



CITTÀ DI  
CASTELFRANCO  
EMILIA

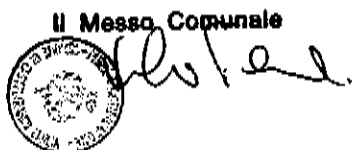
**Al Presidente del Comitato "Liberi di Scegliere"**  
**Sig. Modesto Amicucci**  
**Via Muzza Corona n. 131**  
**CASTELFRANCO EMILIA**

**COMUNE DI CASTELFRANCO EMILIA**

N.° 101  
PUBBLICATO ALL'ALBO PRETORIO  
dal 16.02.2010 al 18.3.2010

**Ai Componenti del Comitato "Liberi di Scegliere"**  
**Sig. Giorgio Barbleri**  
**Via Galante n. 2**  
**CASTELFRANCO EMILIA**

**Sig. Giovanni Gidari**  
**Via Liguria n. 29**  
**CASTELFRANCO EMILIA**



**Al SINDACO del Comune Castelfranco Emilia**  
**Avv. Stefano Reggianini**  
**SEDE COMUNALE**

Prot. 5319

Castelfranco Emilia, lunedì 15 febbraio 2010

**OGGETTO: QUESITI REFERENDARI PRESENTATI DAL COMITATO "LIBERI DI SCEGLIERE". PROVVEDIMENTI.**

Stante la richiesta di indizione di referendum consultivi assunta a protocollo nr. 34081 in data 05/11/2009 presentata dal comitato "Liberi di Scegliere" e a seguito di verifica sulle condizioni di ammissibilità, come prescritta dagli artt. 7 e 8 del Regolamento comunale per i referendum consultivi, il Comitato dei garanti comunica i provvedimenti decisori contenuti nei verbali di seguito allegati.

I verbali risultano inoltre affissi all'albo pretorio del Comune e pubblicati sulla pagina web Istituzionale.

Distinti saluti

Il Difensore Civico  
Presidente Comitato dei Garanti  
Dott. Angelo Romeo

Allegati:

verbale del giorno 6 febbraio 2010  
verbale del giorno 8 febbraio 2010  
verbale del giorno 10 febbraio 2010  
verbale del giorno 12 febbraio 2010  
verbale del giorno 13 febbraio 2010  
verbale del giorno 15 febbraio 2010





**VERBALE DEI COMITATO DEI GARANTI PER I REFERENDUM CONSULTIVI  
COMUNALI  
COSTITUITO AI SENSI DELL'ART. 15, COMMA 6, DELLO STATUTO COMUNALE**

Oggetto: richiesta di svolgimento di Referendum consultivo presentata dal Comitato Promotore "Liberi di scegliere".

L'anno 2010 il giorno 6 del mese di febbraio, alle ore 9.00, presso l'ufficio del Segretario Generale del Comune di Castelfranco Emilia, si è riunito il comitato dei garanti per avviare i lavori di verifica di ammissibilità dei quesiti referendari presentati dal comitato "Liberi di Scegliere";

Sono presenti i Signori:

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale- Presidente  
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, Segretario Generale – Componente  
Avv. Lorena Ricchi – Componente

Svolge le funzioni di segretario verbalizzante la dott.ssa Annamarina Ballanti – Responsabile del Settore Affari Istituzionali, demografici, informativi del Comune di Castelfranco Emilia.

Tutti i componenti del Comitato dei Garanti sono presenti pertanto il Presidente dichiara aperta la seduta.

**IL COMITATO DEI GARANTI**

Preso atto che in data 05/11/2009 è stata formalmente presentata al Comune di Castelfranco Emilia dal Comitato Promotore "Liberi di scegliere", istanza di referendum consultivo, avente per oggetto i seguenti quesiti:

- **"In relazione al P.A.E (Piano delle Attività Estrattive) approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 46 del 10.03.2009, volete che nel territorio del Comune di Castelfranco Emilia e soprattutto nella frazione di Piumazzo vengano incrementate le cave di ghiaia e venga aumentata l'attività estrattiva";**
- **"Volete che nel Comune di Castelfranco Emilia venga realizzata una Moschea senza idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica";**
- **"Volete che l'Amministrazione Comunale si adoperi con ogni mezzo e presso le dovute sedi affinché il servizio di Pronto Soccorso dell'Ospedale di Castelfranco Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso Ospedale venga tenuto in vita e potenziato".**

Visto l'art. 15 "Referendum popolare", comma 6, dello Statuto Comunale a norma del quale "La proposta di referendum, prima della eventuale raccolta delle firme, è sottoposta al giudizio di ammissibilità di un comitato di garanti costituito da:

- a) difensore civico - presidente;
- b) segretario generale;
- c) un cittadino eletto all'inizio di ogni amministrazione, dal consiglio comunale tra gli elettori del comune aventi i requisiti e con le modalità previste per l'elezione a Difensore civico."

Visto l'art. 7 "Commissione per l'ammissibilità del referendum" del Regolamento Comunale per i referendum consultivi, che, al comma 2, stabilisce che le regole per il coordinamento del comitato vengono stabilite d'intesa fra gli stessi componenti;

Tutto ciò premesso

Esprime le seguenti osservazioni preliminari

L'organo dell'Ente Territoriale preposto al controllo della legittimità della proposta referendaria non è portatore di un interesse pubblico nel senso tradizionale in cui detto interesse è proprio della pubblica amministrazione ma partecipa 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 e in particolare nelle disposizioni legislative, statutarie e regolamentari che disciplinano il ricorso al referendum (in tal senso Cass. Civ. S.U. 2004 n.1991; Cass. Civ. S.U. 2009 n.14803).

Il Comitato dei Garanti del Comune di Castelfranco Emilia, nell'espletamento dell'attività di pertinenza, si atterrà rigorosamente al postulato per cui il giudizio sulla ammissibilità del referendum si configura come mera verifica della regolarità procedurale e comunque come giudizio di MERA LEGITTIMITA'.

Indi

#### IL COMITATO DEI GARANTI

PRESO ATTO CHE:

- in data 05/11/2009 è stata formalmente presentata al Comune di Castelfranco Emilia dal Comitato Promotore "Liberi di scegliere", istanza di referendum consultivo, avente per oggetto i seguenti quesiti:

- "In relazione al P.A.E (Piano delle Attività Estrattive) approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 46 del 10.03.2009, volete che nel territorio del Comune di Castelfranco Emilia e soprattutto nella frazione di Piumazzo vengano incrementate le cave di ghiaia e venga aumentata l'attività estrattiva";
- "Volete che nel Comune di Castelfranco Emilia venga realizzata una Moschea senza idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica";
- "Volete che l'Amministrazione Comunale si adoperi con ogni mezzo e presso le dovute sedi affinché il servizio di Pronto Soccorso dell'Ospedale di Castelfranco Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso Ospedale venga tenuto in vita e potenziato".

- la richiesta di referendum consultivo recante il testo dei quesiti come sopra riportati, è stata depositata a firma dei Sig.ri Barbieri Giorgio e Gidari Giovanni, in nome e per conto del Comitato

“Liberi di Scegliere”, in forza di delega, allegata all’istanza, del Presidente del Comitato Sig. Modesto Amicucci;

- la richiesta di indizione di referendum consultivo popolare prodotta agli atti risulta sottoscritta da n. 15 cittadini/e residenti e iscritti/e alle liste elettorali del Comune di Castelfranco Emilia che “rivolgono al Sindaco richiesta di indizione di referendum consultivo popolare in merito alle seguenti questioni di interesse generale.....*omissis*.....”;
- la proposta di referendum è integrata da sintetica relazione enunciante i motivi della richiesta referendaria;

Visto l’art. 5 “Comitato Promotore” del Regolamento comunale per i referendum consultivi, ove si stabilisce che la proposta scritta di indizione di referendum deve essere presentata dal 1 settembre al 31 dicembre di ogni anno da cittadini costituitisi in “comitato promotore”;

Visto l’art. 6 “Procedura per la promozione del referendum”, comma 1, del Regolamento comunale per i referendum consultivi, ove si stabilisce che:

“I cittadini promotori devono essere in numero non inferiore a dieci e devono allegare alla proposta di referendum una sintetica relazione enunciante i motivi della richiesta referendaria, l’ufficio elettorale comunale provvederà direttamente all’acquisizione dei certificati di iscrizione nelle liste elettorali relativi agli stessi”.

Ritenuto che il giudizio in ordine alla ammissibilità dei quesiti referendari debba essere logicamente e cronologicamente conseguente alla prodromica verifica circa la rispondenza del concreto iter di promozione della consultazione alla disciplina statutaria e regolamentare;

tutto ciò premesso

Esprime le seguenti valutazioni

- il negozio con cui viene posto in essere il “comitato” rientra nell’ampia categoria dei contratti plurilaterali con comunione di scopo, anche se, a differenza dei contratti di società, ha natura gratuita e non onerosa;
- sebbene in ordine alla costituzione del Comitato Promotore denominato “Liberi di Scegliere” e alla relativa composizione non sia fornita documentazione specifica, si può ritenere che il formale atto di delega a cura del Presidente del Comitato alla presentazione della richiesta referendaria da parte dei Sig.ri Barbieri e Gidari quali “componenti” del comitato stesso, atto in cui si menziona il “consenso unanime della Assemblea”, nonché la sottoscrizione della richiesta di indizione di referendum consultivo popolare ad opera di n. 15 cittadini, iscritti nelle liste elettorali del Comune di Castelfranco Emilia, che espressamente si qualificano come “proponenti”, costituiscano elementi sufficienti a ritenere che la consultazione referendaria sia stata promossa da cittadini costituitisi in “comitato promotore” in numero non inferiore a dieci;
- la proposta di referendum è stata presentata per iscritto in un periodo compreso fra il primo settembre e il 31 dicembre;
- alla proposta è stata allegata una sintetica relazione enunciante i motivi della richiesta referendaria;
- l’ufficio elettorale ha acquisito i certificati di iscrizione nelle liste elettorali dei cittadini promotori;

Indi

IL COMITATO DEI GARANTI

Ribadito che la verifica di cui al presente punto è assunta come preliminare rispetto al giudizio sulla ammissibilità dei quesiti referendari che costituirà oggetto di espressa e specifica valutazione e votazione di ammissione o non ammissione;

Con votazione unanime rese nelle forme di legge

#### DICHIARA

che la richiesta di referendum consultivo presentata dal Comitato "Liberi di Scegliere" in data 05/11/2009 non presenta vizi procedurali in ordine alle disposizioni di cui agli artt. 5 e 6, comma 1, del regolamento comunale per i referendum consultivi;

Indi

#### IL COMITATO DEI GARANTI

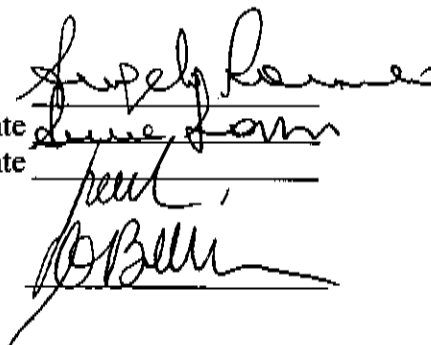
Al fine di dar corso al giudizio in ordine alla ammissibilità dei quesiti referendari sulla scorta di attenta e approfondita analisi della produzione dottrinale e giurisprudenziale in materia di referendum degli enti territoriali, condivide il materiale a disposizione e si convoca in successiva seduta da tenersi il giorno 8 febbraio 2010.

Alle ore 13.00 la seduta si scioglie.

#### IL COMITATO DEI GARANTI

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale - Presidente  
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, Segretario Generale - Componente  
Avv. Lorena Ricchi - Componente

Il Segretario Verbalizzante  
Dott.ssa Annamaria Ballanti

  
The image shows three handwritten signatures in black ink, each written over a horizontal line. The first signature is 'Angelo Romeo', the second is 'Anna Lisa Garuti', and the third is 'Lorena Ricchi'. The signature 'Lorena Ricchi' is written in a more stylized, cursive script.



**VERBALE DEI COMITATO DEI GARANTI PER I REFERENDUM CONSULTIVI COMUNALI  
COSTITUITO AI SENSI DELL'ART. 15, COMMA 6, DELLO STATUTO COMUNALE**

Oggetto: richiesta di svolgimento di Referendum consultivo presentata dal Comitato Promotore "Liberi di scegliere"

L'anno 2010 il giorno 8 del mese di febbraio, alle ore 9.00, presso l'ufficio del Segretario Generale del Comune di Castelfranco Emilia, si è riunito il comitato dei garanti per proseguire nei lavori di verifica di ammissibilità dei quesiti referendari presentati dal comitato "Liberi di Scegliere";

Sono presenti i Signori:

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale- Presidente  
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, Segretario Generale – Componente  
Avv. Lorena Ricchi – Componente

Svolge le funzioni di segretario verbalizzante la dott.ssa Annamarina Ballanti – Responsabile del Settore Affari Istituzionali, demografici, informativi del Comune di Castelfranco Emilia.

Tutti i componenti del Comitato dei Garanti sono presenti pertanto il Presidente dichiara aperta la seduta.

**IL COMITATO DEI GARANTI**

Richiamato il proprio precedente verbale del 06/02/2010 recante le premesse di fatto nonché l'accertamento della regolarità, rispetto alle disposizioni regolamentari di cui agli artt. 5 e 6, comma 1, della procedura per la promozione del referendum osservata dal Comitato Promotore "Liberi di scegliere";

Richiamati i quesiti referendari:

**"In relazione al P.A.E (Piano delle Attività Estrattive) approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 46 del 10.03.2009, volete che nel territorio del Comune di Castelfranco Emilia e soprattutto nella frazione di Piumazzo vengano incrementate le cave di ghiaia e venga aumentata l'attività estrattiva";**

**"Volete che nel Comune di Castelfranco Emilia venga realizzata una Moschea senza idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica";**

**"Volete che l'Amministrazione Comunale si adoperi con ogni mezzo e presso le**

**dovute sedi affinché il servizio di Pronto Soccorso dell'Ospedale di Castelfranco Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso Ospedale venga tenuto in vita e potenziato".**

Tutto ciò premesso

Esprime le seguenti osservazioni preliminari

Il giudizio circa la ammissibilità o non ammissibilità dei tre quesiti presentati dal Comitato Promotore esige un approfondimento dei principi posti nell'ordinamento a presidio della funzione di controllo della legittimità della proposta referendaria negli enti territoriali.

La seduta odierna sarà pertanto interamente dedicata all'analisi della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare nonché dei contributi dottrinali e delle pronunce giurisprudenziali più significative in materia di referendum comunali, così da formalizzare nel presente verbale un quadro giuridico condiviso dai componenti del comitato che rappresenti la cornice all'interno della quale collocare il puntuale giudizio sulla ammissibilità dei singoli quesiti.

Indi

#### IL COMITATO DEI GARANTI

A seguito dell'approfondimento del materiale a disposizione, nella piena condivisione degli argomenti da parte di tutti i componenti del comitato stesso

Esprime le seguenti valutazioni

Il referendum consultivo negli enti locali è stato introdotto con l'art. 6 della Legge 142 del 1990, articolo in parte modificato dall'art. 3 della Legge 265 del 1999 e infine riprodotto con limitate innovazioni dall'art.8 del D.Lgs. 267/2000.

La legge 3 agosto 1999, n.265, nel riformulare l'art.6 della Legge 8 giugno 1990, n.142, ha ampliato l'ambito delle consultazioni referendarie ammissibili in ambito locale, eliminando il riferimento ai soli referendum consultivi.

Ai sensi dell'art. 8, comma 3, del D.Lgs. 267/2000: "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".

A fronte della richiamata disciplina normativa, il Comune di Castelfranco Emilia ha previsto e disciplinato l'istituto del referendum nel proprio Statuto; in particolare l'art.15, comma 1, stabilisce che: "Il referendum popolare sia consultivo che abrogativo, è strumento atto a favorire una più concreta partecipazione dei cittadini alle scelte dell'amministrazione comunale".



Il Comune di Castelfranco Emilia ha inoltre approvato, con deliberazione del Consiglio Comunale n.44 del 17.03.1994, apposito "Regolamento comunale per i referendum consultivi", regolamento che definisce le varie fasi in cui si articola la consultazione, dall'iniziativa sino alla proclamazione dei risultati, la cui esistenza "si pone senz'altro come presupposto per la realizzazione della procedura referendaria" ( C.d.S. parere n. 464/1998).

Come richiamato nel proprio precedente verbale, l'art. 15, comma 6, dello Statuto Comunale rimette al Comitato dei garanti, nella composizione ivi descritta, il c.d. giudizio di ammissibilità, i cui contenuti, limiti e percorsi si vengono ora a declinare.

Sul piano teorico generale appare opportuna l'articolazione del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria in due partizioni:

- 1) giudizio di legittimità relativo all'oggetto (o materia) del referendum;
- 2) giudizio di ammissibilità relativo al contenuto del quesito referendario.

Il giudizio di cui al punto 1) è preliminare in via logica rispetto al secondo, in quanto funzionale a consentire di verificare o denegare la giuridica ammissibilità della consultazione referendaria nelle materie di cui ai quesiti proposti; in assenza della relativa valutazione il giudizio espresso dal comitato sarebbe inconfidente o quantomeno incompleto e comunque non idoneo ad autorizzare il legittimo esercizio del potere di indizione della consultazione referendaria (in tal senso Corte dei Conti – Rcg. Toscana – Sez. Giur. 1 luglio 2003 n. 527).

La Legge 142 del 1990 già nella sua formulazione originaria prevedeva, all'art. 6, comma 4, che i referendum previsti dagli statuti comunali dovessero riguardare materie di esclusiva competenza locale; detto limite è stato ribadito dall'art. 3 della Legge n. 265 del 1999 ed è confluito nel testo, attualmente vigente, dell'art.8 del D.Lgs. 267/2000 che, al comma 4, stabilisce: "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".

Per completezza si rammenta che, anteriormente all'entrata in vigore della Legge 142/1990, la giurisprudenza amministrativa aveva riconosciuto la competenza degli enti locali ad indire referendum consultivi su problematiche di interesse locale; circostanza che la suddetta legge ha recepito ma con il suddetto limite delle "materie di esclusiva competenza locale".


Il limite legislativo è riprodotto all'art. 1 "Materie oggetto del referendum" del Regolamento comunale per i referendum consultivi, ove si stabilisce che: "Sulle materie di esclusiva competenza comunale, con esclusione di quelle di cui all'art. 4, è ammesso referendum consultivo.....omissis";


Determinante in ordine alla corretta interpretazione del limite *ratione materiae* alla ammissibilità dei referendum comunale appare il contributo espresso negli anni dalla giurisprudenza.


I criteri ermeneutici che presidono alla individuazione delle materie di esclusiva competenza comunale possono definirsi oggi consolidati, in quanto enucleabili dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa che negli anni, sul tema, ha espresso un orientamento univoco.


Handwritten signatures and initials in black ink on the right margin of the page. There are three distinct marks: a large signature at the top, a smaller signature in the middle, and a set of initials at the bottom.

Il Consiglio di Stato, nel corso del parere n. 3045 reso dalla Prima Sezione in data 20 maggio 1998 - in ordine all'ammissibilità di un referendum consultivo sull'alimentazione a carbone delle centrali termoelettriche e dell'insediamento petrolchimico situati nel territorio comunale di Porto Torres - ha affermato che " ... la dizione della legge (n.d.r: il riferimento è alla legge 8 giugno 1990, n. 142) appare inequivoca: l'indizione di un referendum consultivo in ambito comunale è consentita a condizione che riguardi una materia nella quale l'ente locale, che indice il referendum, sia dotato di competenza esclusiva, vale a dire sia competente ad adottare una deliberazione che per produrre il suo effetto e per raggiungere il suo scopo non abbisogni dell'ulteriore approvazione di altre autorità né del concorso di altri enti (così pure in Consiglio di Stato, parere sez. I 10 febbraio 1993, n. 2073). Sostiene, inoltre, il Consiglio di Stato che " ... non è sufficiente che la collettività dei cittadini avverta un determinato problema come proprio perché il comune possa legalmente ricorrere a quello strumento di consultazione popolare " che presuppone un oggetto " in ordine al quale il comune abbia competenza primaria a deliberare in via definitiva" e che " ... il Legislatore, disegnando precisamente i confini dell'istituto, ha configurato il referendum consultivo quale strumento di supporto all'attività provvedimentale degli organi dell'ente locale".

 Tale orientamento è stato poi confermato dallo stesso Consiglio nella pronuncia della sezione sesta, ord. 24 settembre 2002 n 3716, - in relazione ad un referendum consultivo indetto dal Comune di Civitavecchia, riguardante l'utilizzo di sistemi di alimentazione a carbone nella locale centrale elettrica - laddove è stato asserito che è necessario che i referendum consultivi ex art. 8 del T.U.E.L. n. 267/2000 riguardino materie " ... di esclusiva competenza locale".

 Il Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali in numerosi pareri resi ad enti territoriali fra cui, da ultimo, il parere 25/02/2009 "Modalità di indizione referendum consultivo", ha richiamato espressamente le pronunce sopra riportate statuendo che le considerazioni ivi espresse "possono fornire utili parametri di valutazione per le determinazioni che l'ente locale vorrà assumere in ordine all'ammissibilità del referendum consultivo".

 L'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nelle pronunce menzionate può dirsi consolidato tanto nella giurisprudenza amministrativa quanto in quella ordinaria; si citano, fra le altre:

 - Tribunale di Prato - ordinanza collegiale 24 maggio 1999, ordinanza nella quale il Tribunale respinge nel merito la domanda cautelare avanzata dal comitato promotore ricorrente in quanto l'oggetto del referendum esorbita l'ambito della stretta competenza comunale; in particolare il tribunale dà atto che la delibera con la quale il Comune di Vaiano aveva approvato il progetto di bonifica e ampliamento della discarica comunale era attuativa di un accordo di programma sottoscritto fra il Comune, la Provincia e la locale Azienda Speciale per la gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti e pertanto era atto che "trascende gli interessi locali coinvolgendo gli interessi dell'intera provincia ed è dovuto in quanto derivante da negozio di evidenza pubblica (accordo di programma) vincolante per l'Amministrazione Comunale";

- C.d.S. 14 febbraio 2001, n. 39, ove in relazione ad un referendum consultivo in materia di impianti di smaltimento rifiuti, il supremo consesso afferma che: "La dislocazione sul territorio degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani dipende dall'adozione di atti programmatici e piani di livello regionale e provinciale; pertanto, trascendendo l'ambito locale, in conformità dell'art. 6, comma 4, l. 8 giugno 1990 n. 142 (così come novellato dall'art. 8 commi 3 e 4, t.u. 18 agosto 2000 n. 267) vige per essa il divieto di sottoporla a referendum consultivo comunale";

- T.A.R. Puglia -Lecce sez. I- 15 febbraio 2001, n. 350, ove in relazione ad un referendum in materia di localizzazione di centrali elettriche il giudice amministrativo afferma "Non sussiste il potere da parte di un comune di indire un referendum riguardante la chiusura di una centrale termoelettrica in quanto tale quesito è riconducibile all'interno di una tematica, quella dell'energia, sottratta alla competenza esclusiva dell'ente locale";

- C.d.S. 20 maggio 2004, n.3263 ove, in relazione ad un referendum consultivo in materia di realizzazione di una centrale elettrica, il supremo consesso afferma che: "..... trattandosi di una consultazione comunale neanche si può ipotizzare un rilievo che travalichi gli ambiti di competenza di quella amministrazione ed incida su scelte rimesse ad amministrazioni diverse sia per competenza territoriale che per livello decisionale";

- T.A.R. Puglia - Lecce (sentenza in forma semplificata decisa in Camera di Consiglio il 15 gennaio 2003 ) nell'ambito della quale il giudice amministrativo si è espresso, specificando che " ... la materia energetica e la materia degli impianti in cui sono presenti sostanze pericolose " sono materie in cui il comune " ... non ha competenza esclusiva così come invece richiesto, per l'ammissibilità del referendum, dall'art. 8 del D. L.vo n. 267/2000".

- T.A.R. Toscana - Sez. II, 21 febbraio 2008, n.181, pronuncia nella quale il giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi su un referendum comunale sulla realizzazione di un progetto di terminale GNL, qualifica la disposizione legislativa statale che limita le materie sottoponibili a referendum a quelle di "esclusiva competenza locale" come "decisamente proccettiva" e afferma che "in ragione delle diverse Amministrazioni coinvolte nella complessa procedura in questione, nonché conseguentemente in virtù dei distinti interessi che si agitano nell'ambito della intera operazione, non possa considerarsi la materia oggetto dei quesiti referendari come esclusiva del Comune di Rosignano Marittimo";

- Tribunale Savona - 27 marzo 2009, sentenza nella quale il giudice ordinario nel respingere il ricorso presentato dai comitati promotori afferma che "Nel merito, la legge n. 142 del 1990, stabilisce che i referendum consultivi nei comuni devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e quindi non può essere ritenuta la competenza esclusiva quando la materia è soggetta a controlli di legittimità da parte di altri soggetti pubblici ....".

Il comitato dei garanti del Comune di Castelfranco Emilia ritiene di poter condividere i criteri ermeneutici enucleati dalla giurisprudenza, tenuto conto altresì che il



mantenimento dell'aggettivo "esclusiva" in tutti i testi legislativi che si sono succeduti nel tempo postula una precisa e reiterata scelta del legislatore rispetto alla pura e semplice "competenza locale", volta a sottrarre all'istituto referendario locale scelte che per loro natura trascendono la collettività chiamata ad esprimersi.

Sempre nell'ambito del giudizio di legittimità relativo all'oggetto (o materia) del referendum, vengono poi in rilievo le disposizioni di cui all'art. 15, comma 4, dello Statuto Comunale e all'art. 4 del regolamento comunale per i referendum consultivi.

L'art 4 "Esclusione dal referendum", riprendendo le prescrizioni di cui all'art. 15, comma 4, dello Statuto, stabilisce che non possono essere oggetto di referendum consultivo "tutti gli atti a contenuto e ad emanazione vincolata oltre alle seguenti materie:

- a) tributi e bilancio
- b) espropriazione per pubblica utilità
- c) interessanti direttamente persone quali designazioni e nomine

2. Non possono essere, altresì, sottoposte a referendum materie che sono già state oggetto di consultazione referendaria negli ultimi cinque anni".

Procedendo all'esame delle disposizioni da ultimo citate si può ritenere che l'esclusione delle materie espressamente indicate all'art. 4 del regolamento non possa essere intesa nel senso che il referendum sia per converso ammissibile su tutte le altre materie ivi non elencate; piuttosto l'art. 4 individua, nel contesto di materie in ordine alle quali il referendum sarebbe in astratto ammissibile, ai sensi della disposizione di genere di cui all'art. 1, comma 1, del Regolamento, ulteriori e specifici ambiti di esclusione (in tal senso Consiglio di Stato - parere 20 maggio 1998, n. 3045).

Conseguentemente il percorso logico attraverso il quale dovrà articolarsi il giudizio del comitato dei garanti, nell'ambito della valutazione di cui al precedente n. 1), muove dall'analisi della riconducibilità della materia cui inerisce il singolo quesito referendario al concetto di "materia di esclusiva competenza comunale" e solo in caso di esito positivo accede alla verifica della eventuale conferenza del quesito a materie escluse.

Nell'ambito della valutazione in ordine alle "materie escluse" non può non venire in rilievo quanto statuito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 7 febbraio 1978 n.16 "l'interpretazione letterale deve essere integrata - ove occorra - da un'interpretazione logico-sistematica, per cui vanno sottratte al referendum le disposizioni produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75, che la preclusione debba ritenersi sottintesa"; per cui come ribadito nella pronuncia del Tar Toscana 21 febbraio 2008 n. 181 "nella storica sentenza del 1978, la Corte non parla di "limiti", ma di "ragioni" di inammissibilità; già questo elemento nominalistico sembra scorgere la propensione a comprendere nel giudizio di ammissibilità anche l'accertamento della "ragionevolezza" della richiesta referendaria, che deve essere valutata non sulla base di criteri discrezionali liberamente assumibili, ma di valori ancorati in positivo alla Costituzione stessa .....*omissis*. In conclusione, sul punto, riportando tali principi alla materia referendaria degli enti locali ed estendendola opportunamente anche ai referendum non abrogativi, deve ritenersi che la valutazione di ammissibilità del referendum vada condotta dal Comitato dei garanti .....*omissis* .....in

via sistematica, per verificare in particolar modo se le richieste siano realmente destinate a concretare un "referendum popolare", se i quesiti che ne formano attengano realmente a materie di competenza esclusiva del Comune e se gli stessi coinvolgano o meno, anche indirettamente, questioni legate .....omissis" a materie escluse.

Quanto al giudizio di ammissibilità relativo al contenuto del quesito referendario di cui al precedente n. 2), esso è finalizzato a verificare il rispetto, in linea con la consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia ( v. Corte Cost. 6 febbraio 2003, n.45; Corte Cost. 7 febbraio 2000, n.50; Corte Cost. 13 febbraio 1981, n.27; Corte Cost. 7 febbraio 1978, n.16), di ulteriori limitazioni inerenti il quesito in sé considerato.

Sotto tale profilo vengono in rilievo in rilievo le seguenti disposizioni regolamentari:

- art. 6, comma 2, a norma del quale: "La proposta deve indicare l'oggetto del quesito che s'intende sottoporre a referendum formulato in termini sintetici e chiari e in modo che la risposta positiva o negativa non dia luogo a dubbi di sorta";
- art. 8, comma 1, lett. b) a norma del quale il comitato dei garanti esplica il proprio esame attenendosi fra gli altri al criterio di verificare "che il quesito sia formulato in modo chiaro ed univoco non suscettibile di distorsioni o speculazioni di qualsiasi natura al fine di garantire la consapevole scelta degli elettori".

Vengono altresì in rilievo i requisiti enucleati dalla Corte Costituzionale in ordine alla formulazione, in funzione della ammissibilità, del quesito referendario:

- omogeneità, coerenza, univocità: nel senso che le questioni di cui viene investito il corpo elettorale devono presentare un qualche tipo di collegamento logico, in modo da non "obbligare" i votanti a pronunciarsi cumulativamente su questioni da decidere separatamente (Corte Cost. 7 febbraio 1978, n.16);
- chiarezza, semplicità, completezza: nel senso che la formulazione del quesito deve essere tale da garantire la piena comprensione della materia in modo che il diritto di voto si eserciti nella maniera più consapevole (Corte Cost. 13 febbraio 1981, n. 27);
- fruttuosità, utilità: nel senso che la formulazione del quesito deve essere tale da scongiurare l'incongruenza e l'inidoneità del quesito a conseguire l'obiettivo suo proprio (Corte Cost. 10 febbraio 1997, n. 30; Corte Cost. 7 febbraio 2000, n. 35).

Indi

#### IL COMITATO DEI GARANTI

Dichiara di attenersi, nella espressione del giudizio in ordine alla ammissibilità dei quesiti referendari, ai criteri ermeneutici come sopra enucleati e condivisi e si convoca in successiva seduta da tenersi il giorno 10 febbraio 2010.

Alle ore 18.00 la seduta si scioglie.

#### IL COMITATO DEI GARANTI

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale  
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, Segretario Generale  
Avv. Lorena Ricchi

- Presidente

- Componente

- Componente

Il Segretario Verbalizzante  
Dott.ssa Annamaria Ballanti





**VERBALE DEI COMITATO DEI GARANTI PER I REFERENDUM CONSULTIVI  
COMUNALI  
COSTITUITO AI SENSI DELL'ART. 15, COMMA 6, DELLO STATUTO COMUNALE**

Oggetto: richiesta di svolgimento di Referendum consultivo presentata dal Comitato Promotore "Liberi di scegliere"

L'anno 2010 il giorno 10 del mese di febbraio, alle ore 9.00, presso l'ufficio del Segretario Generale del Comune di Castelfranco Emilia, si è riunito il comitato dei garanti per proseguire nei lavori di verifica di ammissibilità dei quesiti referendari presentati dal comitato "Liberi di Scegliere";

Sono presenti i Signori:

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale- Presidente  
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, segretario Generale – Componente  
Avv. Lorena Ricchi – Componente

Svolge le funzioni di segretario verbalizzante la dott.ssa Annamariana Ballanti – Responsabile del Settore Affari Istituzionali, demografici, informativi del Comune di Castelfranco Emilia.

Tutti i componenti del Comitato dei Garanti sono presenti pertanto il Presidente dichiara aperta la seduta.

**IL COMITATO DEI GARANTI**

Richiamati:

- il proprio precedente verbale del 06/02/2010 recante le premesse di fatto nonché l'accertamento della regolarità, rispetto alle disposizioni regolamentari di cui agli artt. 5 e 6, comma 1, della procedura per la promozione del referendum osservata dal Comitato Promotore "Liberi di scegliere";
- il proprio precedente verbale dell' 8/2/2010 recante la definizione dei criteri onde pervenire al giudizio di ammissibilità o non ammissibilità dei quesiti referendari presentati dal Comitato Promotore;

Richiamati i quesiti referendari:

- **"In relazione al P.A.E (Piano delle Attività Estrattive) approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 46 del 10.03.2009, volete che nel territorio del Comune di Castelfranco Emilia e soprattutto nella frazione di Piumazzo vengano incrementate le cave di ghiaia e venga aumentata l'attività estrattiva";**
- **"Volete che nel Comune di Castelfranco Emilia venga realizzata una Moschea senza idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica";**
- **"Volete che l'Amministrazione Comunale si adoperi con ogni mezzo e presso le dovute sedi affinché il servizio di Pronto Soccorso dell'Ospedale di Castelfranco**

*per*      1      *OB*      *bl*

**Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso Ospedale venga tenuto in vita e potenziato”.**

Tutto ciò premesso

## IL COMITATO DEI GARANTI

nella piena condivisione degli argomenti da parte di tutti i componenti del comitato stesso

Esprime le seguenti valutazioni

Dalla analisi della disciplina legislativa, statutaria e regolamentare nonché dei contributi dottrinali e delle pronunce giurisprudenziali più significative, il Comitato dei garanti ha espresso dubbi in ordine alla ammissibilità del primo e del terzo quesito proposti dal Comitato Promotore con riferimento al primo dei parametri individuati al fine di giungere al giudizio di ammissibilità o non ammissibilità dei quesiti e cioè il giudizio di ammissibilità relativo all'oggetto o materia del referendum.


Il Comitato ritiene pertanto sia indispensabile un ulteriore approfondimento, al quale si darà corso nelle successive sedute.


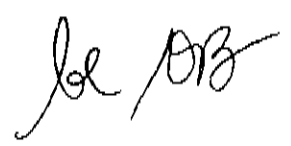
Quanto alla valutazione del secondo quesito: “Volete che nel Comune di Castelfranco Emilia venga realizzata una moschea senza idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica”, rileva il Comitato dei garanti come la procedura amministrativa finalizzata alla realizzazione di una moschea in territorio comunale è sicuramente materia di esclusiva competenza locale.

Interpellato sul punto, l'Ufficio Urbanistica del Settore Pianificazione Economico Territoriale del Comune di Castelfranco Emilia, ha chiarito che l'attività che si sviluppa in un luogo destinato al culto religioso, a qualunque confessione appartenga, viene urbanisticamente identificato nel vigente Regolamento Urbanistico ed Edilizio nell'uso urbano denominato U22 – Attività collettive di interesse comunale (Art. 3.1.2. comma 32), uso che comprende gli edifici destinati al culto ed ogni attrezzatura complementare come servizi sociali, canoniche, attrezzature didattiche per lo svago e lo sport.

In base poi all'appartenenza dell'immobile destinato ad ospitare il luogo di culto ad un determinato ambito o sub ambito del Piano Strutturale Comunale, possono delinearsi diverse fattispecie di procedure amministrative finalizzate all'ottenimento dell'idoneo titolo edilizio abilitativo:

- interventi diretti: ogni qualvolta un immobile risulta ricadente in un ambito o sub ambito del Piano Strutturale Comunale la cui attuazione è demandata alla disciplina degli interventi diffusi del RUE e la cui realizzazione degli interventi edilizi non è subordinata alla previa approvazione di uno strumento urbanistico attuativo (PUA), si viene a determinare il caso di intervento edilizio diretto. In questa fattispecie, per ottenere l'abilitazione dell'intervento edilizio, è sufficiente presentare istanza di Permesso di costruire o presentare Denuncia di inizio attività.
- interventi che richiedono la previa approvazione di strumentazione urbanistica preventiva: fuori dei casi sopra elencati, la realizzazione degli interventi edilizi è subordinata al previo inserimento in ambito o sub ambito nelle previsioni del Piano Operativo Comunale (POC) ed alla previa approvazione di uno strumento urbanistico attuativo (PUA).  
La previsione di localizzare una nuova attività finalizzata ad attività di culto inquadrabile nell'uso urbano U.22 è sicuramente riconducibile ad un ambito di pianificazione di esclusiva competenza comunale.
- interventi in deroga agli strumenti urbanistici previsti dall'art. 15 della L.R. 31/2002: in caso di interventi relativi ad edifici pubblici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, in

 2



relazione ai quali è data facoltà al Consiglio Comunale di autorizzare il rilascio di Permessi di costruire in deroga agli strumenti urbanistici vigenti.

Sulla base delle valutazioni svolte, ritiene il Comitato dei Garanti che la materia di cui al secondo quesito proposto, rientri tra quelle definite di esclusiva competenza comunale, così come delineata dalla giurisprudenza che ha chiarito che per materia di esclusiva competenza comunale deve ritenersi quella nella quale il Comune "è protagonista esclusivo e non coprotagonista" (TAR Toscana, sezione I, 21 febbraio 2008 n.181), quelle materie sulle quali "l'ente locale disponga di potestà decisionale intesa come competenza a deliberare in via definitiva" (Consiglio di Stato, sezione I, parere 20 maggio 1998 n.3045).

Il Comitato dei Garanti rileva altresì che la materia oggetto del quesito non rientra tra quelle espressamente escluse dall'ambito referendario dall'art. 4 del Regolamento Comunale.

Formulato positivamente il giudizio di ammissibilità del quesito referendario con riferimento al primo parametro (ammissibilità dell'oggetto o materia del referendum), il Comitato dei Garanti procede alla verifica in ordine al contenuto del quesito proposto, al fine di verificarne la rispondenza al regolamento e precisamente alle norme di cui all'art. 6 comma 2 ed all'art. 8 comma 1 lett. B.

Il quesito così come formulato, non rispetta i principi fissati dal regolamento e neppure quelli fissati dalla Corte Costituzionale in ordine alle caratteristiche che il medesimo deve presentare per assicurare una consapevole e genuina espressione di volontà da parte dei votanti.

La carente formulazione del quesito incide infatti sulla libertà di voto referendario; il cittadino deve essere in grado di percepire immediatamente ed inequivocabilmente il significato della scelta che compie e le conseguenze del voto che esprime.

Di scelta deve trattarsi.

Richiedere ai cittadini se vogliono la realizzazione di una moschea senza idonee garanzie per la sicurezza e l'ordine pubblico, significa non consentire agli stessi la libertà di scelta ed imporre un voto obbligato!

E' di tutta evidenza che i cittadini non potranno che votare per la realizzazione di una moschea in condizioni di sicurezza e di tutela dell'ordine pubblico, con ciò vanificando le finalità proprie dell'istituto.

L'art. 8 comma 1 lett. B del regolamento prevede che il Collegio verifichi che il "quesito sia formulato in modo chiaro ed univoco non suscettibile di distorsioni o speculazioni di qualsiasi natura al fine di garantire la consapevole scelta degli elettori".

Siffatta formulazione si presta a distorsioni e speculazioni, non consentendo l'esplicazione della libertà di scelta degli elettori, in quanto non offre una reale scelta tra due alternative.

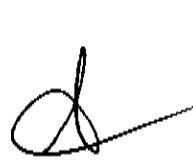
La consultazione appare inutile in quanto non occorrono sondaggi per accertare la volontà positiva di ogni cittadino di vedere realizzata una moschea con idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica!

Così ha ritenuto in caso analogo il Consiglio di Stato, sezione Quarta, con ordinanza del 1 ottobre 2008, Numero 5067/2008, così uniformandosi ai principi costituzionali.

Al fine di meglio valutare le caratteristiche intrinseche del quesito, è utile riferirsi infatti alla giurisprudenza costituzionale che ha elaborato il principio di fruttuosità/utilità, inteso come necessità che la formulazione del quesito sia tale da scongiurare l'incongruenza e l'inidoneità a conseguire l'obiettivo suo proprio (Corte Costit., sentenza n.30 del 10 febbraio 1997 e sentenza N. 35 del 7 febbraio 2000)

Così formulato, il quesito non consente neppure al Comune, in caso di svolgimento del referendum con esito positivo, di conformarsi al medesimo! Certo non potrebbe il Comune acconsentire alla realizzazione di una moschea senza le idonee garanzie per la sicurezza e l'ordine pubblico, con ciò contravvenendo al disposto di cui all'art. 56 del regolamento Comunale.

Con votazione unanime, resa nelle forme di legge



### IL COMITATO DEI GARANTI

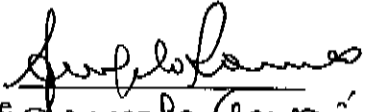
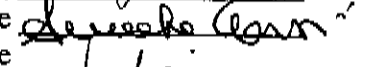
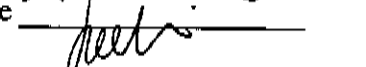
ritiene che alla luce della disciplina di cui all'art. 8 comma 2 del Regolamento Comunale, sia necessario convocare il Comitato dei promotori al fine di invitare lo stesso alla riformulazione del quesito.

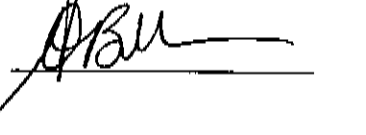
La convocazione viene disposta per il giorno sabato 13 febbraio alle ore 8,15 presso la Sala del Consiglio Comunale.

Il Comitato dei Garanti si convoca in successiva seduta da tenersi il giorno 12 febbraio 2010.

La seduta si scioglie alle ore 15,00.

### IL COMITATO DEI GARANTI

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale - Presidente   
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, Segretario Generale - Componente   
Avv. Lorena Ricchi - Componente 

Il Segretario Verbalizzante  
Dott.ssa Annamarina Ballanti 



**VERBALE DEI COMITATO DEI GARANTI PER I REFERENDUM CONSULTIVI COMUNALI  
COSTITUITO AI SENSI DELL'ART. 15, COMMA 6, DELLO STATUTO COMUNALE**

Oggetto: richiesta di svolgimento di Referendum consultivo presentata dal Comitato Promotore  
"Liberi di scegliere"

L'anno 2010 il giorno 12 del mese di febbraio, alle ore 9.00, presso l'ufficio del Segretario Generale del Comune di Castelfranco Emilia, si è riunito il comitato dei garanti per proseguire nei lavori di verifica di ammissibilità dei quesiti referendari presentati dal comitato "Liberi di Scegliere";

Sono presenti i Signori:

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale- Presidente  
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, segretario Generale – Componente  
Avv. Lorena Ricchi – Componente

Svolge le funzioni di segretario verbalizzante la dott.ssa Annamarina Ballanti – Responsabile del Settore Affari Istituzionali, demografici, informativi del Comune di Castelfranco Emilia.

Tutti i componenti del Comitato dei Garanti sono presenti pertanto il Presidente dichiara aperta la seduta.

**IL COMITATO DEI GARANTI**

Richiamati i propri precedenti verbali del 06/02/2010, 08/02/2010, 10/02/2010 e tutte le determinazioni e valutazioni ivi contenute;

Richiamati i quesiti referendari:

- **"In relazione al P.A.E (Piano delle Attività Estrattive) approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 46 del 10.03.2009, volete che nel territorio del Comune di Castelfranco Emilia e soprattutto nella frazione di Piumazzo vengano incrementate le cave di ghiaia e venga aumentata l'attività estrattiva";**
- **"Volete che nel Comune di Castelfranco Emilia venga realizzata una Moschea senza idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica";**
- **"Volete che l'Amministrazione Comunale si adoperi con ogni mezzo e presso le dovute sedi affinché il servizio di Pronto Soccorso dell'Ospedale di Castelfranco Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso Ospedale venga tenuto in vita e potenziato".**

Tutto ciò premesso

## IL COMITATO DEI GARANTI

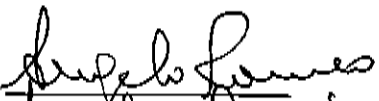
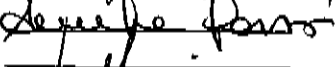

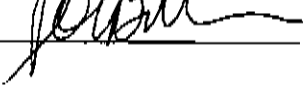
Analizza e approfondisce tutto il materiale sin qui raccolto, con riferimento sia alla normativa che all'apporto giurisprudenziale, ricerca ulteriore materiale giurisprudenziale ed espone ogni considerazione utile per giungere alla formulazione del giudizio di ammissibilità o non ammissibilità dei tre quesiti referendari, con particolare attenzione in ordine al primo ed al terzo quesito.

L'attività si svolge sino alle ore 13,00, ora nella quale il Comitato dei Garanti scioglie la seduta e si convoca per il giorno successivo 13.2.2010, alle ore 8,15, data nella quale è stato convocato il Comitato dei Promotori.

### IL COMITATO DEI GARANTI

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale - Presidente  
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, Segretario Generale - Componente  
Avv. Lorena Ricchi - Componente

Il Segretario Verbalizzante  
Dott.ssa Annamaria Ballanti

  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_



## VERBALE DI AUDIZIONE COMITATO PROMOTORE "LIBERI DI SCEGLIERE"

L'anno 2010 il giorno 13 del mese di febbraio, alle ore 8,15, presso la sede comunale – sala del Consiglio - si è riunito il comitato dei garanti per dare corso all'audizione di una delegazione del Comitato promotore "Liberi di scegliere", prevista dall'art. 8, comma 2, del Regolamento comunale per i referendum consultivi.

Sono presenti, per il Comitato dei garanti, i Signori:

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale - Presidente  
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, Segretario Generale - Componente  
Avv. Lorena Ricchi - Componente

per il Comitato promotore "Liberi di Scegliere", la delegazione di rappresentanza formata dai signori:

Modesto Amicucci - Presidente  
Cristina Girotti Zirotti - Componente  
Marco Vignali - Componente  
Andrea Ognibene - Componente  
Antonio Biagi - Componente

Svolge le funzioni di segretario verbalizzante la dott.ssa Annamaria Ballanti – Responsabile del Settore Affari Istituzionali, demografici, informativi del Comune di Castelfranco Emilia.

La trascrizione della registrazione audio della seduta viene di seguito riportata.

### ROMEO DR. ANGELO – PRESIDENTE DEL COMITATO DEI GARANTI

Diamo inizio ai lavori allora. Diciamo che questa riunione non è prevista dal regolamento ma noi l'abbiamo ritenuta opportuna comunque a parte l'osservanza del regolamento perché come vi diceva già la dottoressa gradiremmo che ci illustraste un po' più approfonditamente i vari quesiti perché nelle relazioni che avete fatto ci sono poche righe comunque è una opportunità che vi vogliamo offrire. D'altra parte vogliamo anche chiarirvi come sta procedendo il comitato e che tipo di organo è in modo che sappiate come lavoriamo e qual è il tipo di lavoro che facciamo.

Vi leggo due righe che abbiamo messo nel verbale che poi probabilmente voi avrete. Il comitato dei garanti del Comune di Castelfranco Emilia nell'espletamento dell'attività di pertinenza si atterra rigorosamente al postulato per cui il giudizio sull'ammissibilità del referendum si configura come una mera verifica della regolarità procedurale e comunque come giudizio di mera legittimità. Questa non è una nostra opinione, è la Cassazione civile a sezioni unite che l'ha stabilito in occasione di altri referendum.

Chiarito questo vi riconfermo l'impegno ad assumere una decisione entro lunedì che è il termine stabilito nel regolamento quindi vi confermo che martedì mattina avrete la notifica della nostra

decisione. Circa la formulazione dei quesiti lo rinvierei ad un secondo momento dopo la vostra illustrazione il problema della formulazione dei quesiti.

L'ultima cosa, vi raccomando sinteticità per quanto potete perché vorremmo chiudere la riunione alle dieci, ho finito, io sono stato veloce. Ovviamente siamo a disposizione per eventuali domande o chiarimenti. Dopo di me i colleghi se hanno degli altri interventi da fare ovviamente sono liberi di farli.

#### **AMICUCCI MODESTO –PRESIDENTE DEL COMITATO PROMOTORE**

Partiamo noi? Perfetto. Innanzitutto diciamo che i quesiti e la relazione è stata fatta sinteticamente perché così prevedeva il regolamento. Adesso l'abbiamo fatta un po' più lunga, dovrei leggerla tutta. Dopo la consegniamo eventualmente.

Premesso che ai sensi dell'articolo 8 del testo unico enti locali approvato con decreto legislativo 267 del 19 agosto 2000 sono stati introdotti i referendum abrogativi e consultivi sulle delibere degli enti locali, sia delle province che dei Comuni, i referendum provinciali e /o comunali sono sottoposti però alle normative più o meno restrittive stabilite dalle singole amministrazioni negli statuti e nei regolamenti attuativi. Pur essendo un importante strumento di azione popolare dei comitati civici e della società civile tendono sempre più spesso a essere neutralizzati da regolamenti sempre più restrittivi modificati di volta in volta dalle singole amministrazioni che ne temono gli eventuali risultati. Che nei casi di specie come meglio di seguito argomentato trattasi di referendum consultivi e cioè una partecipazione libera e diretta senza intermediari dei cittadini a sostegno di quelle che sono le responsabilità e le competenze di chi governa la pubblica amministrazione. E che sia di fatto che di diritto non può in nessuna misura essere privata delle proprie prerogative, facoltà e responsabilità, che l'esito di una consultazione popolare ha come effetto oltre a quello prima indicato anche quello di celebrare la democrazia dal greco demos popolo e cratos potere ed etimologicamente governo del popolo.

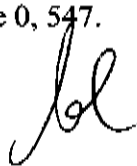
Analizziamo adesso ogni singolo quesito che abbiamo posto. Considerato che il consumo di ghiaia non è da incentivare, ma al contrario da monitorare e regolamentare con estrema attenzione in quanto bene finito e in quanto componente essenziale degli equilibri idrogeologici del territorio. Che sempre più si dovranno privilegiare il recupero e le ristrutturazioni degli edifici esistenti, che la tendenza in atto nel mercato immobiliare volge verso... che sempre più dovrà essere promosso ed incentivato l'utilizzo di materiali alternativi alla ghiaia e alla sabbia con particolare riferimento agli inerti provenienti da attività di recupero che per le motivazioni sopraesposte sono sempre da privilegiare in via cautelare le previsioni che portano a favorire fabbisogni di ghiaia e di sabbia più ridotti anche in considerazione che eventuali aggiustamenti potranno comunque essere valutati a seguito della verifica quinquennale di cui all'articolo 5 delle norme tecniche di attuazione.

Presentiamo le sottoelencate osservazioni. Osservazione numero uno, sul fabbisogno di ghiaia e sabbia per l'attività edilizia, partiamo dalla considerazione che le attività estrattive sono molto impattanti per l'ambiente naturale e per il territorio che le ospita, l'estrazione dei materiali di cava è realmente paradigmatica di come comunemente si intende il concetto di sfruttamento delle risorse naturali disponibili sul pianeta che ci ospita, ma queste risorse non sono infinite e questo sfruttamento va ridotto il più possibile e il prima possibile. La ghiaia che scaviamo ed usiamo per realizzare qualsiasi manufatto non sarà mai più disponibile e la natura impiegherà milioni di anni per produrne altra disgregando quelli che oggi sono massi o materiali inerti di maggiore granulometria. Questa consapevolezza deve quindi portarsi alla pianificazione della disponibilità del minimo di risorse naturali indispensabile al procedere della nostra economia in un equilibrio che deve prima di tutto essere sopportabile per l'ecosistema che ci ospita ecco quindi la nostra richiesta improntata alla riduzione dell'impatto sull'ambiente.



E' corretto analizzare preliminarmente quale sia il fabbisogno di materiale necessario al nostro sistema per il periodo pianificatorio previsto, a pagina 27 del documento progetto di piano è correttamente scritto: la valutazione del fabbisogno di inerti costituisce uno dei momenti fondamentali del processo di pianificazione delle attività estrattive, affermazione talmente vera che occorre davvero iniziare da qui a sciogliere alcuni nodi prima di poter dire se questo piano fa bene il suo lavoro. Equilibrio tra bisogno produttivo e necessità di non prelevare dall'ambiente più di quello che strettamente è indispensabile, o se invece a seconda delle spinte che sempre ci sono di chi conduce le attività estrattive e gode in maggiori vantaggi economici. La tabella di pagina 37 che parla di 50 milioni 947128 metri cubi di inerti complessivi di fabbisogno non pare oggettivamente calibrata sul minimo indispensabile di cui si diceva, e vediamo i motivi. Il coefficiente utilizzato per individuare il fabbisogno del residenziale è alto, 48150 alloggi da 450 metri cubi l'uno, pagina 29 del progetto di piano. Il valore è alto anche considerando le pertinenze, assumere un dato medio di 150 metri quadri per alloggio è generoso, purtroppo gli appartamenti sono più piccoli e il coefficiente è sempre individuato per alimentare la richiesta anche perché combinato con un dato il coefficiente 0, 547 ricavato solo da un confronto con gli operatori del settore, pagina 27 del progetto di piano. Una lettura dei dati Istat del realmente edificato negli ultimi dieci anni dà un altro numero, meno generoso, dalla pubblicazione edifici ed abitazioni in Provincia di Modena nel dettaglio delle località abitate, una analisi dei dati censori 2001, fonte Istat, il servizio statistico e osservatorio economico e sociale della Provincia di Modena ricaviamo infatti l'informazione che la superficie media degli alloggi della nostra Provincia è individuata in 104 metri quadri, valore questo che determina 312 metri cubi per alloggio che è il valore che più correttamente bisogna utilizzare per calcolare la stima del fabbisogno reale anziché quello generoso utilizzato a base del piano. E' poi necessario correggere anche l'altro coefficiente utilizzato per ricavare una stima del fabbisogno per l'edilizia abitativa correggendo il coefficiente 0, 547 utilizzato a pagina 28 del progetto di piano come coefficiente di utilizzo degli inerti, sabbia e ghiaia per l'edilizia residenziale nuova. Questo indice riportato immodificato dalle pianificazioni precedenti è composto dalla somma di due valori che rappresentano il coefficiente rispettivamente per l'edificio e per le opere di urbanizzazione, 0, 328 e 0, 219. In alternativa si propone di utilizzare come coefficiente di utilizzo degli inerti per l'edilizia residenziale nuova 0, 219 metri cubi di ghiaia, sabbia per metro cubo di edificato. Tale indice utilizzato tra l'altro nel P.i.a.e. recentemente approvati dalle province di Ferrara e di Parma e definito nello studio scenari di mercato per l'industria delle costruzioni in Provincia di Ferrara realizzato nel 1996 da Quasco società di cui l'amministrazione provinciale è socia. E da allora tale indice è divenuto un riferimento un po' per tutta la Regione, soprattutto in quello studio si dà conto di come si è determinato.

A questo valore aggiungiamo il coefficiente relativo alle opere di urbanizzazione calcolate in proporzione ed otteniamo il nuovo coefficiente 0, 365, è poi opportuno prevedere una maggiore prudenza nel numero degli alloggi che potranno realisticamente specificare realizzati per giungere a una stima del fabbisogno più realistica. Il P.i.a.e., P.a.e. adottato stima il fabbisogno per l'edilizia residenziale nuova basandosi sulle seguenti previsioni per il periodo 2004 - 2014, ipotesi media di incremento del numero di famiglie e quindi del numero di alloggi, 48150, in alternativa si propone di attenersi alle seguenti previsioni, ipotesi medio minima di incremento del numero di famiglie e quindi del numero di nuovi alloggi, 33160. Nella seguente tabella si evidenzia la differenza fra le previsioni del P.i.a.e. adottato e per il Comune di Castelfranco Emilia P.a.e. e le previsioni delle quali si propone la modifica con la presente osservazione. Numero famiglie previste, ipotesi media 48150 con un volume medio di 21 milioni 668 mila metri cubi, fabbisogno di sabbia e ghiaia 11 milioni 852 mila metri cubi con coefficiente 0, 547.



Ipotesi medio minima numero famiglie previste 33160, volume totale 10 milioni 345 mila metri cubi, fabbisogno sabbia e ghiaia 3 milioni 776 metri cubi, coefficiente 0,365. La differenza è quindi di 8 milioni 076 mila metri cubi in meno.

Fabbisogno per l'edilizia non residenziale nuova. Il P.i.a.e. approvato stante il fatto che come dice la stessa relazione illustrativa a pagina 30 l'imprevedibilità dell'andamento dell'edilizia non residenziale rende difficoltosa qualsiasi previsione, assume un fabbisogno di 10 milioni 633 mila metri cubi in base al consumo medio osservato. Si propone di decurtarlo del 25 per cento in considerazione degli utilizzi assunti dal P.T.C.P. recentemente adottato, 7 milioni 974 mila metri cubi con una riduzione di 2 milioni 659 mila metri cubi.

Per quanto sopra esposto si ritiene che si possano decurtare i volumi di inerti proposti nel piano adottato, approvato di 10 milioni 735 mila metri cubi. Essendo le ghiaie e le sabbie il 69 per cento di questa quantità di inerti la riduzione per ghiaia e sabbia diventa di 7 milioni 407 mila metri cubi, è indispensabile che tale nuovo fabbisogno porti a rideterminare il quantitativo di ghiaia e sabbia che deve essere reso disponibili con una corrispondente riduzione delle previsioni di estrazione.

Osservazione numero due, fabbisogno per autostrada Cispadana. Anche nel comparto opere straordinarie, infrastrutture varie, tabella di pagina 37 è necessario ricalcolare la stima del fabbisogno in considerazione della necessità di ristimare il fabbisogno relativo alla Cispadana. Il P.i.a.e. approvato prevede al fabbisogno di inerti per la autostrada Cispadana pari a 12 milioni 350 mila metri cubi che diventano 14 milioni 870 mila con le opere complementari. Non essendo auspicabile altezze superiori a meno che non si voglia ipotizzare un mutuo di 8 metri ed oltre che attraversarsi la bassa modenese si può ipotizzare una altezza media da autostrada pari a 4 metri, pertanto si ottiene in sezione un trapezio con le seguenti dimensioni: 25 metri di superficie stradale per le quattro corsie, 25 metri di fondo delle quattro corsie, 12 metri di superficie di fondo per le pendenze laterali, 6 per lato calcolando come pendenza altezza per 3 metri, totale 62 metri, 62 diviso 2 moltiplicato per 4 124 metri quadri, per metro di autostrada, per 38 mila uguale a 4 milioni 712 mila metri cubi. Ai 4 milioni 712 mila aggiungiamo poi i 2 milioni 520 mila di opere complementari sebbene anche questo dato potrebbe essere ridotto di conseguenza per un valore totale di 7 milioni 232 mila. Si riduce così il fabbisogno di 7 milioni 638 mila metri cubi. Questo comporta la rideterminazione del quantitativo di materiale che deve essere reso disponibile e una corrispondente riduzione delle previsioni di estrazione.

Osservazione numero tre. Utilizzo materiali alternativi. Nel P.i.a.e. approvato ci sono intenzioni lodevoli come quella dell'utilizzo di inerti in sostituzione dei materiali di cava. Diamo un ulteriore impulso prevedendo una norma che imponga agli enti pubblici di utilizzare tale materiale alternativo. C'è la volontà dell'autosufficienza nel piano ed è una volontà positiva perché c'è una assunzione di responsabilità, però poi in realtà si prevede di andare oltre scrivendo a pagina 20 incremento del volume complessivo del piano delle argille per laterizi non necessariamente vincolato alla mera capacità produttiva degli stabilimenti presenti sul territorio provinciale. La domanda che ci facciamo è la seguente, c'è la mera autosufficienza o c'è la possibilità di estrarre ad libitum? La richiesta che si avanza con l'osservazione è quella che ci sia la possibilità di estrarre solo l'argilla per laterizi che serva ad alimentare le aziende del nostro territorio.

Osservazione numero cinque, profondità di scavo.

## **GIROTTI ZIROTTI CRISTINA**

Eventualmente possiamo interromperci perché noi abbiamo ovviamente un'altra grossa memoria e se volete già dare delle vostre percezioni in merito a quello che stiamo rappresentando. Eventualmente noi se volete possiamo anche sintetizzare per poi dare spazio al dibattito. Capire già la vostra... (intervento fuori microfono)



### **AVV. RICCHI LORENA**

Per noi era interessante raccogliere più informazioni possibili e più esplicative diciamo della relazione che giustamente è sintetica allegata alla richiesta di referendum. Non tanto per fare un dibattito in questo momento sui singoli quesiti salvo alcune questioni che vi diremo ecco. Ma non in merito al merito ecco, quindi se volete leggerla oppure sintetizzarla come credete.

### **DOTT. SSA GARUTI**

Va bene, allora proseguiamo, va bene.

### **MODESTO AMICUCCI**

Osservazione numero 5, sulla profondità di scavo. Sulla profondità di scavo a pagina 18 del progetto di piano approvato si dice che storicamente in Provincia di Modena si arrivava al massimo a 10 metri di profondità ed andava bene, è quello che accade ancora nella maggiore parte dei P.i.a.e., P.a.e. dell'Emilia-Romagna.

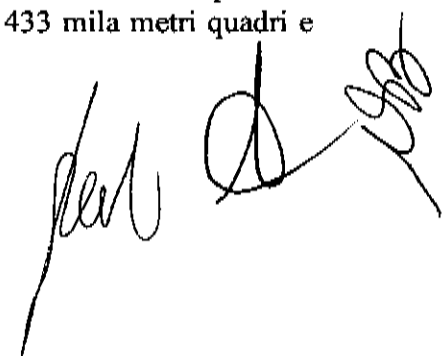
Poi si sviluppa una considerazione giusta legata alla necessità di non intervenire sulla falda, peraltro tutelata dal nostro Pta ma per giungere ad un risultato non altrettanto condivisibile si dice caso per caso, si valuta di potere andare anche oltre i 10 metri così come all'articolo 20 delle norme tecniche al comma uno lettera d) si dichiara che gli scavi devono essere mantenuti in qualunque situazione a una quota di almeno un metro e mezzo al di sopra del livello della falda, è evidente che questa indicazione sarà disattesa se si consente di andare anche ai 20 metri di profondità previsti per alcune cave. Si farà ricorso a pozzi di pompaggio per tenere liberi dall'acqua gli scavi e la falda ne sopporterà le pesanti conseguenze. L'osservazione che si forma è quindi quella di proporre di fissare una profondità massima di scavo in 10 metri con l'obbligo previsto dal Pta di non andare in profondità di scavo oltre il livello della falda. Il nuovo piano infraregionale delle attività estrattive, P.i.a.e. 2008 - 2017 della Provincia di Modena individua il fabbisogno provinciale decennale di sabbia e ghiaia anche a livello comunale per i 18 Comuni di Campogalliano, Carpi, Castelfranco Emilia, Concordia, Formigine, Marano, Modena, Montecreto, Palagano, Pavullo, Frignano, San Cesario, Sassuolo, Serramazzoni, Sestola, Soliera, Spilamberto e Zocca. Il vecchio P.i.a.e. '96 - 2007 individuava un fabbisogno complessivo di 43 milioni 751 mila metri cubi di inerti da estrarre in tutto il territorio provinciale di cui 31 milioni 206 mila metri cubi di ghiaia e sabbia. Il nuovo P.i.a.e. che inizialmente prevedeva un fabbisogno massimo di 50 milioni 947128 metri cubi, 23 milioni di metri cubi di ghiaia e sabbia per infrastrutture, 27 milioni di metri cubi di argilla per la edilizia, dopo le proposte di Piumazzo e a fronte della crisi edilizia in atto ha congelato per due anni il 25 per cento della capacità estrattiva e ridotto di un milione di metri cubi il quantitativo di ghiaia da scavare nel polo 12 di Piumazzo. L'attività estrattiva in Provincia avviene in 78 cave, situate in 28 poli, 19 ambiti comunali estrattivi di ridotte dimensioni e 31 ambiti non perimetrali con valenza locale. Del fabbisogno complessivo il 68 per cento è rappresentato da materie prime pregiate, ghiaia e sabbie alluvionali e il 32 per cento da materiali non pregiati lapidei e pietrisco al netto degli scatti del fabbisogno di ghiaia pura calcolato è di 23 milioni 253 mila metri, circa 10 milioni di metri cubi saranno scavati nelle zone lambite dal fiume Secchia concentrando l'attività a Modena e a Formigine e altrettanti 10 milioni di metri cubi di ghiaia e sabbia si scaveranno sull'asta del fiume Panaro.

In origine per Castelfranco Emilia erano stati pianificati 5 milioni 450 mila metri cubi poi ridotti con delibera di Giunta comunale numero 123 del 29 settembre 2008 a 4 milioni 500 mila metri cubi pari al 25 per cento del fabbisogno provinciale. Tutti esclusivamente da estrarre al polo 12 California di Piumazzo dove sono già attive 11 cave in una superficie di 433 mila metri quadri e dove in 30 anni di attività estrattive non è stata effettuato alcun ripristino.



Pagina 5 di 11

Verbale di data 13 febbraio 2010



A Savignano che però non ha aderito all'intesa con la Provincia sono previste escavazioni per 4 milioni 650 mila metri cubi, questo lo salterei. (Intervento fuori microfono)

..... l'area designata dal nuovo P.a.e. di Castelfranco Emilia si trova a 300 metri dall'abitato di Piumazzo, la frazione più grande di Castelfranco Emilia, ha una superficie di un milione e 300 mila metri quadrati comprensivi di 433 mila metri quadrati del precedente P.a.e. ed interessati da un ulteriore approfondimento di scavo di 5 metri circa, il polo si trova in una zona prevalentemente agricola con la presenza dell'insediamento urbano denominato La California dove risiedono una ventina di famiglie, all'interno e sul confine dell'area di ampliamento del polo ci sono anche alcune case, i cui abitanti lamentano da anni l'inquinamento atmosferico e diversi danni alle proprie abitazioni, crepe, ma dall'esame del piano territoriale paesistico regionale Pptr non si evincono particolari vincoli per questa area ad eccezione dell'indicazione di terreni con ricchezza di falde idriche, solo un piccolo particolare, la vulnerabilità delle risorse idriche è evidenziata anche dal piano strutturale comunale, prima dell'inizio degli scavi dovranno sulle effettuate interventi di mitigazione per contenere rumori e polveri, l'adeguamento della viabilità nel bypassare la abitato della California ed agevolare il transito dei mezzi pesanti da via Martiri Artioli, via Muzzacorona e via Ghierata a tratto verso Bazzano, piste ciclabili tra Piumazzo e la California, il tombinamento dello scolo Muzzer e la realizzazione di piezometri con il monitoraggio della falda idrica.

Sono previste tre fasi di scavo della durata complessiva di otto anni, più due anni dedicati ai ripristini. O meglio sarebbero opere compensative. La prima fase dura quattro anni, più un anno per i ripristini, prevede approfondimenti nelle aree già interessate dalla attività estrattiva e nuovi scavi nelle aree di espansione per un milione 700 mila metri cubi di volumi estraibili, la seconda fase durante i quattro anni, più un anno per i ripristini per un milione 800 mila metri cubi di inerti scavabili, solo dopo essere stati effettuati i ripristini nelle aree interessate dalla precedente fase, la terza fase per un milione di metri cubi di inerti da scavare in un'area di 128 mila metri quadri a nord di via Samoggia sarà autorizzato solo previa verifica positiva del fabbisogno al 2013 da parte di Provincia e Comune. In caso di verifica negativa la terza fase non sarà mai attuata, considerando lo sconto di un milione di metri cubi e il congelamento del 25 per cento per due anni dei volumi complessivi autorizzati dalla nuova variante di tutto il piano quelli scavabili a Castelfranco Emilia sono passati dagli originali 5 milioni 450 mila a circa 3 milioni e 500 mila metri cubi e la superficie del polo 12 si è ridotta del 35 per cento. Alla luce di quanto precede abbiamo presentato la richiesta di referendum con il seguente quesito, relazione al P.a.e., piano delle attività estrattive, approvato dal Consiglio comunale con delibera 46 del 10 marzo 2009, volete che nel territorio del Comune di Castelfranco Emilia e soprattutto nella frazione di Piumazzo vengano incrementate le cave di ghiaia e venga aumentata la attività estrattiva?

Secondo quesito è il tema moschea. Il tema moschea lungi dal volere essere atto discriminatorio richiede particolare attenzione sotto l'aspetto della sicurezza e dell'ordine pubblico, non risulta istituito un albo ufficiale degli Imam e per quanto è dato di conoscere nella Provincia di Modena ne risulta presente uno solo e non a Castelfranco Emilia. La carenza di forze di Polizia nel nostro Comune e il limitato numero di controlli eseguiti anche dalla locale Polizia municipale richiedono almeno di valutare caso di richieste avanzate a tal fine che venga garantita la sicurezza del centro urbano. Recentemente a Genova c'è stato un analogo referendum consultivo addirittura con domanda secca: volete la moschea sì o no? E noi abbiamo proposto il seguente quesito: volete che nel Comune di Castelfranco Emilia venga realizzata una moschea senza idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica?

Terzo quesito. In via preliminare si osserva che il Sindaco è l'autorità sanitaria locale e in quanto tale può emanare provvedimenti anche sotto sfoma di ordinanze cogenti ed urgenti ai sensi dell'articolo 13 comma due della legge 833 del 1978 la cui attualità è confermata dalla

disposizione di cui al comma quattro del medesimo articolo 50 del testo unico degli enti locali, decreto legislativo 267 del 2000. Al contempo il Comune di Castelfranco Emilia capodistretto rappresentato dal Sindaco aderisce alla Conferenza territoriale, sociale e sanitaria, un organismo competente in materia di programmazione sanitaria di indirizzo e di verifica dei risultati. Il tema pronto soccorso e il potenziamento dell'ospedale cittadino soprattutto in considerazione del prossimo Pal merita pochi approfondimenti, Castelfranco Emilia capodistretto raccoglie un bacino di 70 mila utenti circa, è il quarto Comune della Provincia e in quanto tale deve garantire un servizio di assistenza sanitaria a carattere continuativo e puntare sul potenziamento delle strutture esistenti sul territorio. Non è operativa neppure una automedica e neppure va dimenticata la distanza da percorrere per raggiungere Baggiovara e il tempo che si impiega per giungervi, orbenc qualora non si volesse parlare di pronto soccorso notturno ma di punto di primo intervento potrebbe già essere una soluzione anche se residuale. Il servizio di guardia medica peraltro non svolto all'interno della struttura ospedaliera ove è anche presente l'ambulanza sicuramente non garantisce assistenza notturna, senza considerare la sicurezza che può dare il nosocomio, esami impossibili, disponibilità di farmaci d'urgenza e possibilità in caso di bisogno di immediato trasferimento nella sede migliore grazie alla disponibilità di idonei mezzi di trasporto.

Anche il Sindaco Reggianini in occasione di incontro avuto nel suo ufficio con il direttivo del comitato si era impegnato riconoscendo valida l'iniziativa ad alzare la mano e a farla alzare dagli omologhi del distretto nella Conferenza territoriale sociale e sanitaria dei 47 Comuni della Provincia di Modena al fine di richiedere un servizio di primo intervento notturno. Inoltre nella apposita Commissione consiliare tenutasi presso il Comune di Castelfranco Emilia il direttore generale Caroli ed altri dirigenti dell'azienda sanitaria sottolineavano ripetutamente che le scelte in campo sanitario sono politiche, si aggiunga infine che in relazione al predetto bacino di utenza l'ospedale Regina Margherita andrebbe addirittura potenziato per soddisfare le sempre maggiori richieste ed evitare spostamenti siderali per i cittadini al fine di sottoporsi a visite ed esami che potrebbero fare tranquillamente in città.

Pertanto abbiamo formulato il seguente quesito: volete che l'amministrazione comunale si adoperi con ogni mezzo presso le dovute sedi affinché il servizio di pronto soccorso dell'ospedale di Castelfranco Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso ospedale venga tenuto in vita e potenziato? Infine si ritiene opportuno evidenziare che la Regione Emilia-Romagna ha emanato la legge regionale 9 febbraio 2010 numero 3, norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione e alla elaborazione delle politiche regionali e locale pubblicate sul bollettino ufficiale numero 18 del 9 febbraio 2010 che ribadisce in sintesi che la democrazia rappresentativa è un ideale fondativo degli Stati moderni ed è riconosciuta come una condizione essenziale per affermare il diritto di partecipazione dei cittadini. La stessa legge promuove una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive, considerato e ribadito che trattasi di referendum consultivi la partecipazione popolare viene a costituire un atto di vera democrazia quelle istituzioni elettive non dovrebbero porsi, ma anzi promuovere come sancito anche dalla predetta legge regionale.

#### **ANGELO ROMEO**

Vi ringraziamo per questi approfondimenti che ci avete fornito, però ritornando al punto dei nostri compiti e ritornando a quanto dice l'articolo 8 del regolamento che l'atto a cui noi dobbiamo sempre riferirci in questa sede che è una udienza che dà il comitato dei garanti al comitato dei promotori non possiamo fare un dibattito nel merito perché noi non è un organo, noi non siamo un organo che entra nel merito. Quindi la relazione ci servirà per capire meglio i problemi, ne prendiamo atto, ce lo studieremo, però ripeto in questa sede non entreremo nel dibattito. Potremmo invece discutere se vi sembra utile e noi qualcosa potremmo chiedervela sulla formulazione dei

quesiti. E a questo proposito io darei la parola al segretario per introdurre un problema che c'è sorto nella formulazione di uno dei tre quesiti.

#### **ANNA LISA GARUTI**

Dunque abbiamo evidenziato come comitato un problema di formulazione di uno dei tre quesiti che sono sottoposti all'attenzione del comitato. Dunque a spot come opera il giudizio sulla ammissibilità dei referendum in termini generali, il giudizio è articolato in tre momenti. Un momento di verifica procedurale pura quindi tre quesiti sono stati presentati nel termine da un comitato che è composto da un numero sufficiente di cittadini etc. etc. a norma delle disposizioni regolamentari. Poi un giudizio sull'oggetto materia cui si riferisce il singolo referendum ed infine un giudizio sul contenuto quindi sulla formulazione dei singoli quesiti alla luce soprattutto della giurisprudenza della Corte Costituzionale che rappresenta per noi diciamo il faro nella valutazione del contenuto dei quesiti. Quindi nel momento in cui evidenziamo un problema di formulazione del quesito siamo diciamo nella terza fase, quella in cui andiamo a valutare i contenuti proprio del quesito referendario.

Dunque un problema di formulazione è stato evidenziato sul secondo quesito, volete che nel Comune di Castelfranco Emilia venga realizzata una moschea senza idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica. Per chiarirvi i dubbi che il comitato ha sulla formulazione del quesito e diciamo per evidenziare questi dubbi in modo tale che il comitato sia, il comitato promotore sia posto nelle condizioni di potere procedere a una eventuale riformulazione che renda il quesito diciamo ammissibile fino all'esaurimento della terza fase di giudizio, passo la parola alla dottoressa Ricchi che vi evidenzia i profili che il comitato dei garanti suggerisce.

#### **LORENA RICCHI**

Ecco, sempre, io devo fare un riferimento, spero di non diventare pesante adesso che lo abbiamo fatto, lo hanno fatto anche gli altri componenti del comitato dei garanti sul giudizio di legittimità che deve fare questo collegio e proprio per questo ci siamo riferiti come già hanno esposto il Presidente e la dottoressa Garuti e ci siamo riferiti alla, ovviamente alla legge quindi riferimenti legislativi alla normativa statutaria e regolamentare comunale e alla giurisprudenza costituzionale e amministrativa. Il tutto per arrivare a definire esattamente che cosa si intende per quesito chiaro ed univoco e capire esattamente quali sono i criteri per capire se questo quesito vi rientra o no. Abbiamo qualche dubbio, perplessità sulla ammissibilità del quesito così come formulato sul secondo perché dire secondo noi, volete che nel Comune di Castelfranco Emilia venga realizzata una moschea senza idonee garanzie per l'ordine e la sicurezza pubblica, secondo noi è contrario a quelli che sono i principi che deve avere il quesito a norma di legge e cioè, il quesito deve essere chiaro ma deve soprattutto dare al cittadino una scelta, una opportunità di scelta, una alternativa. Così come formulato a noi pare ma non solo a noi ma con il conforto di sentenze della Corte Costituzionale e del Tar che non dia scelta al cittadino nel senso che è di tutta evidenza come il cittadino potrebbe rispondere in un modo solo, è difficile pensare che un cittadino possa voler la realizzazione di una moschea senza idonee garanzie ecco. Quindi si tratterebbe di, questo quesito a noi è parso essere un quesito inutile, questo inutile non è un termine che usiamo noi come comitato ma che ha utilizzato la Corte Costituzionale proprio in alcune sentenze cioè dove non ha ravvisato l'utilità, ma uno di questi, ed è un criterio che utilizza come parametro per stabilire se il quesito è ammissibile o meno. Quindi così come formulato noi riteniamo che rientri proprio in questa categoria del cosiddetto quesito inutile o meglio che non abbia i caratteri della fruttuosità ed utilità che è un criterio che la Corte Costituzionale individua come fondamentale per stabilirne l'ammissibilità.

Detto questo credo che sia necessario una formulazione, ecco, anche lo stesso Presidente del comitato ha fatto riferimento ad un altro quesito formulato da altro comitato in altri termini, ora non possiamo per evidenti ragioni perché noi dobbiamo attenerci a quello che è il regolamento e quindi ovviamente né suggerire né come dovrebbe essere formulato anche perché il giudizio vostro è insindacabile, voi potete proporlo come ritenete comunque anche a prescindere dalle nostre osservazioni che facciamo oggi. Detto ciò ci sentiamo per correttezza e per completezza di analisi del quesito che abbiamo fatto fin qua e comunque è uno studio che abbiamo fatto e continueremo a fare, di invitarvi a porre molta, molta attenzione alla Costituzione e quindi agli articoli 8 e 19 della Costituzione che prevedono appunto il diritto alla libertà religiosa e il diritto di culto perché potrebbe essere ammissibile per un verso dal punto di vista della chiarezza, della univocità e della fruttuosità ma potrebbe poi essere incostituzionale ecco quindi sono indicazioni ecco e comunque sostanzialmente poi che possono tutte essere raccolte nell'invito a riformularlo perché noi riteniamo allo stato che così ci dia dei dubbi sulla ammissibilità.

### **MODESTO AMICUCCI**

Prima di sospendere, quindi gli altri vanno bene perlomeno. Da un punto di vista...

### **LORENA RICCHI**

Allora non è questa la sede in cui noi possiamo esprimere valutazioni, se ci fosse un problema di riformulazione la porremmo oggi ecco. (Intervento fuori microfono) no, beh certo, sì insomma il problema di riformulazione si pone secondo noi sul secondo, sì, per le ragioni esposte ecco insomma poi se volete l'approfondiamo ma vi sono tantissime sentenze sul punto abbastanza (intervento fuori microfono) perfetto. (Intervento fuori microfono)

### **ANNA LISA GARUTI**

Aggiungo solo un altro elemento sul profilo della formulazione del quesito. Considerate che il referendum consultivo è destinato naturalmente ad orientare le scelte amministrative dell'amministrazione nella quale si tiene il referendum. Formulato così sì, cioè una delle due possibili alternative, cioè tutti sì vogliamo che sia realizzato senza idonea garanzia, è chiaro che non apre ad un orientamento concreto dell'operato dell'amministrazione perché l'amministrazione non potrebbe a norma di legge consentire la realizzazione di moschee così come di qualsiasi altro luogo di culto senza le idonee garanzie di sicurezza e ordine pubblico quindi manca anche un profilo rispetto a una delle due alternative potenziali ma non reali che apre il quesito che non si tradurrebbe in un reale orientamento che l'amministrazione potrebbe seguire a norma di legge, okay? (Intervento fuori microfono) sì, era per arricchirlo anche dal punto di vista non solo del cittadino ma anche dell'amministrazione.

La seduta viene sospesa.

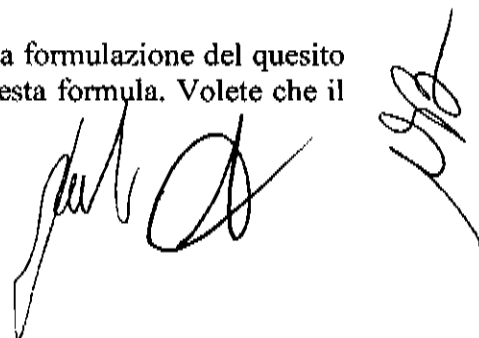
La seduta riprende.

### **DOTT. SSA GARUTI**

Aspettiamo che rientri. Prego chi vuole la parola?

### **MODESTO AMICUCCI**

Dunque, preso atto dell'osservazione fatte sulla modalità, o meglio sulla formulazione del quesito abbiamo ritenuto di modificarlo. Quindi potremmo modificarlo con questa formula. Volete che il



Comune di Castelfranco Emilia attui una variante specifica al piano strutturale comunale per individuare specifiche ed esclusive aree e /o edifici da destinare a moschea?

**ANNA LISA GARUTI**

E' la formulazione definitiva?

Va bene, allora se siete d'accordo magari lo formalizzate per iscritto, lo sottoscrivete così noi lo teniamo agli atti e lo alleghiamo a verbale o poi noi proseguiamo nelle nostre valutazioni. (Intervento fuori microfono) sì, possiamo batterlo a computer. Se volete. Va bene. Così è più... perfetto, va bene.

La seduta viene sospesa.

La seduta riprende.

**MODESTO AMICUCCI**

Allora al fine di riformulare il quesito chiediamo se è possibile un'oretta almeno di tempo.

**DOTT. SSA GARUTI**

Non ci sono problemi quindi prendetevi il tempo che vi necessita e quando avete... e poi protocollate il documento direttamente in Comune, noi prendiamo il documento protocollato dopo di che il comitato riprende il suo esame va bene?

**MODESTO AMICUCCI**

Bene.

**ANNA LISA GARUTI**

Perfetto. Allora...

**MARCO VIGNALI**

Posso chiedere una cosa soltanto? Soltanto una specifica. Cioè volevo solo chiedere un chiarimento, nel senso se al fine della ammissibilità del referendum è a valore se capisco bene lo statuto in quanto il regolamento disciplina in termini di statuto soltanto quello che sono le modalità per la raccolta e la autenticazione delle firme, la formulazione del quesito e gli altri aspetti, perché... no, volevo solo capire se sul criterio di ammissibilità dei referendum opera, se ho capito bene, era solo un chiarimento, lo statuto e non il regolamento (intervento fuori microfono) no, perché leggo al comma 11 dello statuto: il relativo regolamento determina il numero minimo dei componenti, il comitato di promotore, i criteri di formulazione del quesito, le modalità per la raccolta e l'autenticazione delle firme per lo svolgimento dell'operazione di voto, la disciplina e la propaganda, le modalità di, ma non sulla ammissibilità, cioè il regolamento fa un riferimento allo statuto sullo ammissibilità dei referendum. Giusto? Era solo una mia curiosità. C'è stato un problema di statuto e regolamento in precedenza, volevo capire esattamente...

**ANNA LISA GARUTI**

Ci sarà anche in futuro. No, in realtà entrambe le normative operano contemporaneamente, nel limite in cui non ci siano norme incompatibili fra loro, nel qual caso interviene un principio di gerarchia delle fonti per cui in caso di incompatibilità di norma prevale la norma statutaria. Il rinvio che lo statuto fa al regolamento su contenuti specifici è un rinvio esemplificativo, non è un rinvio esaustivo, quindi lo statuto non è che elenca tutto quello che il regolamento deve andare a specificare, altrimenti sarebbe, riporterebbe il contenuto intero del regolamento. Quindi

considerate che tutto quello che non è in situazione di incompatibilità di norme entrambi gli atti normativi quindi sia lo statuto che il regolamento vigono contestualmente nei limiti naturalmente della non incompatibilità di norme, nel qual caso c'è il principio di gerarchia delle fonti.

**ANDREA OGNIBENE**

Allora entro mezzogiorno facciamo protocollare tutto

Alle ore 10,15 la seduta si scioglie.

**IL COMITATO DEI GARANTI**

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale - Presidente

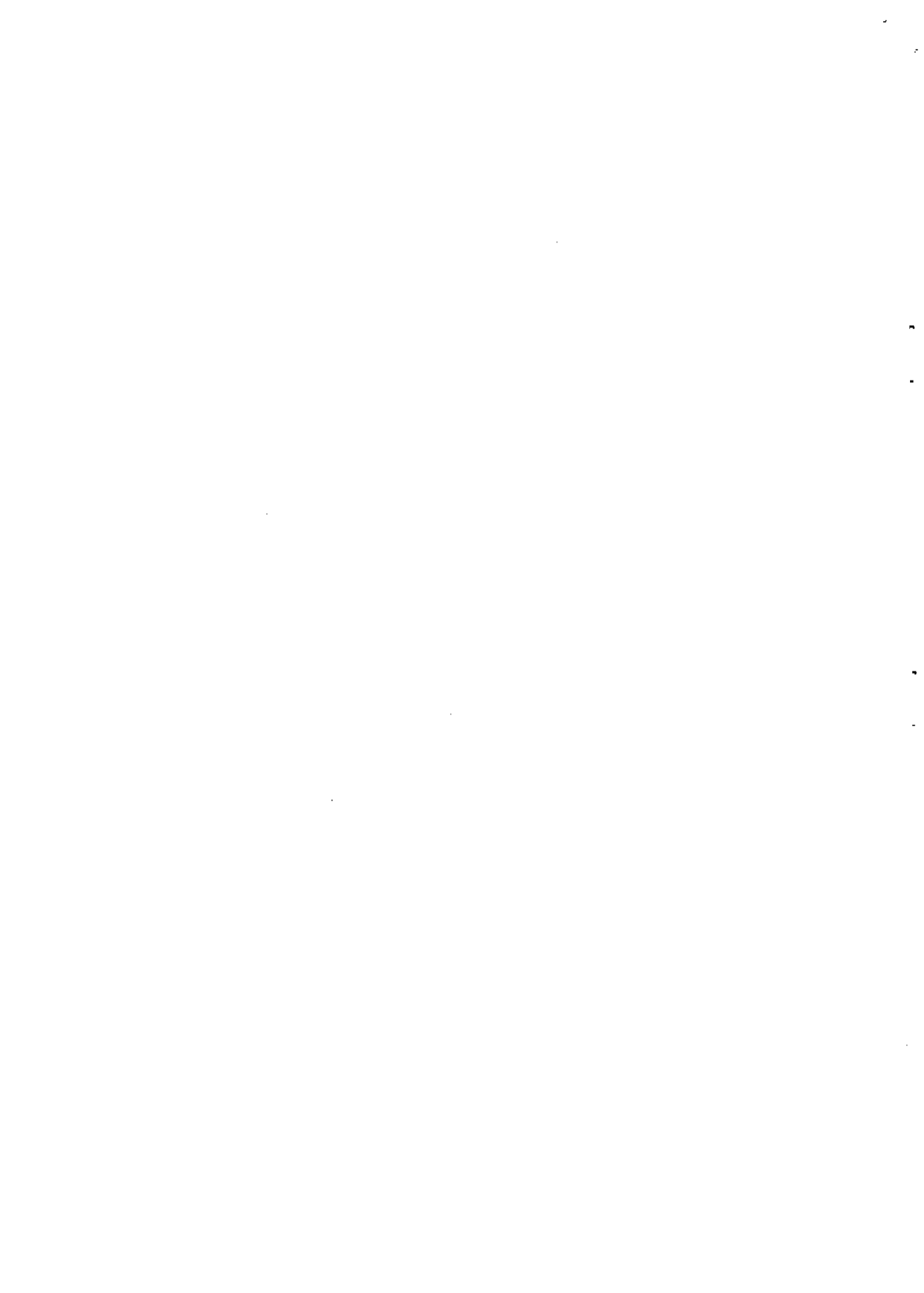
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, Segretario Generale - Componente

Avv. Lorena Ricchi - Componente

Il Segretario Verbalizzante

Dott.ssa Annamarina Ballanti

The image shows three handwritten signatures on horizontal lines. The first signature is for the President, Dott. Angelo Romeo. The second signature is for the member, Dott.ssa Anna Lisa Garuti. The third signature is for the member, Avv. Lorena Ricchi. Below these, there is a larger signature for the secretary, Dott.ssa Annamarina Ballanti.







**VERBALE DEI COMITATO DEI GARANTI PER I REFERENDUM CONSULTIVI  
COMUNALI  
COSTITUITO AI SENSI DELL'ART. 15, COMMA 6, DELLO STATUTO COMUNALE**

Oggetto: richiesta di svolgimento di Referendum consultivo presentata dal Comitato Promotore "Liberi di scegliere"

L'anno 2010 il giorno 15 del mese di febbraio, alle ore 10.00, presso l'ufficio del Segretario Generale del Comune di Castelfranco Emilia, si è riunito il comitato dei garanti per proseguire nei lavori di verifica di ammissibilità dei quesiti referendari presentati dal comitato "Liberi di Scegliere";

Sono presenti i Signori:

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale- Presidente  
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, segretario Generale – Componente  
Avv. Lorena Ricchi – Componente

Svolge le funzioni di segretario verbalizzante la dott.ssa Annamariana Ballanti – Responsabile del Settore Affari Istituzionali, demografici, informativi del Comune di Castelfranco Emilia.

Tutti i componenti del Comitato dei Garanti sono presenti pertanto il Presidente dichiara aperta la seduta.


**IL COMITATO DEI GARANTI**

Richiamati:

- il proprio precedente verbale della seduta del 06/02/2010 recante le premesse di fatto nonché l'accertamento della regolarità, rispetto alle disposizioni regolamentari di cui agli artt. 5 e 6, comma 1, della procedura per la promozione del referendum osservata dal Comitato Promotore "Liberi di scegliere";
- il proprio precedente verbale della seduta del 8/2/2010 recante la definizione dei criteri onde pervenire al giudizio di ammissibilità o non ammissibilità dei tre quesiti referendari presentati dal Comitato Promotore;
- il proprio precedente verbale della seduta 10/2/2010 in cui, al termine della seduta, il Comitato ha deciso di convocare il Comitato dei Promotori per le finalità previste dall'art. 8 comma 2 del regolamento Comunale;
- il proprio precedente verbale della seduta del 12/02/2010;
- il proprio precedente verbale della seduta del 13/2/2010 nel corso della quale il Comitato Promotore è stato invitato alla riformulazione del secondo quesito;

Preso atto della avvenuta riformulazione del secondo quesito nel testo assunto al protocollo dell'Ente n. 5126 in data 13/2/2010;

Richiamati i quesiti referendari, così risultanti dopo l'avvenuta riformulazione del secondo quesito da parte del Comitato Promotore:

- 
- “In relazione al P.A.E (Piano delle Attività Estrattive) approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 46 del 10.03.2009, volete che nel territorio del Comune di Castelfranco Emilia e soprattutto nella frazione di Piumazzo vengano incrementate le cave di ghiaia e venga aumentata l'attività estrattiva”;
  - “Volete che l'Amministrazione comunale si attivi per modificare gli strumenti urbanistici affinché qualsiasi nuova richiesta di insediamento di attività di culto, ivi compresi moschee e centri culturali islamici complementari ad esse, venga attivata previo inserimento nel Piano Operativo Comunale”;
  - “Volete che l'Amministrazione Comunale si adoperi con ogni mezzo e presso le dovute sedi affinché il servizio di Pronto Soccorso dell'Ospedale di Castelfranco Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso Ospedale venga tenuto in vita e potenziato”.


Tutto ciò premesso



## IL COMITATO DEI GARANTI


Procede all'esame della richiesta referendaria.

### PRIMO QUESITO



“In relazione al P.A.E (Piano delle Attività Estrattive) approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 46 del 10.03.2009, volete che nel territorio del Comune di Castelfranco Emilia e soprattutto nella frazione di Piumazzo vengano incrementate le cave di ghiaia e venga aumentata l'attività estrattiva”;

Come chiarito nel verbale del 08/02/2010, nell'ambito del processo logico-giuridico funzionale a consentire di verificare o denegare la giuridica ammissibilità della consultazione referendaria il giudizio di legittimità relativo all'oggetto (o materia) del referendum è preliminare rispetto al giudizio di ammissibilità relativo al contenuto del quesito referendario.



Il Comitato pertanto muove dall'analisi circa la conferenza del quesito a materia nella quale l'ente locale, che indice il referendum, sia dotato di competenza esclusiva.

A tal fine appare indispensabile addentrarsi nella disamina della legislazione regionale in materia di attività estrattive e, successivamente, del percorso procedimentale che ha condotto alla approvazione del PIANO INFRAREGIONALE DELLE ATTIVITÀ ESTRATTIVE DELLA PROVINCIA DI MODENA (PIAE) CON VALORE ED EFFETTI DI PAE per il Comune di Castelfranco Emilia, procedimento all'interno del quale si colloca la deliberazione del Consiglio Comunale n. 46 del 10.03.2009 menzionata nel quesito referendario.

La L.R. 17/91, titolata “Disciplina delle attività estrattive”, stabilisce che la pianificazione in materia di attività estrattive è attuata mediante:

- 1) il Piano Territoriale Regionale (PTR);
- 2) il Piano infraregionale delle attività estrattive (PIAE);
- 3) il Piano Comunale delle attività estrattive (PAE).

L'art.5 della L.R. 17/91 statuisce che: “1. Il Piano territoriale regionale, di cui agli artt. 4 e seguenti della L.R. 5 settembre 1988, n. 36, definisce tra l'altro le scelte programmatiche, le direttive e gli indirizzi in materia di attività estrattive.

2. Le scelte contenute nei piani infraregionali e comunali delle attività estrattive devono risultare coerenti con il PTR ai sensi del comma 3 dell'articolo 12 della L.R. n. 36 del 1988”.

L'art. 6 della L.R. 17/91 stabilisce:

- al comma 2 che "Il PIAE è elaborato dalla Provincia territorialmente competente, sentiti i Comuni e le Comunità montane."

- al comma 5 che il PIAE contiene:

- a) la quantificazione su scala infraregionale dei fabbisogni dei diversi materiali per un arco temporale decennale;
- b) l'individuazione dei poli estrattivi di valenza sovracomunale e la definizione dei criteri e degli indirizzi per la localizzazione degli ambiti estrattivi di valenza comunale, sulla base delle risorse utilizzabili, della quantificazione di cui alla precedente lettera a) e dei fattori di natura fisica, territoriale e paesaggistica nonché delle esigenze di difesa del suolo e dell'acquifero sotterraneo;
- c) i criteri e le metodologie per la coltivazione e la sistemazione finale delle cave nuove e per il recupero di quelle abbandonate e non sistemate;
- d) i criteri per le destinazioni finali delle cave a sistemazioni avvenute, perseguendo, ove possibile il restauro naturalistico, gli usi pubblici, gli usi sociali".

L'art. 7 della L.R. 17/91 stabilisce:

- al comma 1 che : "Il PAE è redatto sulla base delle previsioni contenute nel PIAE, ed in particolare di quelle relative ai poli estrattivi."

- al comma 2 che: "Il PAE, è corredato da una relazione illustrativa, adeguata cartografia e relative norme tecniche di attuazione, individua:

- a) le aree-ulteriori rispetto ai poli individuati dal PIAE da destinare ad attività estrattive, entro i limiti definiti dall'art. 6, le relative quantità estraibili, nonché la localizzazione degli impianti connessi;
- b) le aree da sottoporre a disciplina di piano particolareggiato ai sensi dell'art. 8;
- c) le destinazioni finali delle aree oggetto delle attività estrattive;
- d) le modalità di coltivazione delle cave e di sistemazione finale delle stesse anche con riguardo a quelle abbandonate;
- e) le modalità di gestione;
- f) le azioni per ridurre al minimo gli impatti ambientali prevedibili".

L'art. 9 della L.R. 17/91 stabilisce che:

1. "I Comuni dotati di PAE vigente provvedono ad adeguarlo alle previsioni del PIAE entro due anni dall'entrata in vigore del PIAE stesso.

2. I Comuni sprovvisti del PAE e che non abbiano ottenuto l'esonero dall'obbligo di predisporlo, ai sensi dell'art. 10, adottano il PAE entro dodici mesi dall'entrata in vigore del PIAE.

3. In caso di mancato rispetto da parte dei Comuni dei termini di cui ai commi 1 e 2, il Presidente della Provincia assegna un termine non superiore a 180 giorni per gli adempimenti previsti. Decorso inutilmente tale termine il PAE è elaborato ed adottato dalla Provincia ai sensi dell'art. 7 ed è approvato con le procedure previste dal comma 3 dello stesso articolo".

L'art. 23 "Attività estrattive" della L.R. 7/2004 titolata "Disposizioni in materia ambientale, modifiche ed integrazioni a leggi regionali" stabilisce che:

"1. Il piano infraregionale delle attività estrattive (PIAE) costituisce parte del piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 26 della legge regionale n. 20 del 2000 e ne rappresenta la specificazione per il settore delle attività estrattive.

2. Il PIAE può assumere, previa intesa con i Comuni interessati, il valore e gli effetti del piano comunale delle attività estrattive (PAE). L'intesa si perfeziona secondo le procedure previste dall'articolo 21, commi 2, 3 e 4 della legge regionale n. 20 del 2000 e con la definizione delle modalità di attuazione al fine di assicurare una maggiore flessibilità del sistema. In tal caso il PIAE individua, ai sensi dell'articolo 7 comma 2 della legge regionale n. 17 del 1991, sia per i poli estrattivi di valenza sovracomunale, sia per le ulteriori aree oggetto dell'attività estrattiva:

- a) l'esatta perimetrazione delle aree e le relative quantità estraibili;
- b) la localizzazione degli impianti connessi;
- c) le destinazioni finali delle aree oggetto di attività estrattiva;
- d) le modalità di coltivazione e sistemazione finale delle stesse, anche con riguardo a quelle

abbandonate;

e) le modalità di gestione e le azioni per ridurre al minimo gli impatti prevedibili;

f) le relative norme tecniche.

3. I quantitativi di materiali utilizzabili commercialmente, derivanti dalla realizzazione di invasi finalizzati alla laminazione delle piene o al risparmio della risorsa idrica per usi plurimi, indicati nei piani di bacino e nei piani di tutela delle acque, sono pianificati e localizzati direttamente nel PAE, attraverso una specifica variante di adeguamento, e sono soggetti ad autorizzazione ai sensi degli articoli 11 e 12 della legge regionale n. 17 del 1991.”

Il PIAE della Provincia di Modena è piano di settore del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), strumento di programmazione territoriale generale.

La Provincia di Modena ha dato avvio alla redazione della variante generale PIAE con delibera n. 240 resa dal Consiglio Provinciale nella seduta del 23/11/2005; successivamente con delibera della Giunta provinciale n. 275 del 04/07/2006 è stata approvata la documentazione propedeutica alla redazione del Piano: il Documento Preliminare, il Quadro Conoscitivo e la Valsat.

La definizione della documentazione preliminare ha consentito l'avvio dei lavori preordinati alla elaborazione della variante generale PIAE; con Atto del Presidente della Provincia n. 30 del 07.07.2006 è stata convocata la Conferenza di Pianificazione.

Ai lavori della Conferenza sono stati invitati e hanno partecipato, tra gli altri, la Regione, le Province contermini, i Comuni, le Comunità Montane, gli enti di gestione delle aree naturali protette interessati, le Associazioni di categoria degli operatori di settore e le associazioni ambientaliste.

La Conferenza ha concluso i lavori in data 21.12.2006 con l'approvazione del Documento conclusivo, in cui è contenuta la definizione e condivisione da parte dei partecipanti della cornice territoriale ed ambientale generale e delle linee di sviluppo sostenibile. Tale documento costituisce il riferimento concettuale cui la Provincia ha ordinato l'attività di pianificazione di dettaglio nella definizione del PIAE e dei PAE.

Le principali indicazioni, condivise dai Comuni della Provincia di Modena, sancite nel documento conclusivo sopra menzionato, con particolare riferimento al territorio di Castelfranco Emilia sono le seguenti:

- la risposta agli indirizzi ha comportato uno scenario a livello provinciale che vede la distribuzione dei volumi scavabili di ghiaie, quantificata in circa 13 milioni m<sup>3</sup> di materiali ubicati sull'asta del Panaro e circa 10 milioni m<sup>3</sup> sull'asta del Secchia; questa situazione è frutto delle politiche di riqualificazione delle aste fluviali, che vedono coinvolti sul Panaro impianti storicamente installati sul greto del fiume e che attualmente devono essere dislocati in aree più idonee, anche al fine di favorire una diminuzione degli impatti dovuti al trasporto del materiale stesso;
- l'ampliamento del polo 12 "California" per non aprire nuove aree in zone attualmente non impattate dall'attività estrattiva;
- l'aumento della profondità di scavo, anche nelle aree interne al polo, già interessate in passato dall'attività estrattiva (proposta di attribuzione al PAE del PIAE di m<sup>3</sup> 5.450.000); i quantitativi estrattivi vanno intesi come comprensivi anche di scarto di materiale sterile.

Allo scopo quindi di rendere più efficace il percorso amministrativo che traduce operativamente le scelte di pianificazione, è stata adottata la procedura prevista dall'art. 23 della sopra citata Legge Regionale, che consente di attribuire al PIAE il valore e gli effetti di PAE comunale.

In tal modo il PIAE/PAE ha effetti sugli strumenti territoriali generali provinciale e comunali, modificando le prescrizioni incompatibili ivi previste.

Il procedimento unico PIAE/PAE è stato avviato con la sottoscrizione dell'Accordo preliminare, previsto dall'art. 21 della LR 20/2000, approvato dal Consiglio Comunale di Castelfranco Emilia con deliberazione n. 168 del 9 novembre 2005 e dal Consiglio Provinciale con delibera n. 240 del 23 novembre 2005 ed è proseguito con la sottoscrizione dell'Accordo Territoriale, approvato con

delibera di Consiglio Comunale di Castelfranco Emilia n. 166 del 26 novembre 2007 e con delibera di Consiglio Provinciale n. 7 del 23.01.2008.

In attuazione del principio di concertazione, ai sensi dell'art. 27 della LR 20/2000, la Provincia di Modena e la Regione Emilia Romagna hanno approvato rispettivamente con deliberazione n. 8 del 23.01.2008 del Consiglio provinciale e deliberazione n. 212 del 25.02.2008 della Giunta regionale, l'Accordo di Pianificazione poi sottoscritto in data 06.03.2008.

Quindi il Consiglio Provinciale con delibera n. 93 del 25.06.2008, ai sensi degli artt. 21 e 27 comma 4 della LR 20/2000 e dell'art. 23 della LR 7/04, ha adottato la "Variante Generale al Piano Infraregionale delle Attività Estrattive con valore ed effetti di PAE per i Comuni di: Campogalliano; Carpi; Castelfranco Emilia; Concordia s/S; Formigine; Marano s/P; Modena; Montecreto; Palagano; Pavullo n/F; Prignano s/S; San Cesario s/P; Sassuolo; Serramazzoni; Sestola; Soliera; Spilamberto; Zocca".

Il piano è stato trasmesso per il deposito al Comune di Castelfranco Emilia.

Poche settimane dopo l'adozione del PIAE è stata adottata la variante generale al PTCP.

Per l'acquisizione di ulteriori contributi, osservazioni, pareri, degli enti interessati, è stata indetta, ai sensi dell'art. 14 della L. 241/90, la Conferenza dei Servizi che si è riunita in data 13.11.2008 e in data 27.11.2008.

Entro il termine del deposito (29.09.2008), sono pervenute n. 21 osservazioni in relazione alla parte del PAE del Comune di Castelfranco Emilia; la Giunta Comunale del Comune di Castelfranco Emilia con deliberazione n. 123 del 29/09/2008 ha approvato le proprie osservazioni al PIAE/PAE adottato, fra le quali in particolare si richiede che vengano specificate le zone in cui è possibile svolgere l'attività estrattiva e venga prevista una fascia di "zonizzazione di rispetto" insieme all'aumento delle aree di protezione delle cosiddette "aree sensibili", con conseguente riduzione del materiale scavabile dal Polo, ridotto a circa 4.500.000 metri cubi di ghiaia rispetto alla previsione del PIAE.

In adempimento a quanto previsto all'art. 5 dell'Accordo Territoriale, sono stati convocati i Gruppi di Lavoro previsti dal citato Accordo, strumento introdotto al fine di giungere alla condivisione, coproduzione e partecipazione delle Amministrazioni Comunali non solo nella fase di adozione, ma anche nella analisi delle osservazioni, nella formulazione delle controdeduzioni, nonché nella elaborazione della documentazione.

Pertanto, successivamente all'adozione si è proceduto a convocare i Gruppi di Lavoro del Comune di Castelfranco Emilia i cui incontri si sono tenuti in data 23.10.2008; 06.11.2008; 17.11.2008; 22.12.2008.

Gli elaborati del PIAE sono stati inoltre sottoposti in data 3.10.2008, 10.10.2008, 11.12.2008, 19.12.2008, all'esame della Commissione Tecnica Infraregionale Attività Estrattive della Provincia di Modena. La commissione non ha formulato rilievi.

L'Ufficio Attività Estrattive della Provincia, successivamente agli incontri con le Amministrazioni Comunali per mezzo dei quali ha attuato i principi di trasparenza, di concertazione e di copianificazione, ha esaminato e formulato le controdeduzioni a tutte le osservazioni.

Inoltre con nota prot. n. 42030 del 18/12/2008 il Sindaco e l'Assessore all'Ambiente del Comune di Castelfranco Emilia hanno provveduto a richiedere alla Provincia una diminuzione dei quantitativi del materiale scavabile assegnati al Polo 12 e la Provincia, con nota dell'assessore all'ambiente prot. n. 9381/8.5.3 del 02/02/2009, ha accolto la richiesta dell'Amministrazione Comunale di diminuzione del volume di materiale scavabile; ciò ha portato ad un congelamento del 25% dello stesso e ad un conseguente ricalcolo del valore del nuovo Piano in un quantitativo massimo autorizzabile di circa 3.500.000 m<sup>3</sup> per la durata del Piano.

Per quanto attiene alle modifiche apportate al Piano adottato, limitatamente a quanto qui di interesse, si evidenzia che, quanto alla potenzialità estrattiva, questa è stata individuata sulla base di parametri statistici e con riferimento all'orizzonte potenziale definibile alla data del 2006. La Provincia assegna al monitoraggio annuale e alle diverse fasi di "controllo e adeguamento", insite e necessarie in ogni strumento di programmazione, il compito di assumere i necessari dati, verificare

le variazioni e misurarle con le prospettive definite dalla varie fonti statistiche ed economiche. Ciò potrà avvenire attraverso le analisi elaborate dall'Osservatorio delle attività estrattive della Provincia di Modena.

A tal fine è stato introdotto un meccanismo che coordina elementi già disciplinati dal piano, in particolare:

- a) Il programma pluriennale di sviluppo dell'attività estrattiva, che deve essere distribuita in modo tendenzialmente uniforme nel corso dell'intero periodo di validità del piano (10 anni);
- b) Il rapporto annuale sulle attività estrattive avviate, che si struttura sulle dichiarazioni annuali presentate ai Comuni dalle ditte e che deve essere integrato da ulteriori indagini svolte dagli uffici;
- c) Gli interventi di assestamento del piano in corso di attuazione mediante le fasi di revisione.

La Giunta provinciale, sulla base di questi elementi, ha formulato un'ipotesi di regolamentazione, disciplinata dall'art. 5 delle NTA: i Comuni, infatti, non possono autorizzare nei primi 5 anni, una parte dei volumi assegnati dal PIAE.

La Regione Emilia Romagna ha poi esaminato, secondo le disposizioni dell'art. 27 della LR.

20/2000, la compatibilità della proposta di Piano adottato con le previsioni del PTR, così come integrato dal PTR, con i dispositivi della legislazione regionale, che ha effettuato la verifica degli elementi che deve contenere il piano in relazione al valore ed effetti di PAE comunale.

In particolare: in data 15.09.2008 la Regione Emilia Romagna, con delibera di giunta n. 1420 ha formulato le proprie riserve ai sensi dell'art. 27 della LR 24 marzo 2000, n. 20; le Riserve della Regione sono state esaminate e controdedotte.

La Giunta provinciale, con Delibera n. 8 del 13 gennaio 2009, ha formalizzato la proposta di Piano, unitamente alle Deduzioni alle riserve, Controdeduzioni alle Osservazioni e alla proposta di Intesa con i Comuni.

La proposta di PIAE/PAE è stata trasmessa a tutti gli enti interessati dalla copianificazione, ciascuno per la parte di relativa competenza, ed alla Regione per l'espressione dei pareri e l'assunzione dei relativi atti di competenza, ai sensi della LR 20/2000 e del D.Lgs 152/2006 in ragione di quanto disposto dalla LR 8/2009.

L'Intesa, unitamente ai documenti del Piano di rispettiva competenza, è stata inviata ai Comuni per l'approvazione.

Il Comune di Castelfranco Emilia con la deliberazione n.46 del 10/03/2009 ha approvato l'intesa ai sensi della L.R. 20/2000 e della L.R. 7/2004.

A seguito della definizione tra Provincia e Comuni interessati dapprima dell'Accordo Territoriale e successivamente dell'Intesa, il PIAE ha effetti e valenza di PAE per i comuni interessati dal processo di copianificazione e l'approvazione del PIAE/PAE da parte della Provincia costituisce variante agli strumenti comunali vigenti.

La Regione ha espresso il parere Ambientale motivato positivo, con propria delibera di Giunta regionale n. 242, assunta nella seduta del 2 marzo 2009.

La Giunta provinciale nella seduta del 10 marzo 2009 ha esaminato la documentazione ai fini della formalizzazione della proposta di piano per l'approvazione da parte del Consiglio Provinciale.

Il Consiglio Provinciale con deliberazione n. 44 del 16/03/2009 ha approvato il documento ad oggetto: "Pianificazione Infraregionale delle Attività Estrattive della Provincia di Modena (PIAE) Piano Delle Attività Estrattive (PAE) per i Comuni di: Campogalliano, Carpi, Castelfranco Emilia, Concordia Sulla Secchia, Formigine, Marano Sul Panaro, Modena, Montecreto, Palagano, Pavullo Nel Frignano, Prignano Sulla Secchia, San Cesario Sul Panaro, Sassuolo, Serramazzoni, Sestola, Soliera, Spilamberto, Zocca. Approvazione: Deduzioni alle riserve regionali; Controdeduzioni alle Osservazioni; Intesa con i Comuni per dare valenza di Pae al Piae; Dichiarazione di Sintesi - Misure adottate per il monitoraggio; Piano Infraregionale delle Attività Estrattive della Provincia di Modena (PIAE) con valore ed effetti di PAE".

Il percorso di approvazione del PIAE con valenza di PAE prevede in capo alla Provincia la definizione di diversi atti, non solo di regolazione dei rapporti di collaborazione ed economici tra

Provincia e Comuni interessati, ma, innanzitutto, di natura sostanziale: è la Provincia ad adottare la parte Regolamentare (NTA) e cartografica (definizione perimetri, zonizzazione, ecc), in altre parole a definire il contenuto del PAE unitamente al PIAE.

Con deliberazione del Consiglio comunale di Castelfranco Emilia n. 46 del 10/03/09, menzionata nel testo del quesito referendario in esame, è stata approvata propriamente l'intesa (e relativi allegati) con la Provincia di Modena, la cui acquisizione prima della approvazione del PIAE con valenza PAE è prevista dall'art. 27, comma 9, della L.R. 20/2000, come elemento imprescindibile nell'ambito del procedimento di concertazione di cui agli artt. 21 e ss. della L.R.

All'art. 3, comma 1, dell'intesa si stabilisce che "il titolare del procedimento relativo alla definizione del PIAE/PAE è la Provincia di Modena e ad essa compete la responsabilità amministrativa e il compito di ordinare l'attività amministrativa, assicurando la trasparenza, la massima partecipazione, efficacia e celerità dell'azione".

Il Piano Infraregionale delle Attività Estrattive con valore ed effetti di Piano Comunale delle Attività Estrattive per il Comune di Castelfranco Emilia e per gli altri comuni interessati può essere giuridicamente qualificato come "atto complesso", in quanto atto terminale di un procedimento cui si ricollegano gli effetti giuridici degli strumenti urbanistici di pertinenza dei diversi comuni, di cui all'art. 7 della L.R. 17/1991, e dello strumento urbanistico di pertinenza della provincia, di cui all'art. 6 della L.R. 17/91.

Il percorso procedimentale unico avviato dalla Provincia di Modena e dai Comuni interessati con la sottoscrizione dell'Accordo preliminare, previsto dall'art. 21 della LR 20/2000, e confluito nella approvazione del PIAE con valore ed effetti di PAE, è un percorso che la stessa legge regionale 20/2000 definisce di "co-pianificazione", informato al metodo della concertazione e cooperazione fra gli enti pubblici territoriali e le altre amministrazioni preposte alla cura degli interessi pubblici coinvolti, cui è dedicato l'intero capo III della L.R.

L'opzione procedurale prescelta, in linea con le sollecitazioni del legislatore regionale, può essere assunta come la formalizzazione della stretta interdipendenza delle competenze e degli interessi di pertinenza dei diversi attori istituzionali coinvolti.

Risulta di tutta evidenza come l'effettivo conseguimento delle finalità connesse alla disciplina delle attività estrattive così come descritte all'art. 1 della L.R. 17/1991 (rispetto delle compatibilità ambientali e paesaggistiche, qualificazione produttiva, innovazione tecnologica del settore, corretto utilizzo dei materiali e impiego delle materie prime secondarie alternative), implichi necessariamente l'apporto concreto e positivo di tutti i soggetti che esprimono istanze sostanzive di governo degli assetti e quindi come la materia cui inerisce il quesito sia materia nella quale occorre la concorrenza operativa dell'azione di tutti i soggetti istituzionali proposti e ai quali il dettato legislativo regionale attribuisce responsabilità.

Anche a voler prescindere dal concreto dato procedurale cui si è informata la approvazione del PIAE/PAE della Provincia di Modena, la concorrenza fra competenze provinciali e competenze comunali è univocamente desumibile dalle disposizioni di cui agli artt. 6 e 7 della L.R. 17/91, che rimettono al PIAE la quantificazione su scala infraregionale dei fabbisogni dei diversi materiali per un arco temporale decennale, l'individuazione dei poli estrattivi di valenza sovracomunale e la definizione dei criteri e degli indirizzi per la localizzazione degli ambiti estrattivi di valenza comunale sulla base delle risorse utilizzabili e della quantificazione del fabbisogno su scala infraregionale; il PAE è redatto sulla base delle previsioni contenute nel PIAE e soprattutto di quelle relative ai poli estrattivi, e può individuare le "ulteriori aree" rispetto ai poli individuati dal PIAE ma comunque entro i limiti individuati nel PIAE.

In altre parole la competenza primaria in materia di pianificazione delle attività estrattive è di pertinenza della Provincia, che, a prescindere dall'attivazione del modulo procedimentale di cui all'art. 23 della L.R. 7/2004, è tenuta ad elaborare il PIAE "sentiti i Comuni" (art 6 L.R. 17/91). Il Comune conserva uno spazio di autonomia decisionale, che deve pur sempre gestire nel necessario rispetto degli elementi della pianificazione provinciale (prescrizioni - direttive), limitatamente alle

destinazioni finali, alla perimetrazione delle aree fermo restando il reperimento del fabbisogno e alle modalità e tempi di sviluppo delle attività.

Significativa inoltre la disposizione di cui all'art. 9 "Adeguamento del PAE" di cui alla L. R.17/91 che attribuisce un vero e proprio potere sostitutivo in capo alla Provincia.

Richiamando il limite legislativo di cui all'art.8 del D.Lgs. 267/2000, comma 4, "Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale".

riprodotto all'art. 1 "Materie oggetto del referendum" del Regolamento comunale per i referendum consultivi, ove si stabilisce che: "Sulle materie di esclusiva competenza comunale, con esclusione di quelle di cui all'art. 4, è ammesso referendum consultivo.....omissis", nonché i criteri ermeneutici elaborati dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa di cui si è dato ampiamente conto nel verbale del 08/02/2010 che qui si intendono integralmente prodotti, si può ritenere che il quesito in esame **non riguardi materia "di esclusiva competenza comunale"** in quanto non riferibile al parametro normativo, al meglio descritto nel parere del Consiglio di Stato 2073 - sez. I - 10 febbraio 1993, di materia nella quale "l'ente locale, che indice il referendum, sia dotato di competenza esclusiva, vale a dire sia competente ad adottare una deliberazione che per produrre il suo effetto e per raggiungere il suo scopo non abbisogni dell'ulteriore approvazione di altre autorità né del concorso di altri enti" (in tal senso anche C.d.S. parere n. 3045 - sez. I - 20 maggio 1998; Min. Interno Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali in numerosi pareri resi ad enti territoriali fra cui, da ultimo, il parere 25/02/2009 "Modalità di indizione referendum consultivo").

La materia appare infatti puntualmente disciplinata, dalla legislazione di ambito regionale, secondo una articolata procedimentalizzazione nell'ambito della quale il Comune è chiamato ad un ruolo di coprotagonista procedimentale, ma mai di protagonista esclusivo in ragione dei diversi interessi coinvolti e delle amministrazioni che ne sono portatrici; "l'incremento delle cave di ghiaia e l'aumento dell'attività estrattiva", per riprendere la terminologia e i concetti utilizzati dal comitato promotore del referendum, dipendono dalla approvazione di atti programmatici e piani di livello comunale e provinciale, nel caso concreto compenetrati in unico "atto complesso" che trascende gli interessi locali della comunità chiamata ad esprimersi, non potendo non coinvolgere gli interessi dell'intera collettività provinciale.

Deve pertanto concludersi nel senso che, quantunque con tutta evidenza l'incremento delle cave di ghiaia e l'aumento dell'attività estrattiva interessi il Comune come esponenziale della comunità amministrata, pure è da escludere che il Comune abbia nella materia una potestà decisionale esclusiva, in ragione delle diverse amministrazioni coinvolte nella complessa procedura nonché dei diversi interessi che si agitano nell'ambito del percorso delineato dalla legislazione regionale (Vd. fra le altre: Tribunale di Prato -ordinanza collegiale 24 maggio 1999; C.d.S. - sez. I - 14 febbraio 2001, n. 39; T.A.R. Lecce Puglia sez. I - 15 febbraio 2001- n. 350; Corte dei Conti - Reg. Toscana - Sez. Giur. 1 luglio 2003 n. 527; T.A.R. Toscana - sez. II - 21 febbraio 2008- n. 181; Tribunale Savona - 27 marzo 2009).

Tutto ciò premesso

### IL COMITATO DEI GARANTI

- preso atto delle osservazioni e motivazioni sopra espresse;
- con votazione unanime resa nelle forme di legge

### DICHIARA INAMMISSIBILE

Il primo quesito referendario presentato in data 05/11/2009 dal Comitato "Liberi di scegliere"

**"In relazione al P.A.E (Piano delle Attività Estrattive) approvato dal Consiglio Comunale con delibera n. 46 del 10.03.2009, volete che nel territorio del Comune di Castelfranco Emilia e**



**soprattutto nella frazione di Piumazzo vengano incrementate le cave di ghiaia e venga aumentata l'attività estrattiva"**

alla luce del richiamato parametro normativo di cui all'art. 8, comma 4, del D.Lgs. 267/2000: "Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale", riprodotto all'art. 1 "Materie oggetto del referendum" del Regolamento comunale per i referendum consultivi, ove si stabilisce che: "Sulle materie di esclusiva competenza comunale, con esclusione di quelle di cui all'art. 4, è ammesso referendum consultivo.....omissis", che univocamente e per quanto suesposto esclude la legittimità dell'oggetto (o materia) del referendum e pertanto la sua giuridica ammissibilità.

Il Comitato in tale sede precisa che il giudizio di inammissibilità del quesito in forza della motivazione sopra decritta è assorbente rispetto a qualsiasi ulteriore rilievo in ordine alla conferenza del quesito alle c.d. "materie escluse" di cui all'art. 4 del Regolamento comunale per i referendum consultivi e alla ammissibilità del contenuto del quesito rispetto ai parametri di legittimità declinati dal regolamento e dalla Corte Costituzionale.

Indi

## **IL COMITATO DEI GARANTI**

Procede all'esame della richiesta referendaria.

### **SECONDO QUESITO**

**"Volete che l'Amministrazione comunale si attivi per modificare gli strumenti urbanistici affinché qualsiasi nuova richiesta di insediamento di attività di culto, ivi compresi moschee e centri culturali islamici complementari ad esse, venga attivata previo inserimento nel Piano Operativo Comunale";**

Il Comitato Promotore ha provveduto alla riformulazione del quesito nei termini sopra riportati dichiarando di ritenere corretto che qualsiasi tipo di nuovo insediamento per il culto venga gestito attraverso la pianificazione urbanistica comunale, con approvazione del Consiglio stesso, in considerazione del fatto che il Piano Strutturale Comunale consente l'intervento edilizio diretto negli ambiti consolidati residenziali e produttivi nonché nell'ambito storico ed in considerazione della circostanza che detti interventi determinano riflessi di ordine pubblico e sicurezza per il notevole afflusso di persone.

Con riferimento al metodo che il Comitato dei Garanti ha adottato al fine di giungere al giudizio di ammissibilità o non ammissibilità del quesito, e pertanto con riferimento al giudizio sulla materia del quesito, osserva quanto segue.

Si richiama in questo verbale, la giurisprudenza costituzionale e quella amministrativa, già più volte esaminata e che ha chiarito che per materia di esclusiva competenza comunale deve ritenersi quella nella quale il Comune è "*protagonista esclusivo e non coprotagonista*" (Tar Toscana, sez. I, 21 febbraio 2008 n. 181), quelle materie sulle quali "*l'ente locale disponga di potestà decisionale intesa come competenza primaria a deliberare in via definitiva*".

Così il Consiglio di Stato, sezione I, parere 20 maggio 1998 n. 3045: "*Ai sensi dell'art. 6 comma 4 legge 8 giugno 1990 n. 1423 (ora art. 8 decreto legislativo 267/2000), l'indizione di un referendum consultivo in ambito comunale è consentito a condizione che riguardi una materia nella quale l'ente locale sia dotato di competenza esclusiva, vale a dire sia competente ad adottare una deliberazione che per produrre il suo effetto non abbisogni dell'ulteriore approvazione di altre*

autorità né del concorso di altri enti" (vedi anche Corte dei conti, sez. Toscana, N. 527 del 1.7.2003, Consiglio di Stato, sezione I, parere N. 2073/92).

L'attività che si sviluppa in un luogo destinato al culto religioso, a prescindere dal credo di appartenenza, viene urbanisticamente identificata dal vigente Regolamento Urbanistico ed Edilizio nell'uso urbano denominato U.22 - *Attività collettive di interesse comunale* (art. 3.1.2, comma 32 delle norme) - sottocategoria "Culto"

In questo uso rientrano infatti gli edifici destinati al culto ed ogni attrezzatura complementare, come servizi sociali (parrocchiali), canoniche, attrezzature didattiche, per lo svago e lo sport.

Se nell'originario quesito, nel caso di interventi finalizzati alla creazione di strutture destinate al culto, si poneva l'attenzione su aspetti meramente legati al rispetto della normativa in campo della sicurezza pubblica, nella nuova formulazione si pone l'attenzione su aspetti che ineriscono la sfera squisitamente urbanistica.

Infatti il quesito pone l'attenzione sulle modalità attuative dei futuri interventi edilizi finalizzati alla realizzazione di strutture destinate al culto che interesseranno il territorio comunale, rilevando implicitamente che l'attuale strumentazione edilizio-urbanistica consente, in taluni ambiti urbani e del territorio rurale, la possibilità di realizzare tali interventi in forma diretta.

Obiettivo del quesito come riformulato è quello di sottrarre all'iniziativa privata la realizzazione di strutture destinate al culto e di assoggettarla alla preventiva pianificazione urbanistica di competenza del Piano Operativo Comunale (P.O.C.).

L'art. 30 "Piano Operativo Comunale" della L.R. n° 20/2000 titolata "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", definisce i contenuti e le funzioni del Piano Operativo Comunale.

Al comma 2, lettera f) dello stesso articolo, si stabilisce in particolare che rientra nei contenuti di programmazione del POC anche la localizzazione delle opere e dei servizi pubblici e di interesse pubblico.

L'art. A-24 dell'Allegato alla L.R. n° 20/2000, definisce poi quali interventi siano riconducibili alla categoria "attrezzature e spazi collettivi".

Fra questi rientrano in particolare:

- l'istruzione;
- l'assistenza e i servizi sociali e igienico sanitari;
- la pubblica amministrazione, la sicurezza pubblica e la protezione civile;
- le attività culturali, associative e politiche;
- **il culto;**
- gli spazi aperti attrezzati a verde per il gioco, la ricreazione, il tempo libero e le attività sportive;
- gli altri spazi aperti di libera fruizione per usi pubblici collettivi;
- i parcheggi pubblici diversi da quelli al diretto servizio dell'insediamento.

Come evidenziato, rientra nella pianificazione di dettaglio dei contenuti del Piano Strutturale Comunale, disciplinata dal POC, la localizzazione delle strutture destinate al culto.

L'art. 34 della L.R. n° 20/2000, il quale stabilisce il procedimento di approvazione del POC, rimette la competenza della approvazione di questo strumento di pianificazione urbanistica in capo all'amministrazione comunale, riservando alla Provincia il compito di effettuare una verifica di conformità del piano alla strumentazione urbanistica sovraordinata (PSC o Piani sopravvenuti di livello territoriale superiore). Nello specifico caso in esame, non vi è ombra di dubbio che le competenze di verifica provinciale si esauriscano ad un livello di coerenza urbanistica superiore, che non entra nel merito delle scelte comunali di localizzazione di nuove strutture destinate al culto. E' chiaro dunque che, nell'ipotesi di un esito favorevole del voto popolare al quesito referendario competerebbe in via esclusiva all'Amministrazione comunale ripianificare ed apportare le necessarie modifiche alla strumentazione urbanistica vigente, fra cui l'introduzione di specifiche previsioni discrezionali per la localizzazione di strutture destinate al culto, contenute nel Piano Operativo Comunale.

Il Comitato conclude per la conferenza del quesito in esame a materia di "esclusiva competenza comunale".

Il Comitato rileva come la materia interessata dal quesito non rientri nel novero delle materie escluse ai sensi dell'art. 4 del Regolamento comunale.

Il Comitato procede quindi alla verifica circa la rispondenza dei contenuti del quesito ai parametri di ammissibilità come definiti in sede regolamentare e sviluppati dalla Corte Costituzionale.

Il quesito così come formulato è conforme a quanto prescritto dagli artt. 6 comma 2 e 8 comma 1 lett. B del regolamento in quanto è formulato in termini chiari e sintetici e la risposta eventuale al medesimo non può dare luogo a dubbi di sorta; inoltre ritiene che non dia luogo a distorsioni e/o speculazioni così da consentire la consapevole scelta degli elettori tra due alternative ben chiare e definite.

Il Comitato dei Garanti ritiene che il quesito referendario sia caratterizzato da tutti i principi enucleati dalla Corte Costituzionale intesi come :

- omogeneità, coerenza e univocità in quanto la questione della quale viene investito il corpo elettorale non contiene riferimenti o domande su altre questioni, diverse da quella oggetto del quesito ;

- chiarezza, semplicità e completezza in quanto consente la piena comprensione della materia da parte degli elettori in modo tale che essi esercitino il diritto di voto nel modo più consapevole;

- fruttuosità e utilità in quanto è idoneo a conseguire un obiettivo suo proprio e consente all'amministrazione comunale di ottemperare a quanto previsto dall'art. 56 del regolamento comunale, così da non di non frustrare le finalità dell'istituto stesso.

Indi

### IL COMITATO DEI GARANTI

- preso atto delle osservazioni e motivazioni sopra espresse;
- con votazione unanime resa nelle forme di legge

### DICHIARA AMMISSIBILE

Il secondo quesito referendario presentato in data 05/11/2009, nel testo riformulato come da nota assunta al protocollo dell'Ente n.5126 del 13/02/2010 dal Comitato "Liberi di scegliere"

**"Volete che l'Amministrazione comunale si attivi per modificare gli strumenti urbanistici affinché qualsiasi nuova richiesta di insediamento di attività di culto, ivi compresi moschee e centri culturali islamici complementari ad esse, venga attivata previo inserimento nel Piano Operativo Comunale";**

Indi

### IL COMITATO DEI GARANTI

Procede all'esame della richiesta referendaria.

### TERZO QUESITO

**"Volete che l'Amministrazione comunale si adoperi con ogni mezzo e presso le dovute sedi affinché il servizio di Pronto soccorso dell'Ospedale di Castelfranco Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso Ospedale venga tenuto in vita e potenziato"**

Come chiarito nel verbale del 08/02/2010, nell'ambito del processo logico-giuridico funzionale a consentire di verificare o denegare la giuridica ammissibilità della consultazione referendaria il giudizio di legittimità relativo all'oggetto (o materia) del referendum è preliminare rispetto al giudizio di ammissibilità relativo al contenuto del quesito referendario.

Il Comitato pertanto muove dall'analisi circa la conferenza del quesito a materia nella quale l'ente locale, che indice il referendum, sia dotato di competenza esclusiva.

A tal fine appare indispensabile addentrarsi nella disamina della legislazione regionale in materia di organizzazione e funzionamento del Servizio Sanitario Regionale.

Sin dall'approvazione della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, e fino ai più recenti decreti di riordino e razionalizzazione della materia, l'ordinamento dei servizi sanitari ha assistito sovente al mutamento della distribuzione delle competenze istituzionali per mezzo delle quali assicurare le funzioni ed i compiti rivolti alla tutela della salute degli individui e della collettività.

Una volta che l'assunzione del servizio pubblico sanitario viene assicurato per legge attraverso le disposizioni contenute nella legge 833/78 e le Province vengono a perdere le competenze nel settore, la ricerca del legislatore del riferimento istituzionale da privilegiare nell'organizzazione e l'erogazione dei servizi investe così, con differenti regolazioni dell'intensità dell'attribuzione, i Comuni, le Regioni, lo Stato stesso, in un percorso che rispecchia – nei diversi momenti storici – l'affermazione della legittimazione dei rispettivi Enti territoriali nelle sedi politico-istituzionali e presso l'elettorato di riferimento.

Se il superamento infatti del disegno della legge n. 833/78, comporta, con il riordino degli anni 1992 e 1993, l'estromissione degli Enti locali dall'organizzazione della sanità pubblica e l'attribuzione alle Regioni delle funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera (ex art. 2 del decreto legislativo n. 502 del 1992, come modificato dal decreto legislativo n. 517 del 1993, coerentemente a quanto disposto nell'art. 117 della Costituzione allora vigente), ecco quindi che con la razionalizzazione del 1998/1999, la "regionalizzazione" della sfera sanitaria si accompagna ad un riequilibrio delle competenze ed al reingresso in funzioni istituzionali di indirizzo e controllo dei Comuni, che nel frattempo, grazie alla legge sull'elezione diretta dei sindaci, hanno riacquisito potere e visibilità e reclamano un ruolo formale e stabile di espressione della domanda sociale delle esigenze dei propri cittadini e di governo degli indirizzi nella sanità.

Gli ultimi anni infatti hanno visto le Regioni come i destinatari principali dei progetti di riforma, con ricadute evidenti e specifiche nel settore dell'assistenza sanitaria.

Il trasferimento delle funzioni e dei compiti dall'Amministrazione statale a favore delle Regioni nel periodo preso in esame viene disciplinato fondamentalmente attraverso il decreto delegato n. 112 del 1998 e la riforma cosiddetta "Bindi" del Servizio sanitario nazionale, contenuta nel decreto legislativo n. 229 del 1999, atti con mandati di "regionalizzazione" del sistema sanitario e che hanno visto l'emanazione di successivi atti statali (ma anche di leggi regionali per il successivo conferimento di funzioni dalle Regioni agli Enti locali) volti a mandare a regime le opzioni contenute nelle norme di rango primario. In realtà non tutte le Regioni sono poi intervenute a disciplinare con proprie leggi l'individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale ed il conferimento delle altre funzioni e compiti al livello locale; l'economia del presente documento non consente di entrare nel merito delle singole disposizioni regionali, ma è agevole verificare che la normativa intervenuta, oltre a disciplinare gli organismi di raccordo tra Regioni ed Enti locali, abbia per lo più confermato e precisato anch'essa un assetto preesistente alle riforme, riservando espressamente alle Regioni funzioni di programmazione e organizzazione del sistema sanitario, mentre ai Comuni sono pervenute competenze di tipo consultivo, autorizzativo c/o di vigilanza coerenti con la conferma del Sindaco quale autorità sanitaria locale mentre alle Aziende USL permangono compiti e funzioni di tipo organizzativo tecnico-sanitario mantenendo in capo ad esse autonomia imprenditoriale.

L'approvazione definitiva della legge costituzionale n. 3 del 2001 incide in maniera certamente rilevante sull'area dei servizi sanitari, trovando progressiva attuazione ( in direzione ampliativa) nella legislazione regionale .

I principali riferimenti legislativi in materia di tutela della salute nell'ambito della regione Emilia Romagna sono :

- la legge regionale 12.5.1994 n.19
- la legge regionale 25.2.2000 n.11
- legge regionale n.2 del 12.3.2003;
- la legge regionale 23.12.2004 n.29
- la legge regionale N. 4 del 19.2.2008

Le modifiche intervenute nella legislazione regionale seguono l'evoluzione della normativa nazionale introducendo sostanziali modifiche al sistema di erogazione delle prestazioni sanitarie specialistiche ed ospedaliere attraverso la modifica in senso regionalista del regime delle sperimentazioni gestionali e dei presidi ospedalieri, dalle quali la Regione è ripartita per configurare autonomamente l'assetto della fornitura agli utenti delle prestazioni sanitarie.

Dalla analisi della normativa regionale vigente e della delibera n. 175 del 22.5.2008 dell'assemblea regionale "1° Piano sociale e sanitario della Regione", si può sinteticamente rilevare quanto segue:

- 1) La Regione ha la competenza in materia di organizzazione, gestione e funzionamento del sistema sanitario ( art. 2 LR 29/04) ;
  - **La Regione assicura i livelli essenziali di assistenza (LEA) attraverso:**
    - Aziende Unità Sanitarie locali;
    - Aziende Ospedaliere la cui costituzione è disposta con atto motivato dalla Regione sulla base della casistica trattata, sul ruolo dell'Ospedale all'interno di specifici programmi regionali di assistenza individuati dal piano sanitario Regionale;
    - Altri soggetti pubblici/privati accreditati.
  - L'organizzazione del Servizio Sanitario Regionale prevede, tra i molteplici aspetti:
    - La PROGRAMMAZIONE A RETE;
    - Il GOVERNO CLINICO delle Aziende Sanitarie;
    - L'integrazione socio-sanitaria.
  - **Le Az. USL, articolate in distretti, hanno autonomia imprenditoriale**, la loro organizzazione e articolazione è disposta dal Direttore Generale, a sua volta di nomina regionale. Le Aziende declinano la loro attività tramite un piano di azioni (PAL) e la programmazione del budget, sulla base delle linee annuali di programmazione e finanziamento del servizio sanitario regionale. Il PAL contiene le linee operative sulla programmazione dei servizi sanitari( territoriali ed ospedalieri) , le modalità di erogazione di tali attività secondo i principi di equità di accesso e omogeneità dell'offerta tra più ambiti distrettuali.
  - **La sperimentazione , all'interno delle Aziende usl, di nuove modalità gestionali ed organizzative nell'erogazione dei servizi sanitari e socio-sanitari, attinenti alla gestione del personale, alle innovazioni di prodotto o di processo, devono essere preventivamente autorizzate dalla Giunta Regionale.** Tutte le sperimentazioni gestionali devono garantire convenienza economica, miglioramento della qualità e delle funzionalità rispetto alla programmazione regionale.
  - L'assistenza ospedaliera (che comprende i Livelli essenziali di assistenza di diagnosi, cura e riabilitazione) è organizzata in dipartimenti; a livello regionale è definita la programmazione , l'organizzazione , la produzione e la distribuzione dell'assistenza ospedaliera secondo il principio delle reti cliniche integrate (modello HUB e SPOKE

letteralmente “mozzo” e “raggi”) individuando le “ALTE SPECIALITA’ OSPEDALIERE”. I Centri di alta specializzazione (HUB) vedono concentrate competenze professionali e tecnologie altamente specializzate a cui gli OSPEDALI DEL TERRITORIO (SPOKE) inviano gli ammalati per diagnosi e cure di particolare complessità.

- Il SISTEMA EMERGENZA-URGENZA (composto da Guardia Medica, 118 e Pronto Soccorso) fa parte delle alte specialità ospedaliere.
- 2) la **Provincia** è soggetto istituzionale con competenze di coordinamento sull’area delle politiche sociali e dell’integrazione socio-sanitaria e tra queste e le altre politiche ( lavoro, casa, formazione professionale, istruzione, educazione, cultura, sport e tempo libero );
  - 3) La Conferenza territoriale sociale e sanitaria (CTSS) , organismo di ambito provinciale:
    - realizza il coordinamento delle politiche sociali, sanitarie e socio-sanitarie in particolare svolgendo un ruolo di indirizzo, consultivo, propulsivo, di verifica e controllo ed in particolare:
      - approva l’atto di indirizzo e coordinamento triennale contenente le priorità strategiche in area sociale, socio-sanitaria e sanitaria (**le scelte strategiche in ambito di programmazione sanitaria rientrano, in quanto indirizzi, in questo atto**);
      - partecipa alla formulazione del Piano attuativo locale ( PAL) dell’Azienda usl e lo approva ( il PAL si caratterizza quindi come traduzione pluriennale dell’azienda usl degli indirizzi contenuti nell’Atto di indirizzo della CTSS.)
      - individua i distretti e modifica i loro ambiti;
      - assicura l’equa distribuzione delle risorse tra i diversi ambiti distrettuali;
      - **definisce le strutture e i servizi ospedalieri necessari alla autosufficienza del territorio (art. 5 comma 2 LR 29/04)**;
      - esprime parere obbligatorio sul piano programmatico delle aziende sanitarie di cui all’art.5 L.R.n 50/94;
      - esprime parere sui risultati aziendali e sul raggiungimento degli obiettivi da parte del Direttore Generale( l’Azienda usl nell’attuazione del PAL rendiconta alla CTSS i risultati relativi agli obiettivi di ambito aziendale);
      - promuove accordi tra Azienda usl e enti locali;
  - 4) i **singoli Comuni** hanno funzioni di **carattere consultivo, nonché di indirizzo e controllo** in ogni distretto, esercitate nell’ambito del “ Comitato di distretto” (art. 5 commi 6-7 LR 29/04).
  - 5) Il Comitato di distretto è composto da tutti i Sindaci, o loro delegati, dell’ambito distrettuale; laddove sia presente una forma associativa ai sensi della L.R. 11 / 01 e s.m.i., che coincida con l’ambito distrettuale , a svolgere il ruolo di Comitato di distretto è l’organo esecutivo della forma associativa. Al Comitato di distretto partecipa il direttore di distretto; tale partecipazione si esplica tramite l’espressione di intesa. Il Comitato svolge le seguenti funzioni:
    - programmazione degli interventi in materia sociale e socio-sanitaria e in materia sanitaria più direttamente connessi con l’area dell’integrazione socio-sanitaria ( occorre specificare che l’integrazione socio-sanitaria si declina nell’ambito della c.d.”elevata integrazione” come definita al comma 4 dell’art.3 septies del d.lgs 502/92 così come inserito nel d.lgs 229/99 ed inclusa nei livelli essenziali di assistenza del DPCM 20 novembre 2001 – si tratta delle attività assistenziali connesse alle aree materno infantile, anziani, handicap, patologie psichiatriche e dipendenza, patologie da hiv e patologie cronico degenerative in fase terminale- e nell’ambito delle politiche sociali e sanitarie integrate per dare risposta a bisogni complessi- responsabilità genitoriali, infanzia, adolescenza, giovani, anziani, disabili, immigrazione, povertà ed esclusione sociale-);

- definisce in ambito sociale e socio-sanitario le priorità strategiche annuali, le tipologie degli interventi e dei servizi, le tendenze di sviluppo e/o contenimento, la allocazione delle risorse, le forme e i tempi di confronto e concertazione con i soggetti sociali
- esprime parere obbligatorio sulla programmazione delle attività territoriali (PAT) , sull'assetto organizzativo e sulla localizzazione dei servizi del distretto, e verifica i risultati. Qualora il parere del Comitato di distretto sia negativo , il direttore generale dell'Azienda usl procede solo previo parere della CTSS.
- Propone ai consigli comunali il Piano triennale per la salute e il benessere sociale contenente la programmazione dei servizi sociali e socio-sanitari ( il rapporto tra PAL e piano triennale per la salute e il benessere sociale è definito dalla coerenza e compatibilità, da un lato, di entrambi gli strumenti programmatori con l'Atto di indirizzo della CTSS,e,dall'altro, tra i contenuti specifici dei due documenti. Per quanto riguarda gli interventi sanitari, tale coerenza è garantita dal Direttore di distretto)


Da quanto fino ad ora enunciato, emerge in maniera chiara che l'assetto istituzionale attraverso il quale la Regione e gli Enti locali hanno organizzato la funzione di governo del sistema pubblico del welfare, si è consolidato intorno a due direttrici: la centralità del ruolo della Regione nel governo del servizio sanitario; la centralità degli Enti locali, in riferimento all'art.118 della Costituzione, nel governo degli interventi e dei servizi sociali.

Questi due distinti assetti sono all'origine di due diverse forme di integrazione istituzionale . La prima fa riferimento allo sviluppo di forme associative tra Enti locali per l'esercizio di funzioni e servizi in campo sociale ; la seconda riguarda lo sviluppo e il consolidamento della Conferenza territoriale sociale e sanitaria, quale strumento di raccordo istituzionale tra Enti locali e Aziende sanitarie.

Il recente "Piano sociale e sanitario" della Regione Emilia Romagna pone al centro il tema della integrazione, fin dal momento della programmazione ( Piano sociale e sanitario regionale, atto di indirizzo e coordinamento, Piano per la salute e il benessere sociale, PAL e PAT), di tutti i soggetti istituzionali ( Regione, Provincia, Enti locali), nel rispetto delle reciproche competenze, coinvolgendo i servizi territoriali e quelli residenziali , i servizi specialistici e i medici di medicina generale, le Aziende usl e quelle Ospedaliere. Integrazione che deve essere pensata e programmata all'interno dei processi di programmazione locale sulla base delle dinamiche tecnico-istruttorie e politiche -istituzionali proprie del sistema di "governance" sopra illustrato.

Il modello organizzativo del nuovo welfare è pertanto costituito da **reti integrate** di servizi: in attuazione degli art.3, 38 ,118 della Costituzione, lo Stato, la Regione e gli Enti locali garantiscono l'insieme dei diritti e delle opportunità volte allo sviluppo del benessere dei singoli e delle comunità ed assicurano il sostegno ai progetti di vita delle persone e delle famiglie . La Regione e gli Enti locali realizzano un sistema integrato di servizi e interventi con il concorso di soggetti terzi. Il sistema integrato è finanziato attraverso risorse derivanti dalla fiscalità e l'eventuale compartecipazione degli utenti si ispira a criteri di equità e progressività.

Richiamando il limite legislativo di cui all'art.8 del D.Lgs. 267/2000, comma 4, "Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale". riprodotto all'art. 1 "Materie oggetto del referendum" del Regolamento comunale per i referendum consultivi, ove si stabilisce che: "Sulle materie di esclusiva competenza comunale, con esclusione di quelle di cui all'art. 4, è ammesso referendum consultivo.....omissis", nonchè i criteri ermeneutici elaborati dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa di cui si è dato ampiamente conto nel verbale del 08/02/2010 e che qui integralmente si richiamano, si può ritenere che il quesito in esame **non riguardi materia "di esclusiva competenza comunale"** in quanto non riferibile al parametro normativo, al meglio descritto nel parere del Consiglio di Stato 2073 – sez. I

– 10 febbraio 1993, di materia nella quale “l’ente locale, che indice il referendum, sia dotato di competenza esclusiva, vale a dire sia competente ad adottare una deliberazione che per produrre il suo effetto e per raggiungere il suo scopo non abbia bisogno dell’ulteriore approvazione di altre autorità né del concorso di altri enti” (in tal senso anche C.d.S. parere n. 3045 – sez. I – 20 maggio 1998; Min. Interno Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali in numerosi pareri resi ad enti territoriali fra cui, da ultimo, il parere 25/02/2009 “Modalità di indizione referendum consultivo”).

Infatti le citate disposizioni legislative regionali affidano **alla Regione** la competenza in materia di organizzazione, gestione e funzionamento del sistema sanitario regionale e assegnano invece ai **Comuni** funzioni di indirizzo e controllo e funzioni consultive esercitate nell’ambito del “Comitato di distretto” tramite l’espressione di un parere sulla programmazione delle attività territoriali (PAT), sull’assetto organizzativo e sulla localizzazione dei servizi del distretto.

Accertata la competenza a livello regionale in ordine alla programmazione, organizzazione, produzione e distribuzione dell’assistenza ospedaliera secondo il principio delle reti cliniche integrate (HUB E SPOKE), si può senza dubbio concludere che il Comune di Castelfranco Emilia non dispone nella materia di potestà decisionale intesa come competenza primaria a deliberare in via definitiva ed è chiamato ad un ruolo di co-protagonista procedimentale (ovvero di co-programmatore) e mai di protagonista esclusivo (ovvero di programmatore esclusivo) (TAR Toscana –sez.II sentenza n.181 del 21.2.2008), limitandosi a fornire un parere nell’ambito della CTSS circa l’atto di indirizzo e coordinamento, l’approvazione del PAL, la distribuzione delle risorse, la definizione delle strutture e dei servizi ospedalieri necessari alla autosufficienza del territorio provinciale, e sui risultati aziendali (Vd. fra le altre: Tribunale di Prato –ordinanza collegiale 24 maggio 1999; C.d.S. – sez. I - 14 febbraio 2001, n. 39; T.A.R. Lecce Puglia sez. I - 15 febbraio 2001- n. 350; Corte dei Conti – Reg. Toscana – Sez. Giur. 1 luglio 2003 n. 527; Tribunale Savona – 27 marzo 2009).

D’altronde la descrizione, nell’ambito del quesito proposto, dell’azione amministrativa cui è chiamato l’ente locale come un adoperarsi “con ogni mezzo e presso le dovute sedi affinché il servizio di Pronto soccorso dell’Ospedale di Castelfranco Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso Ospedale venga tenuto in vita e potenziato”, colloca la potestà decisionale intesa come competenza primaria a deliberare in via definitiva in ordine alle determinazioni organizzative invocate presso una sede istituzionale diversa da quella comunale.

Tutto ciò premesso

### **IL COMITATO DEI GARANTI**

- preso atto delle osservazioni e motivazioni sopra espresse;
- con votazione unanime resa nelle forme di legge

### **DICHIARA INAMMISSIBILE**

Il terzo quesito referendario presentato in data 05/11/2009 dal Comitato “Liberi di scegliere”

**“Volete che l’Amministrazione comunale si adoperi con ogni mezzo e presso le dovute sedi affinché il servizio di Pronto soccorso dell’Ospedale di Castelfranco Emilia torni a funzionare 24 ore su 24 e che lo stesso Ospedale venga tenuto in vita e potenziato”**

alla luce del richiamato parametro normativo di cui all’art. 8, comma 4, del D.Lgs. 267/2000: “Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale”, riprodotto all’art. 1 “Materie oggetto del referendum” del Regolamento comunale per i referendum consultivi, ove si stabilisce che: “Sulle materie di esclusiva competenza comunale, con esclusione di quelle di cui all’art. 4, è ammesso referendum”

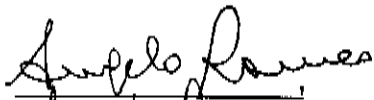
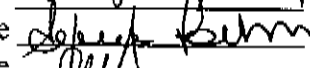



consultivo.....*omissis*", che univocamente e per quanto suesposto esclude la legittimità dell'oggetto (o materia) del referendum e pertanto la sua giuridica ammissibilità.

Il Comitato in tale sede precisa che il giudizio di inammissibilità del quesito in forza della motivazione sopra decritta è assorbente rispetto a qualsiasi ulteriore rilievo in ordine alla conferenza del quesito alle c.d. "materie escluse" di cui all'art. 4 del Regolamento comunale per i referendum consultivi e alla ammissibilità del contenuto del quesito rispetto ai parametri di legittimità declinati dal regolamento e dalla Corte Costituzionale.

La seduta è tolta alle ore 23,15

**IL COMITATO DEI GARANTI**

Dott. Angelo Romeo, Difensore Civico Comunale - Presidente   
Dott.ssa Anna Lisa Garuti, Segretario Generale - Componente   
Avv. Lorena Ricchi - Componente 

Il Segretario Verbalizzante  
Dott.ssa Annamarina Ballanti

