

Publicato il 17/07/2017

N. 03795/2017 REG.PROV.COLL.
N. 00160/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 160 del 2017, proposto da:
Leopoldo Mallardo e Luigi Lazzaro, rappresentati e difesi dall'avvocato
Carlo Sarro, con il quale elettivamente domiciliato in Napoli al viale
Antonio Gramsci n.19;

contro

Comune di Giugliano in Campania, in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Riccardo
Marone, con il quale elettivamente domicilia in Napoli alla via Cesario
Console n. 3;

Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Napoli, in persona del
legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello
Stato di Napoli, presso la quale ope legis domicilia in Napoli alla via

Armando Diaz n. 11;

per l'annullamento

1.della nota prot. registro ufficiale 0078847 del 27.10.2016 a firma del Segretario Generale del Comune di Giugliano in Campania (NA) con la quale si esprime parere di inammissibilità del referendum consultivo promosso da parte ricorrente;

2.della nota prot. registro ufficiale 0077012 del 21.10.2016 della Prefettura U.T.G. di Napoli richiamata dalla nota prot. registro ufficiale 0078847 del 27.10.2016 e del parere del Ministero dell'Interno, di cui si ignorano estremi e contenuto, ivi richiamato;

3.di ogni altro atto o provvedimento, anche non conosciuto, preordinato, connesso o conseguente, se ed in quanto lesivo degli interessi dei ricorrenti, ivi compreso il verbale della conferenza dei Capigruppo modificativo dell'ordine del giorno della adunanza consiliare del 4 novembre 2016;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Giugliano in Campania e del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Giudice relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2017 la dott.ssa Ida Raiola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 28 dicembre 2016 e depositato in pari data parte ricorrente premetteva in fatto:

- che, a seguito di numerosi incontri tra le istituzioni regionali e il Ministero dell'Interno, in cui si confermava l'impegno di dette autorità al finanziamento di un progetto per la realizzazione di "un moderno eco villaggio composto da 44 moduli abitativi", veniva approvato, con Delibera di Giunta Regionale n.815 del 23.12.2015, il finanziamento del "progetto di edilizia abitativa a favore della comunità rom" presentato dal Comune di Giugliano in Campania (NA)";
- che, con delibere successive, erano stati approvati il progetto di sistemazione abitativa e l'atto di intesa con la Prefettura di Napoli e la Regione Campania (Deliberazione della Giunta Comunale n.10 del 2.02.2016), inerenti la realizzazione di un "Eco - villaggio" per la comunità Rom (Delibera di Consiglio Comunale n. 4 del 10.02) ed era stata individuata l'area, di proprietà comunale, sulla quale avrebbe dovuto sorgere tale villaggio, situata in località S. Iuliano (Delibera del 29.02.2016 n.23);
- che lo studio di fattibilità aveva individuato l'area come non compatibile con la destinazione dell'intervento, in quanto inserita nella zona E del P.R.G., cosicché risultava necessario apportare una variante urbanistica al PRG vigente;
- che, in assenza di alcun spazio per la partecipazione della cittadinanza di Giugliano in Campania all'elaborazione del progetto, si era costituito, previa comunicazione al Comune (nota prot. n.15826 del 29.02.2016) un Comitato civico, il quale, ai sensi dell'art.15 del vigente Statuto Comunale, si era reso promotore di un referendum consultivo avente ad oggetto il seguente quesito: "Vuoi che il Comune di Giugliano in Campania progetti e metta a disposizione un terreno per realizzare un eco villaggio al fine di sopperire alle esigenze residenziali dei Rom che stanziano nel campo di Masseria del Pozzo?";

-che, comunicata l'istanza di consultazione referendaria, corredata di 5254 firme validate, veniva sottoposta al controllo di regolarità formale da parte del Segretario Generale, il quale, con nota prot. 0051137 del 11.07.2016, aveva comunicato di aver riscontrato la sussistenza dei presupposti richiesti e di rimettere al Consiglio Comunale la valutazione non soltanto della compatibilità del quesito referendario con l'art.3 comma 2 del regolamento comunale per lo svolgimento di referendum consultivi (approvato con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 78 del 05/11/2013), con i principi costituzionali ed europei stabiliti dall'art.31 della carta Sociale Europea, ma anche delle contrapposte esigenze coinvolte attraverso un'attività da svolgersi in contraddittorio;

-che visto l'art.8 del Regolamento per lo Svolgimento di Referendum Consultivi, la Conferenza dei Capogruppo aveva calendarizzato per il 4 novembre 2016 la deliberazione sul punto del Consiglio Comunale, nel rispetto del termine di 120 giorni dalla ricezione del parere del Segretario;

-che, però, irritualmente il Sindaco, in data 19 luglio 2016, aveva richiesto al Prefetto di Napoli un parere-indirizzo circa l'ammissibilità del quesito referendario e la sua compatibilità con i principi fondamentali della Carta Costituzionale e della Carta Sociale Europea;

-che il Prefetto di Napoli aveva espresso il richiesto parere di indirizzo nel senso dell'inammissibilità del Referendum consultivo in parola (nota prot. n.180435 pervenuta al Comune di Giugliano al n. prot. 063064 del 21.10.2016), in quanto la formulazione proposta oltre a ledere i principi all'art.31 della Carta Sociale Europea, sarebbe stata in contrasto con quelli sanciti dal Testo Unico sugli Ordinamenti degli Enti Locali, eccedendo i limiti delle materie di competenza esclusiva

locale;

-che, in riscontro ad una nota inoltrata dal Comitato promotore in data 25 ottobre 2016, il Segretario Comunale aveva informato lo stesso della presenza di un parere di inammissibilità del quesito referendario reso dal Prefetto di Napoli, e aveva segnalato quanto previsto dall'art. 141, primo comma, letta a) del d.lgs. n. 267/2000 s.m.i. in ordine alle possibili conseguenze previste in caso di adozione di atti contrari ai principi di rango costituzionale da parte del Consiglio Comunale;

-che, poi, in ultimo il segretario comunale aveva arbitrariamente interrotto la procedura di indizione della consultazione referendaria;

-che nonostante avesse prodotto, in data 31 ottobre 2016, delle controdeduzioni invitando ad un confronto in contraddittorio, il Comitato promotore alcuna risposta ha ricevuto in merito.

Tutto ciò premesso parte ricorrente impugnava gli atti in epigrafe per i seguenti motivi di diritto:

I. Violazione e falsa applicazione art.15 statuto comunale - Violazione e falsa applicazione del regolamento comunale per lo svolgimento dei referendum consultivi - Violazione del procedimento, carenza di potere ed incompetenza organo procedente - Eccesso di potere, travisamento e manifesta ingiustizia, eccesso di potere per contraddittorietà ed inopportunità in quanto l'iter procedimentale sarebbe stato bloccato da organi privi di competenza ,il Segretario Generale e la Prefettura, laddove gli artt. 6, 7 e 8 del regolamento comunale per lo svolgimento di referendum consultivi individuerebbero nel Consiglio Comunale l'organo deputato alla valutazione dell'ammissibilità, nel merito, del quesito referendario e nella Segreteria Generale l'organo deputato al controllo della regolarità della procedura, cosicché, nel caso di specie, non essendo stata mossa alcuna contestazione nei termini, la verifica

svolta dal Segretario Generale avrebbe dovuto essere considerata definitivamente compiuta con esito positivo, e dunque la successiva nota emessa da questi, del 27.10.16, sarebbe palesemente tardiva ed illegittima.

II. Violazione e falsa applicazione art.31 Carta Sociale Europea - Violazione e falsa applicazione statuto comunale - Violazione e falsa applicazione dell'art.3 del regolamento comunale per lo svolgimento dei referendum consultivi - Violazione e falsa applicazione degli artt. 6,7 e 8 del regolamento comunale per lo svolgimento dei referendum consultivi - Violazione del procedimento, violazione e falsa applicazione T.U.E.L., difetto di motivazione, carenza di potere ed incompetenza organo procedente, eccesso di potere per travisamento e manifesta ingiustizia, eccesso di potere per contraddittorietà in quanto il quesito referendario atterrebbe alla materia della pianificazione urbanistica, di competenza del Consiglio Comunale, e non, come indicato dalla nota impugnata del Segretario Generale, alla limitazione dei diritti politici e dei diritti individuali della persona, cosicché neppure si prospetterebbe l'applicabilità delle sanzioni ex art.141 TUEL relative allo scioglimento del consiglio comunale per atti contrari alla Costituzione, né si porrebbe un possibile contrasto con i principi enunciati all'art.31 della Carta Sociale Europea, in quanto non verrebbe a essere posto in discussione il diritto di abitazione dei cittadini di etnia Rom, ma piuttosto l'individuazione dell'area destinata all'allocatione del relativo insediamento abitativo.

Si costituiva e resisteva in giudizio il Comune di Giugliano in Campania, il quale evidenziava: a) che la valutazione in ordine all'ammissibilità del quesito referendario era rimessa al Segretario Generale a norma dell'art.6 del regolamento comunale per lo

svolgimento dei referendum consultivi, mentre la valutazione del merito del quesito referendario alla competenza del Consiglio Comunale chiamato poi a indire la consultazione referendaria, di tal che, in caso di quesito inammissibile, non vi sarebbe luogo per le fasi successive; b) che, non essendo perentorio il termine indicato all'art.6, il parere del Segretario Generale del Comune, del 27.10.2016, non era da considerarsi tardivo ed era, dunque, legittimo; 3) il quesito referendario risulterebbe ammissibile soltanto laddove riguardasse questioni di esclusiva rilevanza locale, non certo, come nel caso di specie, le materie dell'accoglienza e dell'integrazione.

Con ordinanza del giorno 8 febbraio 2017 n. 225, il Tribunale fissava l'udienza pubblica per la trattazione del merito.

All'udienza pubblica del 7 giugno 2017, la causa passava in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato e va accolto per quanto di ragione.

Merita condivisione, in particolare, la prima delle doglianze articolate dalla difesa attorea nella parte in cui con essa si lamenta che, nella vicenda in esame, vi è stata un'alterazione dell'ordinario assetto delle competenze configurato in via legislativa dal d.lgs. n. 267/2000, con particolare riguardo alle competenze del Consiglio Comunale e del segretario comunale.

La disciplina della consultazione referendaria dettata dalla fonte secondaria va riguardata – ad avviso del Collegio – alla luce dei principi e delle disposizioni dettate dalla legge fondamentale sulle autonomie locali (d.lgs. n. 267/2000), la quale delinea in maniera puntuale le attribuzioni tra i diversi organi ed uffici dell'amministrazione comunale, accentuando marcatamente la separazione tra gli organi titolari del potere di indirizzo politico dell'ente e gli organi titolari solo di poteri

gestionali, finalizzati, appunto, alla realizzazione di quell'indirizzo politico e alle scelte decisionali in cui esso si è concretato.

In particolare, il Consiglio comunale è definito come l'organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo, cui compete l'adozione degli atti fondamentali elencati all'art.42 d.lgs. n. 267/2000 e che può, altresì, partecipare, nei modi disciplinati dallo statuto, alla definizione, all'adeguamento e alla verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche da parte del sindaco o del presidente della provincia e dei singoli assessori.

La figura del segretario comunale, invece, viene delineata dai commi 2, 3 e 4 dell'art.97 d.lgs. n. 267/2000, i quali stabiliscono “2. Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. 3. Il sindaco e il presidente della provincia, ove si avvalgano della facoltà prevista dal comma 1 dell'articolo 108, contestualmente al provvedimento di nomina del direttore generale disciplinano, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, i rapporti tra il segretario ed il direttore generale. 4. Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'articolo 108 il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale. Il segretario inoltre:

- a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;
- b) esprime il parere di cui all'articolo 49, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi;
- c) roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e

autentica scritte private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;

d) esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia;

e) esercita le funzioni di direttore generale nell'ipotesi prevista dall'articolo 108 comma 4°.

Ciò posto, ritiene il Collegio che sia difficilmente contestabile che al segretario comunale possano riconoscersi solo competenze che si risolvano nell'adozione di atti di gestione, nei quali si traducano le determinazioni assunte dagli organi politici dell'ente comunale (Consiglio e Giunta) o che si ricolleghino al suo ruolo di vertice dell'apparato amministrativo dell'ente, cui si riconosce, seppure in misura minore e in maniera anche sostanzialmente diversa rispetto al passato, una funzione di garanzia della legalità dell'azione amministrativa dell'ente territoriale. Questo "sindacato di legalità", naturalmente, non può che limitarsi al perimetro esterno dell'azione dell'ente, non potendo entrare nel merito delle scelte dell'Amministrazione.

Stabiliti, quindi, alla luce della richiamata normazione primaria, i canoni ermeneutici con i quali condurre l'esame delle disposizioni secondarie di cui al regolamento per lo svolgimento di referendum consultivi e, in particolare, degli artt.6 (proposta popolare), 7 (contestazioni) e 8 (procedura di indizione), ritiene il Collegio che le disposizioni di cui all'art.6, il quale prevede che il segretario comunale esprima un parere di ammissibilità della proposta popolare e di regolarità della procedura entro i trenta giorni successivi alla presentazione, e all'art.7, il quale prevede possibilità che il segretario comunale possa contestare al comitato promotore le imperfezioni e le irregolarità riscontrate e, ricevute eventuali controdeduzioni, si pronunci definitivamente

sull'ammissibilità della proposta, debbono essere interpretate nel senso che l'ammissibilità su cui il segretario comunale è chiamato a pronunciarsi attiene solo ai profili procedurali della fattispecie e non anche ai contenuti della proposta, in ordine ai quali – anche nella prospettiva di una delibazione sul possibile contrasto con esigenze di tutela di interessi di rango primario o super-primario – deve, invece, pronunciarsi l'organo consiliare in coerenza con l'assetto ordinamentale dell'ente comunale.

L'impugnativa va, pertanto, accolta nei termini appena precisati con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Avuto riguardo alla novità della questione, si stima equo compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini precisati in parte motiva.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Ida Raiola, Consigliere, Estensore

Olindo Di Popolo, Consigliere

L'ESTENSORE

Ida Raiola

IL PRESIDENTE

Salvatore Veneziano

IL SEGRETARIO