava che di norma il vaglio di ammissibilità del Comitato deve avvenire entro 20 giorni dal giorno in cui il quesito viene trasmesso dal Sindaco al Comitato.

Sebbene tale disposizione normativa non individui il termine in modo perentorio, utilizzando invece la locuzione "*di norma*" che integra, piuttosto, un'ipotesi di termine ordinatorio, la stessa non può prescindere da una interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata. Infatti, l'attività del Comitato dei Garanti deve essere svolta sempre in linea con i principi di ragionevolezza ex art 3 Cost., di buon andamento della pubblica amministrazione ex art 97 Cost. nonché con il criterio di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa ex art 1, comma 1, l. 241/1990.

Nel caso di specie il termine di venti giorni non è stato rispettato, ma l'attività procedurale si è anzi paralizzata per quattro mesi, stanti le dimissioni di un membro del collegio stesso e i tempi occorsi per ottenere la sua sostituzione.

Attesa l'intervenuta decisione del Comitato dei garanti in data 14.12.17, si devono ritenere ormai irrilevanti tutte le questioni e contestazioni sollevate da parte ricorrente circa la pregressa inerzia del Comitato stesso e circa la natura di collegio perfetto o meno del medesimo.

Tali questioni potranno, se del caso, trovare rilievo in un eventuale futuro giudizio di merito, ma non possono allo stato assumere rilevanza ai fini della invocata tutela cautelare, dal momento che non presentano più carattere di attualità.

I ricorrenti, preso atto della decisione del Comitato dei Garanti, si dolgono da ultimo che tale organo, invece di decidere in merito all'ammissibilità della proposta referendaria (affermandola o negandola), abbia ritenuto che il referendum non potesse essere svolto a ciò ostando il divieto di cui all'art. 60 dello Statuto del Comune di Pisa.

In estrema sintesi si chiede quindi al Giudice ordinario di valutare la legittimità della decisione del Comitato dei Garanti laddove esso ha ritenuto concluso il procedimento senza affrontare l'ammissibilità del quesito, in quanto preclusa dal divieto di cui all'art. 60 dello Statuto (concomitanza con consultazioni politiche e amministrative) e, conseguentemente, trarne le dovute conseguenze in punto di tutela cautelare del diritto a promuovere il referendum consultivo.

Sulla domanda residuale, così come precisata, è bene rilevare che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario.

Ed invero, dal momento che il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo deve fondarsi sul tipo di piano – di parità o meno – sul quale i soggetti pubblici e privati in contrasto si trovino via via ad operare, chiaramente la giurisdizione del giudice ordinario deve ritenersi sussistente, proprio perché nel caso di specie il comitato promotore del referendum si pone, nell'ambito del procedimento ammissivo del referendum, pacifica-

mente in una posizione di parità con gli altri organi della procedura, quali innanzitutto il Comitato dei garanti.

E tale conclusione è pienamente in linea con l'orientamento consolidato delle Sezioni Unite della Cassazione e della giurisprudenza amministrativa che più volte hanno ribadito la parità dei due soggetti, comitato promotore del referendum da un lato e comitato dei garanti dall'altro, all'interno della procedura referendaria (*"il comitato promotore di referendum agisce nel relativo procedimento in posizione di piena parità con l'organo dell'ente territoriale preposto al controllo della legittimità della richiesta referendaria, operando l'uno e l'altro soggetto a garanzia del diritto fondamentale di svolgere la consultazione e di attuare l'ordinamento, con la conseguenza della non degradabilità della posizione soggettiva del primo per effetto dell'attività posta in essere dal secondo. È stato al riguardo osservato che il comitato promotore costituisce un vero e proprio potere, in quanto, pur non facendo parte dell'apparato organizzativo dell'ente territoriale, esercita una potestà pubblica ed è titolare di una situazione soggettiva volta alla realizzazione del diritto politico dei cittadini elettori, costituzionalmente garantito e regolato dalla legge e dallo statuto dell'ente, di intraprendere la procedura referendaria, non comprimibile da atti di organi cui siano attribuiti distinti poteri di intervento e di controllo nell'evoluzione della procedura stessa. Corrispondentemente, l'organo di controllo dell'ente territoriale non è portatore di un interesse pubblico nel senso tradizionale in cui detto interesse è proprio della pubblica amministrazione, ne' si pone in posizione di supremazia nei confronti del comitato promotore, ma partecipa con questo della funzione referendaria, concorrendo all'attuazione di tale strumento di democrazia diretta, nell'interesse dello stesso istituto referendario come concretamente configurato. La funzione di controllo che tale organo esercita si esprime nell'accertamento della conformità della pretesa referendaria ai principi posti nell'ordinamento, a fronte della quale sussiste il diritto soggettivo pubblico dei promotori, che può essere affermato o negato, ma non degradato ne' inciso, essendo i suoi limiti dettati esclusivamente dalle leggi e dalle disposizioni statutarie che disciplinano il ricorso al referendum"*, così Cass. Sez. Un., 3 febbraio 2004, n. 1991; si vedano anche TAR Lazio, 16 aprile 2008, n. 3258; TAR Emilia Romagna, 24 gennaio 2008, in Foro amm. TAR, 2008, 81-82; Trib. Ivrea, 16 ottobre 2007, ord., in Giur. it., 2008, 1470 ss., nt. di Besso; TAR Veneto, 1 marzo 2002, n. 989; Cons. Stato, 27 luglio 2000, n. 3848, ord.; Trib. Prato, 24 maggio 1999, in Foro toscano 1999, 289, nonché, da ultimo Cass. sez. un., 24 giugno 2009 n. 14803).

Pertanto, dal perfetto piano di parità in cui i soggetti operano e dalla natura di diritto soggettivo del comitato promotore deriva che lo stesso concreto esercizio della funzione di controllo da parte del Comitato dei garanti possa essere dal Comitato promotore sindacato dinanzi al giudice ordinario, il quale conseguentemente è chiamato in ultima analisi a garantire la tutela del diritto soggettivo del comitato promotore e pertanto a verificare la conformità del giudizio del comitato dei Garanti ai principi posti nell'ordinamento a disciplina dell'istituto referendario.

Ciò detto e passando all'esame delle domande dei ricorrenti, si deve rilevare che non può essere in questa sede direttamente affermato il diritto del Comitato "Il popolo decide" a procedere alla raccolta ed alla autenticazione delle firme, ai sensi dell'art. 10 del regolamento approvato con delibera consiliare n. 107/1998.

Il giudizio di ammissibilità della proposta referendaria spetta al Comitato dei Garanti e nel caso di specie lo stesso Comitato, dichiaratamente, non ha effettuato tale giudizio e tale omissione non può essere supplita con il semplice rinvio al precedente giudizio di ammissibilità su altro quesito nel 2016, come invocato da parte ricorrente.

Con la domanda subordinata, i ricorrenti chiedono di dichiarare l'illegittimità della decisione dei Garanti del giorno 14.12.2017, che sia accertato il diritto dei ricorrenti di ottenere una nuova pronuncia sull'ammissibilità del quesito stesso e che sia ordinato al Comitato dei Garanti in persona del legale rappresentante pro tempore – oppure al Comune di Pisa tramite il Comitato dei Garanti, di pronunciarsi entro un termine dato.

Occorre pertanto verificare se con la sua decisione in rito il Comitato dei Garanti abbia o meno leso il diritto pubblico soggettivo del Comitato "il popolo decide" di ottenere una regolare pronuncia di ammissibilità della proposta di referendum e per tale verifica è logicamente necessario verificare se effettivamente sussista o meno il divieto di procedere alla consultazione referendaria in quanto la stessa, come ritenuto dal Comitato dei garanti, si troverebbe a cadere "in concomitanza" con le prossime consultazioni politiche.

Il Comitato dei garanti, nel suo provvedimento conclusivo della procedura del 14.12.17, ha motivato la sua decisione di ritenere operante il divieto di cui all'art. 60 dello Statuto del Comune di Pisa (Art. 60 Svolgimento referendum 1. La consultazione referendaria può essere svolta nell'anno solare una sola volta e non in concomitanza con consultazioni politiche e amministrative. 2. Nello stesso mandato amministrativo nessun oggetto può essere sottoposto a consultazione referendaria per più di una volta.), richiamando la "ratio" di tale

disposizione che risiederebbe nella "evidente necessità di evitare sovrapposizioni, ovvero antinomie e confusioni, tra istituti di democrazia diretta-partecipativa (il referendum) e quelli di democrazia rappresentativa (le elezioni, sia politiche che amministrative)" (si veda verbale della seduta 14.12.17). Il Comitato dei garanti, onde rafforzare la conclusione assunta, ha anche richiamato la disciplina del referendum abrogativo ed in particolare la disposizione dell'art. 31 L. n. 352/1970 ("Non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime"), giungendo a ritenere mutuabile il limite temporale previsto per tale istituto anche in materia di referendum consultivo (*"la nozione di "concomitanza" può essere perciò fatta coincidere a) con il lasso temporale di 1 anno dalla scadenza del mandato politico locale e b) con il lasso temporale di sei mesi successivo alla data di convocazione dei comizi elettorali"*, v. verbale cit.).

Tale conclusione ermeneutica non appare condivisibile.

Ed invero, non può dimenticarsi che in ordine a questo tema (tempi del deposito della proposta referendaria) esiste una norma di legge ordinaria, ossia il testo unico sugli enti locali (D.lgs. 267/2000), il cui art. 8, comma IV (**Partecipazione popolare**), così dispone: *"Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali."*

Nessuna menzione in tale norma è fatta delle consultazioni politiche o dello scioglimento del Parlamento.

Del resto, la *ratio* della norma dell'art. 8 TUEL appare quella di garantire che, allorché venga presentata una proposta referendaria, il Consiglio comunale si trovi nel pieno esercizio delle sue funzioni così da poter interagire, nelle diverse forme previste, con l'istituto di partecipazione popolare, permettendone il regolare iter procedimentale.

La stessa *ratio* appare aver ispirato anche il legislatore regionale toscano che, nel disciplinare il referendum regionale, ha disposto che *"tutte le operazioni e le attività regolate dal presente capo relative allo svolgimento del referendum sono sospese: a) nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio regionale; b) in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale: nel periodo intercorrente tra la pubblicazione sul b.u.r.t. del decreto di indizione dei comizi elettorali e nei sei mesi successivi all'elezione del nuovo Consiglio regionale (art. 35 Legge Regione Toscana 62/2007).*

A fronte di tale chiaro quadro normativo, non si comprende per quale motivo si dovrebbe ricorrere ad un'applicazione (analogica o estensiva) della norma dell'art. 31 L. 352/70: qualora il legislatore avesse voluto estendere il divieto di avviare il procedimento nell'anno antecedente lo scioglimento delle Camere anche al referendum comunale, ciò avrebbe fatto proprio con l'art. 8 cit. che è norma specificamente dedicata al referendum comunale, la quale, come visto, si occupa specificamente dei limiti temporali di tale procedura e che, si ripete, nessun altro limite temporale pone se non quello di evitare la coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.

In definitiva, proprio anche tenendo presente l'art. 8 TUEL, la norma statutaria dell'art. 60 che impedisce che la consultazione referendaria sia svolta "in concomitanza con consultazioni politiche e amministrative" non appare bisognevole di alcuna integrazione o interpretazione diversa da quella fatta palese dal suo tenore letterale e dunque deve interpretarsi nel senso che la consultazione referendaria (e non già l'avvio del procedimento preliminare alla stessa) non possa svolgersi in concomitanza ovvero negli stessi giorni deputati alle consultazioni politiche e amministrative.

Del resto, questa conclusione appare anche l'unica idonea a garantire il rispetto dell'esigenza di certezza del diritto, esigenza ancora più evidente in materia di strumenti di partecipazione popolare (e che la conclusione di interpretazione analogica da ultimo adottata dal Comitato dei Garanti non fosse affatto certa *a priori* appare indirettamente confermato anche dalla notevole lunghezza dell'iter procedimentale, laddove, effettivamente, se il divieto temporale fosse stato certo, con ogni probabilità la stessa decisione sarebbe stata assunta nei giorni immediatamente successivi al deposito dell'istanza).

In conclusione, l'avere il Comitato dei Garanti concluso il procedimento senza procedere al vaglio di ammissibilità del quesito referendario deve ritenersi lesivo del diritto soggettivo proprio del Comitato promotore e pertanto deve ritenersi certamente sussistente il requisito del "*fumus boni iuris*".

Parimenti sussistente deve ritenersi anche il presupposto del "*periculum in mora*", discendendo tale pericolo dalla natura in sé della posizione soggettiva esercitata dai ricorrenti: i tempi necessari per far valere il diritto in via ordinaria appaiono chiaramente incompatibili con quelli propri del dibattito politico e tali da svilire del tutto il ricorso allo strumento di partecipazione popolare diretta.

Ogni altra domanda deve ritenersi assorbita.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo (art. 669 octies, 7° co., c.p.c.).

P.Q.M.

Il Tribunale di Pisa in composizione monocratica,
visti gli artt. 700, 669 octies c.p.c.,

- In parziale accoglimento del ricorso, dichiara il diritto del COMITATO "IL POPOLO DECIDE" ad ottenere dal COMITATO DEI GARANTI del COMUNE di PISA una decisione sulla ammissibilità del quesito referendario. Per l'effetto ordina al COMITATO DEI GARANTI del COMUNE DI PISA di provvedere entro il termine di giorni 10 dalla notifica della presente ordinanza da effettuarsi a cura di parte ricorrente;
- condanna il Comune di Pisa e il Comitato dei Garanti a rifondere le spese di parte ricorrente che liquida in Euro 2.716,00 per compensi, Euro 286 per esposti oltre rimborso forfetario per spese generali, CPA e IVA se dovuta, come per legge.

Si comunichi.

Pisa, 7 febbraio 2018

Il Giudice
dott. Eleonora Polidori

PROCURA AD LITEM

Io sottoscritto, Manuel Laurora, nato a Milano il giorno 13 marzo 1976, C.F. LRRMNL76C13F205B, residente a Pisa, Via A. Tealdi, n. 34, informato ai sensi dell'art. 4, 3° comma, del D. Lgs. n. 28/2010 della possibilità di ricorrere al procedimento di mediazione ivi previsto e dei benefici fiscali di cui agli artt. 17 e 20 del medesimo decreto, nonché dei casi in cui l'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale; informato, ai sensi dell'art. 2, co. 7, D.L. n. 132/2014, della possibilità di ricorrere alla convenzione di negoziazione assistita da uno o più avvocati disciplinata dagli artt. 2 e ss. del suddetto decreto di legge; reso edotto circa il grado di complessità dell'incarico che con la presente conferisco, nonché di avere ricevuto tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento sino alla conclusione dell'incarico,

delego

L'Avv. Francesco Fameli, C.F. FMLFNC81B11D612X, con studio in Firenze, Via R. Fazzi, n. 1, a rappresentarmi e difendermi nella presente procedura cautelare relativa ad un'istanza di referendum comunale consultivo, da instaurarsi presso il Tribunale di Pisa nei confronti del Comune di Pisa, del Comitato dei Garanti di Pisa e dell'Università degli Studi di Pisa, autorizzandolo al compimento di tutti gli atti e provvedimenti che ritenga necessari in ordine alla detta procedura, in ogni sua fase, anche d'impugnazione, unitamente e disgiuntamente ad altri procuratori che vorrà nominare, ed altresì conferendogli ogni più ampia facoltà di legge, compresa quella di transigere e conciliare, di chiamare in causa eventuali terzi, svolgendo nei loro confronti eventuali domande, di nominare sostituti e domiciliatari. Ricevuta altresì informazione sull'utilizzazione dei miei dati personali, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 13 d.lgs. n. 196/2003, consento alla loro utilizzazione nella misura necessaria all'espletamento del presente mandato.

Nomino altresì l'Avv. Francesco Fameli procuratore antistatario.

Firenze, 29 settembre 2017

Per autentica ed accettazione

Sig. Manuel Laurora



Avv. Francesco Fameli



Studio Legale Avv. Francesco Fameli

Via R. Fazzi, 1, 50127 - Firenze

Tel. 347-5120479 - Fax 055.5271683



COMUNE DI PISA

Avvocatura Civica

~

Via della Scuola n. 12
56127 PISA

Tel: +0039 050 9711276

Fax: +0039 050 3136004

e-mail: caponi@comune.pisa.it

e-mail: lazzeri@comune.pisa.it

e-mail: g.gigliotti@comune.pisa.it

Pisa, 26/2/2018

RELAZIONE

OGGETTO: Tribunale di Pisa. Ricorso ex art. 669 bis e 700 c.p.c. Comitato “Il popolo decide” contro Comune di Pisa, Comitato dei Garanti e Università degli Studi di Pisa. Ordinanza di accoglimento parziale. Condanna del comune alle spese di giudizio.

1. Il Comitato Promotore presenta la proposta di referendum consultivo.

In data 7/06/2017 il Comitato “Il popolo decide”, in qualità di comitato promotore di referendum, presentava al Comune di Pisa una proposta di referendum comunale consultivo.

Il quesito aveva questo oggetto:

“Volete voi che la particella di cui al n. 443 del foglio n. 11 del catasto del Comune di Pisa, attualmente destinato ad “edifici per il culto”, con deliberazione del Consiglio Comunale 4 aprile 2013, poi modificata con deliberazione del Consiglio Comunale 4 maggio 2017, n. 20, sia invece destinato a “verde privato”?

Il Sindaco trasmetteva il quesito al Comitato dei garanti.

2. Un componente del comitato dei garanti si dimette.

Il 28/07/2017 uno dei componenti del Comitato dei Garanti ha rassegnato le proprie dimissioni.

Il Comune di Pisa ha, quindi, sospeso l’iter procedimentale, per la necessità di provvedere alla nuova nomina del terzo componente del collegio dei garanti.

Il Comitato promotore presentava una diffida, chiedendo che l'ammissibilità del quesito fosse decisa dal Segretario generale, e ciò sulla base del comma 1, capoverso n. 4, dell'art. 9 del regolamento sulla partecipazione.

Il Segretario generale rispondeva che il Comitato è un collegio perfetto e non poteva decidere nella residua composizione di due membri; che, d'altro canto, le dimissioni di un componente del Comitato non comportavano la decadenza dell'intero collegio, con la conseguenza che questo non poteva considerarsi "assente", bensì *"temporaneamente non funzionante"*.

Precisava, poi, che in questi casi *"l'unico obbligo dell'amministrazione procedente"* era *"quello di attivarsi tempestivamente per la celere ricostituzione dell'organo"*.

A questo proposito, faceva presente che il Comune di Pisa aveva già provveduto *"a richiedere al Rettore dell'Università di Pisa di individuare una terna di soggetti nell'ambito della quale scegliere il nuovo componente del collegio, da individuarsi nella prima seduta consiliare utile"*.

Il Comitato promotore, poi, inviava una seconda diffida, (doc. n. 7 reclamo), con la quale venivano contestati vari aspetti della condotta dell'Amministrazione. In primo luogo, il Comitato dei garanti non poteva essere ritenuto un collegio perfetto; in secondo luogo, esso avrebbe potuto (e quindi dovuto) decidere nella sua composizione di due membri, eventualmente facendo prevalere il voto del presidente.

In data 5/09/2017, il Comitato promotore inviava al Comune una ulteriore diffida facendo presente che l'interruzione del procedimento era illegittima anche in considerazione della sostanziale identità del nuovo quesito con quello precedentemente ritenuto ammissibile dal comitato nella sua composizione originaria.

3. Il sindaco chiede al rettore la rosa dei nomi e il rettore la comunica al Comune.

Nel frattempo, con nota prot. 0068744 dell'11/08/2017, il Presidente del Consiglio comunale aveva richiesto al Rettore l'indicazione di tre nominativi per la nomina del terzo componente.

Con comunicazione del 3/10/2017, il rettore indicava i nomi dei docenti disponibili a partecipare al Comitato dei garanti, e precisamente i professori Alfredo Fioritto, Enza Pellicchia e Pierluigi Consorti.

4. Il ricorso.

In data 12/10/2017, il Comitato Promotore presentava al Tribunale ricorso ex art. 669 bis e 700 c.p.c..

Con esso, i ricorrenti sostenevano:

- a) che il quesito referendario non avrebbe dovuto essere nuovamente esaminato dal comitato dei garanti, in quanto esso era sostanzialmente analogo a quello a suo tempo esaminato nell'ambito di precedente e diversa procedura referendaria, e dichiarato ammissibile dal comitato medesimo;
- b) lamentavano che il Sindaco aveva aggravato il procedimento, ritardando la richiesta dei nominativi avanzata dal Comune al rettore dell'università;
- c) asserivano che il Comitato dei Garanti avrebbe dovuto decidere nella sua composizione di due membri, in quanto esso non poteva ritenersi un collegio perfetto;
- d) che comunque, nell'eventualità che esso dovesse essere ritenuto un collegio perfetto, avrebbe dovuto essere sostituito dal Segretario generale, secondo la norma contenuta nel quinto comma dell'art. 9 del Regolamento.

I ricorrenti chiedevano, quindi, al tribunale:

- a) di dichiarare il diritto del comitato promotore a raccogliere le firme;
- b) in subordine, di ordinare al comitato dei garanti, anche se composto da soli due membri, di pronunciarsi sulla ammissibilità del quesito;
- c) in subordine, di ordinare al Comune di pronunciarsi sull'ammissibilità del quesito tramite il Segretario generale;
- d) in subordine, di ordinare all'università di comunicare la lista dei tre professori universitari in materie giuridiche tra i quali il Consiglio comunale avrebbe dovuto scegliere il componente;
- e) in subordine, di ordinare al Comune di Pisa di inserire la relativa elezione all'ordine del giorno del Consiglio comunale;

- f) in subordine, di ingiungere al comitato dei garanti che fosse eventualmente reintegrato, di pronunciarsi entro un breve termine sulla ammissibilità del quesito.

Costituitosi in giudizio, il Comune sosteneva che l'Amministrazione non aveva ritardato affatto i tempi del procedimento; che il quesito non poteva ritenersi già qualificato come ammissibile in quanto il procedimento iniziato dal Comitato era del tutto nuovo rispetto a quello iniziato dal precedente comitato @NoMoschea; che il Comitato dei garanti è un collegio perfetto e non può decidere nella composizione di due membri; che il Segretario non poteva sostituire il Comitato dei garanti, da considerarsi non "assente" ma "temporaneamente non funzionante"; che il Rettore aveva nominato tre soggetti idonei alla nomina; che la nomina era già inserita nell'ordine del giorno del Consiglio comunale, e che, quindi, il terzo membro sarebbe stato nominato a breve e il procedimento sarebbe proseguito nelle forme e nei tempi ordinari.

5. Il Consiglio comunale nomina il terzo garante.

Con deliberazione n. 41 del 9/11/201, il Consiglio comunale ha nominato il terzo garante, nella persona del prof. Pierluigi Consorti.

6. Il Comitato dei garanti si riunisce e decide.

Da allora, il Comitato si è riunito svariate volte: il giorno 24/11/2017, durante il quale ha udito il Comitato promotore del referendum; in data 14/12/2017, ha udito l'Associazione Culturale Islamica di Pisa e il Sindaco di Pisa.

Nella seconda parte di tale seduta, il Comitato dei garanti, prima di procedere alla valutazione circa la ammissibilità del quesito, allo scopo di poter svolgere utilmente il procedimento, ha deciso di esaminare una questione preliminare.

Dovendo esaminare l'ammissibilità del referendum "*rispetto alle norme statutarie e regolamentari ed ai principi generali dell'ordinamento*" (art. 9 regolamento sulla partecipazione), il Comitato ha esaminato anzitutto quelle norme che riguardano il tempo dello svolgimento del referendum, e precisamente la questione, posta sia dal TUEL che dallo Statuto comunale che dal Regolamento sulla

partecipazione, circa la possibilità di svolgimento del referendum al tempo delle elezioni politiche o amministrative.

Più precisamente, l'art. 8, comma 4, D. Lgs. 267/2000, l'art. 60 dello Statuto comunale nonché l'art. 11 del Regolamento comunale per l'esercizio del diritto di partecipazione, stabiliscono: il primo, che il referendum, quale che sia, non possa “aver luogo in coincidenza con operazioni elettorali, provinciali comunali e circoscrizionali”; il secondo, che la consultazione referendaria non possa svolgersi “in concomitanza con consultazioni politiche e amministrative”; il terzo prevede anch'esso che la data del referendum sia fissata “non in concomitanza con consultazioni politiche e amministrative”.

Il Comitato dei garanti ha identificato anzitutto la “ratio” del divieto, che è rappresentata dalla *“evidente necessità di evitare sovrapposizioni, ovvero antinomie e confusioni, tra istituti di democrazia diretta – partecipativa (il referendum) e quelli di democrazia rappresentativa (le elezioni, sia politiche sia amministrative)”*.

Del resto, ha ragionato il Comitato, la medesima ratio è alla base dell'art. 31 l.n. 252/1970, il quale – sia pure in riferimento al solo referendum abrogativo in sede nazionale - ha stabilito che *“non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle due camere medesime”*.

Il Comitato dei garanti ha, poi, affermato che, anche al di là della analogia di ratio della normativa nazionale con quella locale, il divieto è direttamente applicabile nel caso della procedura referendaria di cui si tratta.

Infatti, un esame della procedura evidenzia che il procedimento referendario ha un lasso temporale massimo, per il suo svolgimento, di circa 7 mesi.

Il Comitato prendeva in considerazione il fatto che sicuramente, in una domenica tra il 15 aprile e il 15 giugno, si sarebbero tenute le elezioni locali, con evidente sovrapposizione delle due campagne elettorali.

Inoltre, già quando la decisione del Comitato è stata presa, era chiaro che il referendum avrebbe senz'altro interferito con lo svolgimento delle elezioni nazionali,

che oggi sappiamo con certezza destinate a svolgersi il 4 marzo, ma che, allora, erano destinate a tenersi naturalmente tra il 15 marzo e il 25 maggio 2018, con sicura sovrapposizione delle campagne elettorali.

Per questi motivi, il Comitato riteneva il referendum “concomitante” sia con le elezioni politiche che con le elezioni amministrative.

7. Il giudice accoglie parzialmente il ricorso del comitato.

Il giudice ha deciso sul ricorso cautelare con ordinanza dell' 8.2.2018.

7.1. Decisione sulla prima domanda.

Poiché il quesito era, in parte, coincidente con diverso quesito, presentato, in un diverso tempo e in un differente procedimento, da altro Comitato promotore, denominato “@NoMoschea, e ritenuto ammissibile dal Comitato dei garanti all'interno di tale precedente procedimento, il Comitato promotore “Il Popolo Decide” aveva chiesto al giudice di poter procedere direttamente alla raccolta delle firme, utilizzando il giudizio di ammissibilità già espresso.

Il giudice, con l'ordinanza, ha disatteso tale richiesta.

Ha infatti ritenuto che *“il giudizio di ammissibilità della proposta referendaria spetta al comitato dei garanti e nel caso di specie lo stesso Comitato, dichiaratamente, non ha effettuato tale giudizio e tale omissione non può essere supplita con il semplice rinvio al precedente giudizio di ammissibilità su altro quesito del 2016”*.

7.2. Decisione sulla seconda domanda.

In subordine, i ricorrenti chiedevano di dichiarare illegittima la decisione del Comitato dei garanti del 14/12/2017 e conseguentemente di *“accertare il diritto dei ricorrenti di ottenere una nuova pronuncia sull'ammissibilità del quesito stesso e ordinare al comitato dei garanti ... di pronunciarsi” sull'ammissibilità del quesito*”.

Il giudice ha accolto tale richiesta ed ha:

1) dichiarato il diritto del Comitato “Il Popolo Decide” a ottenere dal Comitato dei garanti del Comune di Pisa una decisione sulla ammissibilità del quesito referendario,

2) ha ordinato al Comitato dei garanti di provvedere entro il termine di giorni 10 dalla notifica dell'ordinanza medesima, da effettuarsi a cura di parte ricorrente.

8. Il comune presenta reclamo.

Il Comune, con ricorso depositato il 21 febbraio u.s., ha presentato reclamo contro l'ordinanza del giudice.

9. Occorre liquidare le spese di giudizio.

Nel frattempo, occorre liquidare le spese di giudizio, nella misura concessa a controparte del giudice.

10. La normativa statale e comunale. Allegato n. 1.

Per comodità, allego le norme statali e comunali sul referendum consultivo (Allegato n. 1).

La Dirigente
avv. Susanna Caponi

Allegato n. 1.

NORMATIVA SUL REFERENDUM CONSULTIVO.

1. Le disposizioni sulla partecipazione contenute nel D. Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali, di seguito TUEL).

L'art. 8 del TUEL, sulla partecipazione, così dispone:

“3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché 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 devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

4. *Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali”.*

2. Le disposizioni sul referendum consultivo contenute nello Statuto del Comune di Pisa .

Ai sensi dell’art. 56 dello Statuto del Comune di Pisa:

“1. Sono ammesse richieste di referendum consultivi, propositivi e abrogativi di atti amministrativi già approvati dagli organi competenti del comune a eccezione di quelli concernenti le materie di cui ai successivi articoli del Capo e sempre che sullo stesso argomento non sia già stato indetto un referendum nell’ultimo quinquennio.

2. L’ammissibilità del referendum rispetto alle norme statutarie e regolamentari ed ai principi generali dell’ordinamento è valutata da un comitato, detto dei garanti, composto da tre membri votati dal Consiglio Comunale, di cui uno scelto tre magistrati, anche a riposo, indicati dal Presidente del Tribunale di Pisa, uno scelto tra tre avvocati indicati dal Presidente del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Pisa e uno scelto tra tre docenti universitari esperti di materie giuridiche, anche a riposo, indicati dal Rettore dell’Università di Pisa. L’elezione avviene con voto segreto e a maggioranza relativa dei componenti. Il Comitato dei Garanti è presieduto dal membro eletto tra i magistrati indicati dal Presidente del Tribunale di Pisa. I componenti eletti durano in carica per il periodo corrispondente a quello del mandato del Sindaco e comunque fino alla loro sostituzione.

3. Il consiglio comunale approva un regolamento con il quale vengono stabilite le ulteriori funzioni ed i poteri del comitato dei garanti, le modalità di raccolta delle firme ed il controllo delle medesime, lo svolgimento della consultazione, la verifica e la proclamazione dei risultati.

4. Il quesito da sottoporre agli elettori e alle elettrici deve essere di immediata comprensione e tale da non ingenerare equivoci”.

L’art. 57 dello Statuto comunale prevede poi:

“Giudizio di ammissibilità

1. *Ai fini dell'ammissibilità del referendum, il testo dei quesiti referendari deve essere sottoposto al comitato dei garanti prima della raccolta delle firme necessarie per l'indizione del referendum; il comitato dei garanti fornisce di norma una risposta entro venti giorni, collaborando in ogni caso con il comitato promotore al fine di definire, ove possibile, una formulazione dei quesiti che possa portare ad una valutazione positiva sulla loro ammissibilità.*

2. *Il comitato promotore è soggetto legittimato ad esercitare poteri di controllo nelle procedure di svolgimento del referendum; in ogni caso, il comitato promotore deve essere udito dal comitato dei garanti.*

3. *Si può procedere alla raccolta delle firme solo se il comitato abbia ritenuto ammissibile il referendum”.*

L'art. 58 definisce il referendum consultivo:

“Referendum consultivo

1. *Un numero di elettori/elettrici residenti non inferiore al 2,5% degli iscritti nelle liste elettorali alla data del 1° gennaio dell'anno in cui è presentata la richiesta può chiedere che vengano indetti referendum consultivi.*

...

3. *Il referendum consultivo può essere indetto su materie di esclusiva competenza locale, ad eccezione di quelle concernenti: a) elezioni, nomine, revoche e decadenze; b) personale comunale o di enti, aziende, istituzioni dipendenti e società a partecipazione comunale; c) statuto e regolamenti che disciplinano il funzionamento degli organi comunali”.*

L'art. 60, sullo svolgimento referendum, infine, stabilisce:

“1. *La consultazione referendaria può essere svolta nell'anno solare una sola volta e non in concomitanza con consultazioni politiche e amministrative”.*

3. Le disposizioni del regolamento sulla partecipazione.

Il Regolamento sulla partecipazione del Comune di Pisa, approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 107 del 2/10/1998, disciplina, agli artt. 9 – 15, l'istituto, previsto dall'art. 58 ss. dello Statuto comunale, del referendum consultivo.

In particolare, per quanto qui interessa, l'art. 9 stabilisce che:

“L’ammissibilità del referendum rispetto alle norme statutarie e regolamentari ed ai principi generali dell’ordinamento è valutata da un comitato, detto dei garanti, composto da tre membri votati dal Consiglio Comunale, di cui uno scelto tra tre magistrati, anche a riposo, indicati dal Presidente del Tribunale di Pisa, uno scelto tra tre avvocati indicati dal Presidente del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Pisa e uno scelto tra tre docenti universitari esperti di materia giuridiche, anche a riposo, indicati dal Rettore dell’Università di Pisa”.

“I componenti eletti durano in carica per il periodo corrispondente a quello del mandato del Sindaco e, comunque, fino alla loro sostituzione. Il loro ufficio è gratuito.

In assenza del Comitato dei Garanti l’ammissibilità è decisa dal Segretario Generale”.

Ai sensi del comma 1, capoverso 5, dell’art. 9:

“Al Comitato dei garanti sono affidati i compiti di garanzia ed in particolare:

- a) la valutazione di ammissibilità del quesito;*
- b) il controllo circa la regolarità della raccolta delle firme e la conseguente dichiarazione di ammissione del referendum;*
- c) l’eventuale dichiarazione di annullamento della procedura referendaria su richiesta dei soggetti promotori”.*

Solo quando il Comitato dei garanti si è pronunciato, i promotori possono iniziare la raccolta delle firme (art. 10 regolamento).

Infine, il comma terzo prevede che *“Ai fini dell’ammissibilità del referendum valgono le disposizioni previste dall’art. 59 dello Statuto”.*

Ai sensi dell’art. 11 del regolamento, il referendum viene indetto dal Sindaco *“entro 15 giorni dall’ammissione del referendum”* e *“stabilendo la data in un’unica giornata di domenica, da svolgersi entro e non oltre 90 giorni dalla data di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti e non in concomitanza con consultazioni politiche e amministrative”.*