

TRIBUNALE DI BOLOGNA
Ricorso ai sensi dell'art. 700 c.p.c.

Giancarla Codrignani (cod. fisc. CDR GCR 30L58 A944J), quale rappresentante del Comitato Articolo 33, nonché in proprio, rappresentata e difesa per procura in calce al presente atto dall'avv. Franco Bambini (cod. fisc. BMBFNC54R25E253W) e dall'avv. Maria Virgilio (cod. fisc. VRG MRA 46T47 A944Q) e presso quest'ultima elettivamente domiciliata in Bologna, Via A. Rubbiani n. 3,

espone:

Lo Statuto del Comune di Bologna (*hinc inde*: "Statuto") prevede all'art. 7 l'istituto del "Referendum consultivo" su questioni di rilevanza generale (doc. 1 - estratto).

La disciplina statutaria è completata dal Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini (come consolidato con P.G. 287154/2007: *hinc inde*: "Regolamento"), agli artt. 10 e seguenti (doc. 2).

L'art. 7 dello Statuto prevede al comma 1 che *"la richiesta deve essere presentata da un comitato promotore, composto da almeno 200 cittadini"* e, al comma 3, che la proposta di referendum consultivo *"è sottoposta a giudizio di ammissibilità di un Comitato dei garanti"*.

In data 2/3/2011 con P.G. n. 47757/2011 veniva depositata (doc. 3), presso la Segreteria Generale del Comune di Bologna, la proposta di referendum promossa dal Comitato Articolo 33, con sede in Bologna, via Venezian n. 3, presso la Chiesa Evangelica metodista (costituito con atto privato del 21/2/2011 – doc. 4) rappresentato dalla Presidente del Consiglio Direttivo On. Prof. Giancarla Codrignani e costituito da n. 330 componenti tra cui i sottoscrittori del presente atto).

Il quesito proposto era il seguente:

"Dal 1995 il Comune di Bologna, attraverso la stipula di apposite convenzioni, stanziava ogni anno, fondi pubblici a favore delle scuole d'infanzia paritarie private quale contributo alle loro spese di funzionamento.

Il Comune di Bologna con Delibera n°131 del 19/7/10 ha rinnovato le convenzioni con le scuole d'infanzia paritarie private destinando loro uno stanziamento di fondi pubblici pari a un milione e 55.000 euro.

QUESITO

Quali delle seguenti proposte di utilizzo dei fondi del Comune di Bologna ritieni più idonea per migliorare la qualità della scuola d'infanzia?

- 1) destinare tutti i fondi pubblici disponibili alle scuole comunali*
- 2) destinare fondi pubblici alle scuole paritarie private"*.

Il quesito veniva accompagnato da una relazione illustrativa

Il Comitato dei Garanti teneva la sua prima riunione il 16 marzo 2011.

Il Commissario Straordinario *"(con i poteri del Consiglio)"* attivava gli adempimenti *"necessari affinché il Comitato possa sottoporre al proprio giudizio di ammissibilità la richiesta di referendum"* con atto P.G. 59469/2011 del 24/3/2011 (doc. 5).

Il Comitato promotore presentava una prima memoria in data 29/3/2011 (doc. 6); chiedeva di essere ascoltato dal Comitato dei Garanti e ciò avveniva l'11 aprile 2011, alle ore 19,30 nella forma di invito ad assistere alla riunione del Comitato dei Garanti, iniziata alle ore 18,30 (in tale sede veniva depositata una seconda memoria - doc. 7).

La mattina successiva sul quotidiano l'Unità compariva l'intervista a uno dei Garanti (doc. 8) dalle cui dichiarazioni risultava che la decisione assunta era nel senso della *"non procedibilità"*.

L'art. 12, comma 3, del suddetto Regolamento sui diritti di partecipazione e informazione dei cittadini prevede che le decisioni del

Comitato dei Garanti (oggi composto da Piergiovanni Alleva, Antonio Carullo, Giovanna Endrici, Roberto Nania, Girolamo Sciullo) “sono adottate e vengono comunicate al Sindaco e al Comitato promotore entro 30 giorni dal ricevimento della proposta”, ovvero dalla data della prima convocazione del Comitato dei Garanti (16/3/2011).

Decorsi i 30 giorni i promotori presentavano, in data 19 aprile 2011, una diffida per chiedere la comunicazione della decisione assunta (doc. 9).

Solo in data 28 aprile perveniva ai promotori una comunicazione da parte del Presidente del Comitato dei Garanti (doc. 10), di cui qui si trascrive il contenuto:

“Oggetto: comunicazione della decisione del Comitato dei Garanti per i referendum comunali sulla proposta del Comitato Articolo 33.

Gentilissima, con la presente Le comunico la decisione assunta dal Comitato dei Garanti per i referendum comunali in ordine all'ammissibilità della proposta di cui all'oggetto: non procedibilità della stessa”.

Tale provvedimento deve essere dichiarato illegittimo e deve essere dichiarato il diritto del ricorrente a procedere alla raccolta delle sottoscrizioni di cui all'art. 7, comma 1, dello Statuto (a tenor del quale “*Il Sindaco indice il referendum consultivo quando lo richiedano novemila cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune su questioni di rilevanza generale attinenti alla competenza del Consiglio comunale*”), raccolta che segue la declaratoria di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti (art. 7, comma 3, Statuto). In assoluto subordina, deve essere dichiarato il diritto del ricorrente ad ottenere una regolare pronuncia di ammissibilità sulla proposta di referendum di cui in premessa.

1. Il provvedimento, anzitutto, è illegittimo perché totalmente immotivato e perciò violativo dell'art. 3, comma 1, della l. n. 241 del 1990.

Tutti gli atti della pubblica Amministrazione, invero, debbono essere motivati. Né quello qui impugnato rientra nelle tassative eccezioni previste dallo stesso art. 3 della l. n. 241 del 1990, al successivo comma 2 (“*La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale*”).

La totale mancanza di motivazione determinata dalla comunicazione del solo *decisum*, senza alcuna argomentazione della statuizione adottata, palesemente, vizia l'atto impugnato addirittura in radice.

2. Il provvedimento inoltre è del tutto illegittimo per violazione dell'art. 7 dello Statuto del Comune di Bologna, visto che il Comitato dei Garanti non poteva assumere, né in astratto, né in concreto, alcuna decisione di non procedibilità.

2.1. In astratto, anzitutto, il Comitato difetta totalmente del potere di dichiarare la “non procedibilità” delle proposte referendarie. Il ricordato art. 7 dello Statuto, al comma 3, stabilisce che la proposta di referendum “è sottoposta al giudizio di ammissibilità di un Comitato di Garanti”, mentre il successivo comma 4 definisce puntualmente oggetto e confini di tale giudizio di ammissibilità. Ivi si dispone, infatti, che

“Il giudizio di ammissibilità da parte del Comitato dei Garanti, verte:

- a) sull'esclusiva competenza locale;*
- b) sull'esclusiva competenza del Consiglio a deliberare;*
- c) su attività deliberativa effettivamente in corso;*
- d) sulla congruità e sull'univocità del quesito”.*

Ora, è agevole rilevare che il compito del Comitato è solo ed esclusivamente quello di accertare l'ammissibilità o meno della proposta, ai sensi delle previsioni statutarie appena riportate. Nulla di più. Un potere di dichiarare che la proposta è non procedibile, oltretutto (verisimilmente, come si vedrà) per ragioni che nulla hanno a che vedere con i criteri di cui all'art. 7, comma 4, dello Statuto, puramente e semplicemente, non esiste.

I Garanti - una volta che il quesito sia stato trasmesso dal Commissario che agisce "*con i poteri del Consiglio Comunale*" (sic!) - possono solo valutare l'ammissibilità o meno del quesito, alla stregua dei criteri sostanziali e formali indicati dallo Statuto e dal Regolamento. Del resto anche l'indicazione dell'atto commissariale 24/3/2011, con il quale il Comitato è stato investito della questione, era assai chiara in tal senso.

2.2. In concreto, comunque, non sussiste alcuna improcedibilità. La tesi illustrata a mezzo stampa (citato doc. 8), a tenor della quale non sarebbe possibile proporre referendum consultivi in assenza di un Consiglio comunale funzionante, ammesso e non concesso che costituisca la (comunque non formalizzata e quindi giuridicamente inesistente!) *ratio* della decisione del Comitato, è infondata, come già era stato esaurientemente illustrato dai promotori nella memoria depositata l'11/4/2011 (citato doc. 7). Il Commissario Straordinario, infatti, ha pieni poteri e agisce, come si legge nello stesso provvedimento del 24 marzo 2011, "*con i poteri del Consiglio*". Il commissariamento non crea alcun vuoto di potere e tanto meno può determinare la sospensione dei diritti politici dei cittadini.

Non solo: lo stesso Commissario ha correttamente operato sulla base della premessa appena esposta, allorché, con il menzionato atto del 24 marzo 2011, ha ritenuto di potere e dovere investire il Comitato dei Garanti dell'esame dell'ammissibilità (e solo dell'ammissibilità!) della proposta. Il provvedimento qui contestato, dunque, non viola soltanto le ricordate norme di riferimento, ma anche il provvedimento commissariale di richiedere le determinazioni del Comitato.

3. La decisione è stata comunicata oltre i trenta giorni previsti dalle norme comunali. L'art. 12, comma 3, del Regolamento, invero, dispone che "*Le decisioni del Comitato dei garanti sono adottate e comunicate al Sindaco e al Comitato promotore entro trenta giorni dal ricevimento della proposta*". Nel caso che ne occupa, invece, la decisione è stata comunicata in data 28 aprile e dunque a più di trenta giorni dal deposito (2 marzo), dalla prima convocazione (16 marzo) e anche dalla conferma commissariale (24 marzo).

Ora, è del tutto evidente che il termine di trenta giorni è perentorio e che l'inerzia del Comitato dei Garanti determina l'ammissibilità della proposta. Se così non fosse, infatti, i diritti politici dei cittadini sarebbero abbandonati alla discrezionalità dell'Amministrazione, con violazione dei più basilari principi democratici. Di tanto è stato ben consapevole lo stesso Commissario straordinario, allorquando, nel più volte ricordato provvedimento del 24 marzo 2011, ha dichiarato lo stesso immediatamente eseguibile, "*in relazione alla necessità di procedere nel rispetto dei termini previsti dallo Statuto e dal regolamento citato in premessa*".

Ne consegue che il ricorrente chiede, in via principale, il riconoscimento del diritto a procedere alla raccolta delle sottoscrizioni, prevista dall'art. 7, comma 1, dello Statuto e, in subordine, ove la sopraesposta doglianza venisse ritenuta infondata, il riconoscimento del diritto ad ottenere una regolare pronuncia di ammissibilità sulla proposta di referendum di cui in premessa.

*** *** ***

Fumus boni iuris

La fondatezza della domanda del Comitato ricorrente è di tutta evidenza ed emerge dai motivi di ricorso sopra formulati.

Per mero tuziorismo, si aggiunge, quanto alla giurisdizione, che contro l'illegittima decisione di non procedibilità il Comitato promotore deve agire giudizialmente dinanzi al giudice ordinario (così, per tutte, Cass. Civ., S.U. 24 giugno 2009, n. 14803, proprio in altro referendum del Comune di Bologna – doc. 9) per ottenere una pronuncia che accerti e dichiari il diritto del Comitato e dei cittadini promotori a procedere alla raccolta delle sottoscrizioni, ovvero, in subordine, il diritto ad ottenere una pronuncia di ammissibilità o inammissibilità, in entrambi i casi previa declaratoria di illegittimità e disapplicazione della decisione di non procedibilità.

Irreparabilità del danno

La mancata pronuncia del Comitato dei Garanti incide (lesivamente) su un diritto costituzionalmente garantito, a contenuto e funzione non patrimoniale, per cui l'irreparabilità del danno è *in re ipsa*.

L'irreparabilità del pregiudizio non potrebbe certo essere negata osservando che il provvedimento impugnato determina un mero slittamento temporale del procedimento referendario. Il diritto al referendum, infatti, non si appunta solo sull'*an*, ma anche sul *quando* del medesimo, con la conseguenza che lo slittamento delle operazioni referendarie è comunque pregiudizievole. Se così non fosse, si dovrebbe sostenere che le operazioni referendarie potrebbero essere rinviate *sine die*, il che sarebbe palesemente assurdo. Le esigenze cautelari sono dunque evidenti, poiché sono qui in giuoco diritti politici fondamentali di partecipazione democratica, per di più su un tema delicato e costituzionalmente sensibile (art. 33 Cost.) come quello dei finanziamenti pubblici comunali alle scuole private.

Imminenza del danno

Il danno è ancor più che imminente: esso si è già prodotto e permane e permarrà fino a che la situazione dannosa, costituita dall'illegittimo protrarsi del silenzio del Comitato dei Garanti oltre il limite dei trenta giorni previsto dall'art. 12 dello Statuto comunale, non verrà rimossa per ordine del Giudice adito.

L'art. 12 dello Statuto comunale, si ripete, pone un preciso termine temporale (trenta giorni dal ricevimento della proposta referendaria) entro il quale il Comitato dei Garanti deve adottare la propria decisione e comunicarla al Sindaco ed al comitato promotore del referendum.

La violazione delle norme vigenti (nonché del provvedimento del Commissario straordinario del 24 marzo 2011) ed il *vulnus* del diritto del Comitato ricorrente a raccogliere le sottoscrizioni, o quantomeno ad ottenere la decisione di ammissibilità o inammissibilità della proposta referendaria (diritti, come si è già detto, di rango costituzionale) si sono dunque già prodotti con il decorso del termine dei trenta giorni: prodotti, ma non consumati, trattandosi di danno permanente poiché ogni ulteriore giorno che inutilmente trascorra nel perdurante silenzio del Comitato dei Garanti e nella paralisi delle operazioni referendarie reitera ed aumenta il danno che il ricorrente Comitato referendario subisce.

Si deve anche rimarcare che, per esplicita dichiarazione a mezzo stampa di un componente del Comitato dei Garanti (citato doc. 8), il Comitato stesso non si trova semplicemente in ritardo nell'assumere la decisione che gli compete, bensì esplicitamente dichiara di non volerla assumere se non dopo

l'insediamento del nuovo Consiglio comunale, nonostante sia già decorso il termine previsto dallo Statuto comunale.

Inaudita altera parte

La gravità dei vizi lamentati e l'assoluta urgenza di provvedere sono evidenti. Qualunque ritardo è dunque inaccettabile con riferimento ai diritti di partecipazione democratica dei cittadini e a valori di pregio costituzionale. Questo giustifica la richiesta di emissione del provvedimento nella forma del decreto motivato, *inaudita altera parte*, ai sensi dell'art.669-*sexies*, comma 2° c.p.c.

Il provvedimento, in ogni caso, non appare poter avere alcuna conseguenza pregiudizievole per il Comune.

Ciò premesso,

chiede:

che il Sig. Giudice designato, ai sensi dell'art. 669-*sexies*, comma 2° c.p.c., voglia con decreto motivato, *inaudita altera parte*,

in via principale

- riconoscere il diritto del Comitato Art. 33 a procedere alla raccolta delle sottoscrizioni
- disporre perchè il Comitato Art. 33 possa procedere alla raccolta delle sottoscrizioni e,

in subordine

- riconoscere il diritto del Comitato Art. 33 a ottenere una regolare pronuncia di ammissibilità della proposta di referendum, così ordinando al Comitato dei Garanti del Comune di Bologna di pronunciarsi nel senso della ammissibilità o inammissibilità del quesito referendario.

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 14 del D.P.R. 30/5/2002 n. 115, si dichiara che il valore del procedimento, alla data della domanda, è indeterminabile e pertanto, trattandosi di procedimento speciale previsto nel libro IV, titolo I del c.p.c., il contributo unificato dovuto e versato è di € 187,00.

La sottoscritta Avv. Maria Virgilio dichiara di voler ricevere gli avvisi, le comunicazioni e gli atti nel corso del procedimento, se consentite od autorizzate tali forme, al seguente numero di fax: 051332427 e/o al seguente indirizzo di posta elettronica: avv.virgilio@studiovirgilio.com.

Si depositano i seguenti documenti:

- 1) Estratto Statuto Comune di Bologna
- 2) Regolamento sui diritti di partecipazione e di informazione dei cittadini
- 3) quesito e relazione illustrativa
- 4) atto 21/2/2011 costitutivo del Comitato art. 33
- 5) P.G. 59469/2011 del 24/3/2011 Commissario Straordinario Comune di Bologna
- 6) memoria promotori 29/3/2011
- 7) memoria promotori 11/4/2011
- 8) intervista Garante a L'Unità 12/4/2011

9) diffida dei promotori

10) Comunicazione 22/4/2011 Presidente Comitato Garanti pervenuta il 28/4/2011

11) sentenza Cassazione S.U.

Bologna, 3 maggio 2011

Avv. Franco Bambini

Avv. Maria Virgilio

Nella mia qualità di Presidente del Comitato Articolo 33, delego a rappresentare e difendere il Comitato, nonché me stessa in proprio, nella presente procedura ed in ogni eventuale ulteriore grado o fase, di reclamo, di merito ovvero di esecuzione, l'avv. Franco Bambini e l'avv. Maria Virgilio, congiuntamente e disgiuntamente, eleggendo domicilio presso lo studio di quest'ultima in Bologna, Via Rubbiani n. 3 e conferendo loro ogni più ampia facoltà, compreso il potere di conciliare e transigere la controversia, rinunciare ed accettare rinunce, nominare altri procuratori.

Giancarla Codrignani

E' autentica la firma:

avv. Maria Virgilio

avv. Franco Bambini