

ISTANZA URGENTE

Il sottoscritto Prof. Civale Mario, nella qualità di Coordinatore del Comitato dei promotori di Referendum comunali nel Comune di Maiori, con la presente

PREMESSO

– in data 14/08/2024 è stato costituito Comitato dei promotori di Referendum comunali, “a norma dell’art. 78 dello Statuto Comunale e dell’art. 6 del Regolamento comunale sui referendum” del Comune di Maiori, “con la nomina del Comitato dei promotori in persona dei sottoscrittori dott.ssa Cimini Marianna, Prof. Mario Civale, Dott. Fabio Ferrara, Prof. Lino Scannapieco, Prof.ssa Trofimenia Scannapieco, nonché il Coordinatore in persona del Prof. Mario Civale - che ne esercita la rappresentanza”;

– all'uopo, l'atto costitutivo conferiva “espressamente al Comitato dei promotori l’incarico di attivare le procedure referendarie e per l’effetto di sottoporre al Sindaco del Comune di Maiori i quesiti proposti e le illustrazioni delle finalità delle consultazioni proposte”;

– parimenti, con l'atto costitutivo il Comitato, “ai sensi dell’art. 6 co. 2 del Regolamento sui Referendum chiede al Sig. Sindaco ed al Consiglio Comunale del Comune di Maiori di attivare le procedure amministrative previste dallo Statuto e dal Regolamento comunale al fine di indire i seguenti referendum aventi ad oggetto i seguenti “temi, iniziative, programmi e progetti di interesse generale della Comunità”:

1) **Opera pubblica impianto di depurazione consortile in località Demanio**, gara di appalto avente ad oggetto “Risanamento ambientale dei corpi idrici superficiali della Provincia di Salerno - **Realizzazione dell'impianto di depurazione dei Comuni di Maiori e Minori** - Comparto attuativo n. 6 (CUPH26J16000820009 - CIG 8571702841)”, **soggetto proponente Provincia di Salerno**;

2) **Opera pubblica galleria Maiori-Minori**, gara di appalto denominata “SS. 163 "Amalfitana" Variante tra gli abitati di Minori e Maiori in località Torre Mezzacapo”, **soggetto proponente ANAS SPA**.

- Parimenti “Il costituito Comitato, in conformità all’art. 78 co. 4 dello Statuto comunale e del Regolamento per i referendum, propone i seguenti quesiti redatti in modo chiaro ed univoco” (allegato atto riportante i quesiti proposti).

- Infine, “in conformità all’art. 6 co. 2 del Regolamento, precisano che le finalità delle predette proposte di referendum: a) attengono alle superiori esigenze di tutela ambientale, culturale, paesaggistica, idrogeologica, storica ed archeologica di beni pubblici di assoluto valore salvaguardati da UNESCO; b) rispondono ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell’azione amministrativa; c) assolvono criteri di maggiore utilità sociale, produttività ed economicità delle alternative proposte. Le predette finalità sono diffusamente esposte nei due testi di petizione popolare che vengono allegate alla presente - formandone parte integrante e sostanziale

- ai fini della compiuta illustrazione di finalità e motivazioni delle richieste di referendum e delle possibili alternative proposte" (allegate petizioni popolari riportanti le finalità delle petizioni e le alternative proposte).

In via di estrema sintesi basti solo ricordare che i referendum hanno ad oggetto opere pubbliche potenzialmente aventi rilevante impatto ambientale, culturale e paesaggistico su aree protette da rilevanti vincoli di Legge, quali: a) **Decreto di vincolo del Ministero dei Beni Culturali del 9 gennaio 1990** ai sensi della L.1089/1939 e dell'art 10 del D.Lgs. 42/2004 in relazione al sito della Grotta dell'Annunziata; b) **DM 01.12.1961** (intero territorio Comune di Maiori); c) **art. 136 D.Lgs. 42/2004** e smi (aree di notevole interesse pubblico, c.d. bellezze d'insieme); d) **art. 142 co. 1 lettera a) D.Lgs. n. 42/2004** (i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare); e) **art. 142 co. 1 lettera a) D.Lgs. n. 42/2004 lett. f) (parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi); f) Parco Regionale dei Monti Lattari (EUAP0527); g) Sito Unesco Costiera amalfitana Codice IT 830; h) Siti SIC - Natura 2000 - ZSC - denominate "Valloni della Costiera Amalfitana" e "Valle del Demanio"; i) PUT Sorrentino-Amalfitano, aree classificate di vincolo; l) rischio archeologico per la presenza della Chiesa dell'Annunziata sita all'interno della omonima Grotta; m) vincolo idrogeologico ai sensi del R.D. 3267/1923 - classificazione P4/R4.**

Peraltro sussistono soluzioni alternative proposte con le petizioni allegate, caratterizzate da maggiore utilità sociale, produttività ed economicità e sostanzialmente prive di impatto ambientale e paesaggistico. Ma – allo stato – tali soluzioni non sono state considerate dagli Enti competenti ai fini di una valutazione comparativa delle opere.

- Pertanto, allo stato, i referendum proposti rappresentano l'unico rimedio ulteriormente esperibile dalla popolazione.

– In data 14/08/2024 - ai sensi dello Statuto comunale e del Regolamento sui referendum - l'atto costitutivo contenente altresì le predette istanze di referendum – unitamente a 78 firme di cittadini residenti promotori – è stato notificato al Sindaco di Maiori (allegata PEC).

* * *

Tutto ciò premesso, con la presente

ESPONE

Il procedimento referendario nel Comune di Maiori – aventi ad oggetto la partecipazione democratica dei cittadini all'azione amministrativa - è soggetto a precise norme di ordine pubblico.

NORME STATUTARIE

- Lo Statuto del Comune di Maiori (allegato) risulta approvato con delibera del Consiglio comunale n. 40 del 23/12/1999 e successivi adeguamenti eventuali.

L'art. 78 dello Statuto comunale di Maiori dispone che "1. il Consiglio comunale [...] può deliberare l'indizione di referendum consultivi, propositivi e abrogativi" [...] "3. Soggetti promotori del referendum possono essere: a) il 13% degli elettori del Comune; b) il Consiglio comunale a maggioranza del 2/3 dei consiglieri assegnati al

Comune". "4. il quesito deve essere formulato in modo chiaro e univoco".

– Sotto altro profilo l'art. 78 co. 4 consente espressamente referendum per "opere e infrastrutture pubbliche", prescrivendo in tal caso solo la "facoltà del Consiglio comunale integrare il quesito con una o più domande alternative";

– In tale contesto, lo Statuto vieta esclusivamente "2 ... referendum: in materia di tributi locali e tariffe; di attività amministrative vincolate da leggi statali e regionali ...".

Sul punto va chiarito in via preliminare che lo Statuto vieta esclusivamente iniziative referendarie per attività "vincolate da leggi statali e regionali", ma giammai vieta referendum per opere pubbliche ancora a realizzarsi sul territorio del Comune di Maiori (anche se aventi carattere intercomunale) giacché la Comunità locale è unica titolare del diritto alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, della salute pubblica sul proprio territorio ed ha il diritto-dovere di essere sentita sulle questioni rilevanti la gestione del proprio territorio. Peraltro i principi generali e la legge nazionale in materia di istituti di partecipazione popolare (cui lo Statuto ed il Regolamento in ogni caso devono adeguarsi) non escludono assolutamente la possibilità di partecipazione popolare a procedimenti amministrativi aventi ad oggetto opere pubbliche anche di carattere intercomunale. Sul punto sussiste già un precedente nel Comune di Maiori giacché nell'anno 2008 la Commissione prevista dall'art. 79 dello Statuto ebbe ad approvare ed indire Referendum popolare avente ad oggetto *project financing* per opera pubblica Istituto scolastico e box auto, nonostante la previsione dell'utilità inter-comunale delle opere in progetto.

– Inoltre, con norma di rinvio espressamente "6. Il Regolamento disciplina le modalità e i tempi di presentazione della richiesta, della raccolta delle firme e della loro verifica ... nonché ogni altra modalità concernente l'indizione e lo svolgimento del referendum".

– L'art. 79 dello Statuto prevede inoltre "l'ammissibilità del referendum è valutata previamente alla raccolta delle firme e secondo modalità e termini stabiliti dal Regolamento da una Commissione composta dal Difensore civico che la presiede, dal Sindaco, da un consigliere di maggioranza ed uno di minoranza nominati dal Consiglio comunale, dal Segretario comunale e da due membri scelti tra avvocati segnalati dall'Ordine professionale o magistrati anche in pensione. Nel caso in cui il Difensore civico manchi, il suo ruolo sarà ricoperto da un Magistrato anche in pensione".

* * *

NORME REGOLAMENTO ATTUAZIONE REFERENDUM

- Il Regolamento comunale sui referendum risulta approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 15 del 14/06/1996.

In via preliminare, va subito chiarito che il Regolamento sui referendum del Comune di Maiori è stato approvato precedentemente all'ultima modifica statutaria effettuata dal Comune per aggiornare la disciplina degli istituti di partecipazione popolare statuari alla legge.

Il Regolamento, pertanto, non risulta aggiornato alla nuova disciplina prevista dallo Statuto conformemente

alla Legge. Per l'effetto, **in caso di contrasto tra norme statutarie (di rango superiore) e regolamentari (di rango inferiore) va applicata la norma statutaria superiore ovvero la norma regolamentare in contrasto va interpretata alla luce della norma statutaria.**

Parimenti, **una lettura costituzionalmente orientata delle norme impone che le norme regolamentari vengano applicate secondo il principio democratico volto a favorire la partecipazione popolare alla gestione della pubblica amministrazione** anziché limitarla così come peraltro previsto dai principi generali e dall'intera normativa statale e comunitaria in materia di partecipazione, accesso e trasparenza nella gestione e controllo dell'attività amministrativa che non vietano, anzi favoriscono, la possibilità di partecipazione popolare all'azione amministrativa anche nei procedimenti aventi ad oggetto opere pubbliche da parte della Comunità amministrata, unica titolare dei diritti alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, della salute pubblica ed in generale della tutela, gestione e programmazione del proprio territorio.

– Sul punto sussiste già un precedente nel Comune di Maiori giacché nell'anno 2008 la Commissione prevista dall'art. 79 dello Statuto ebbe ad approvare ed indire Referendum popolare avente ad oggetto *project financing* per opera pubblica Istituto scolastico e box auto, nonostante il contrasto tra norme statutarie e norme regolamentari.

* * *

NORME ED ONERI ASSOLTI DAL COMITATO PROMOTORE

– L'art. 4 del Regolamento prevede che *“il referendum è indetto dal sindaco a seguito di deliberazione adottata dal Consiglio comunale: a) per iniziativa dello stesso Consiglio; b) **per iniziativa dei cittadini, in numero non inferiore a quello stabilito dallo Statuto comunale, rappresentati dal Comitato dei promotori”;***

– l'art. 6 del Regolamento dispone che *“1. i cittadini che intendono promuovere un referendum procedono con la sottoscrizione di almeno 50 elettori, alla costituzione di un Comitato dei promotori, composto da cinque di essi ed alla definizione del quesito – o dei quesiti - che dovrà essere oggetto del referendum. 2. Il Comitato sottopone al Sindaco la richiesta dei sottoscrittori, con l'indicazione del quesito e delle finalità della consultazione”.*

Sul punto, **le norme statutarie e regolamentari citate risultano perfettamente assolte da parte dello scrivente Comitato con la formalizzazione di atto costitutivo e richiesta referendaria, sottoscritti da parte di ben 78 cittadini elettori, e la notificazione al Sig. Sindaco della richiesta di referendum completa di ogni altro onere richiesto dalle norme statutarie e regolamentari citate in data 14/08/2024** (pec allegata).

* * *

DOVERI DEL SINDACO E SEGNALATA OMISSIONE DI ATTI

– L'art. 6 del Regolamento parimenti dispone che *“3. **il Sindaco convoca entro 15 giorni la Commissione per i Referendum ... la quale si pronuncia sull'ammissibilità del quesito proposto per il referendum, tenuto conto di quanto dispongono la legge, lo statuto ed il regolamento**”, lasciando anche alla Commissione il potere di effettuare *“modifiche, integrazioni, perfezionamento del quesito per renderlo chiaro ed univoco”.**

– **Sul punto è evidente che lo Statuto ed il Regolamento non lasciano al Sindaco nessun margine di**

discrezionalità politica (“convoca entro 15 giorni la Commissione”) ma disciplinano modalità e termini delle operazioni referendarie demandando esclusivamente alla Commissione per i referendum ogni valutazione sul merito dei quesiti referendari e sulla regolarità e perfezionamento del relativo procedimento amministrativo.

– Ebbene, nonostante la formale notificazione della richiesta di referendum (allegato) e di ben 2 missive depositate agli atti del Comune di Maiori (allegate), per quanto a conoscenza, **a tutt'oggi il Sindaco non ha ancora avviato le procedure per la nomina della Commissione né convocato il Consiglio comunale ai fini della nomina dei membri** di competenza del Consiglio Comunale.

– **Tale omissione contrasta formalmente con le norme statutarie e regolamentari** nella parte in cui impongono un termine per la nomina della Commissione ed **oltretutto appare più grave giacché rischia di impedire lo svolgimento del Referendum entro il 2025 alla luce delle norme statutarie e regolamentari**, in violazione con i principi generali e le norme nazionali e comunitarie in tema di istituti di partecipazione popolare ed open-government.

* * *

- Infatti, **il procedimento referendario è alquanto complesso e soggetto ad una serie stringente di termini perentori** finalizzati a:

a) **formalizzazione della richiesta del referendum, “entro sessanta giorni da quello di notifica della decisione di ammissione dei referendum”** da parte della Commissione per i Referendum (ex art. 6 co. 10 Regolamento);

b) **emissione della deliberazione del Consiglio comunale di indizione “adottate entro il 31/12 di ogni anno”** (art. 8 co. 1 Regolamento);

c) **indizione del referendum, “adottato dal sindaco almeno 60 giorni prima della data di votazione”** (art. 8 co. 2 Regolamento);;

d) convocazione dei comizi elettorali, **“entro il quarantacinquesimo giorno precedente previsto quelle della votazione”**;

e) lo svolgimento delle relative operazioni elettorali.

– Pertanto, solo dopo la convocazione della Commissione le operazioni referendarie possono proseguire e portare all'approvazione dei quesiti anche tramite *“modifiche, integrazioni, perfezionamento del quesito per renderlo chiaro ed univoco”* (entro 30 giorni), alla raccolta delle firme autenticate (entro 60 giorni) alla deliberazione (entro il 31/12) ed alla successiva indizione e svolgimento delle operazioni elettorali.

- **La perentorietà dell'intero procedimento referendario e dei termini delle relative operazioni nonché lo stesso tenore della norma (“convoca entro 15 giorni”) non inducono dubbi circa la natura di dovere giuridico** (atto dovuto del Sindaco) **e perentorietà del termine di convocazione della Commissione per i referendum, anche previa convocazione del Consiglio comunale per la nomina dei membri di propria competenza.**

Una conclusione **confermata dalla natura pubblicistica e di ordine pubblico delle norme in materia di**

procedimenti elettorali, dai principi generali e dalle norme in materia di partecipazione democratica, accesso e trasparenza nella gestione e controllo dell'azione amministrativa da parte della Comunità amministrata, unica titolare dei diritti alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, della salute pubblica ed in generale della gestione del proprio territorio.

Apparirebbe peraltro irragionevole gravare i cittadini di doveri giuridici e termini perentori entro cui assolvere i propri diritti di partecipazione democratica e controllo dell'operato della P.A. e non interpretare, in senso parimenti perentorio e doveroso, il termine e gli atti con cui il Sindaco (il soggetto pubblico la cui azione amministrativa è sottoposta a controllo dei cittadini) debba avviare il procedimento referendario.

Non fosse altro perché la natura dilatoria del termine e/o la natura facoltativa di tale atto (anzi vero e proprio dovere giuridico di natura pubblicistica) comporterebbe il blocco delle operazioni referendarie ed il rischio di non ottenere la delibera consiliare entro il 31/12 a norma di Regolamento.

Al contrario, la mancata convocazione da parte del Sindaco della Commissione per Referendum – nonostante la formale richiesta notificata e ben due lettere di sollecito allegati – palesa una chiara volontà di omettere i propri doveri di ufficio con il rischio concreto di impedire la deliberazione delle operazioni referendarie entro il termine del 31/12 previsto dal Regolamento.

* * *

L'ordinamento italiano presta una particolare attenzione alla partecipazione diretta del cittadino nella vita delle Istituzioni locali. Giova ricordare in proposito, che l'Italia ha fatto propri i principi della Carta Europea dell'autonomia locale a cui ha aderito sottoscrivendo la relativa convenzione, poi ratificata con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

L'articolo 3 della Carta, al comma 2, riconoscendo alle collettività locali il diritto di regolamentare ed amministrare, nell'ambito della legge, una parte importante di affari pubblici mediante Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti, ha precisato, altresì, che *“detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge”*.

Gli istituti di partecipazione e gli organismi consultivi del cittadino trovano una loro concretizzazione nel T.U.O.E.L. n. 267/00 e, indipendentemente dalla dimensione demografica dell'ente, fanno parte del contenuto necessario e non meramente facoltativo dello statuto.

Un rinvio allo statuto è previsto dal comma 3 dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 267/00 in merito alla previsione di forme di consultazione della popolazione, nonché alle 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 con la determinazione delle garanzie per il loro tempestivo esame.

Rispetto alla normativa previgente è stata ampliata la valenza dell'istituto del referendum popolare, attualmente configurabile non più solo come consultivo (unica tipologia prevista nell'originale formulazione

della legge n. 142 del 1990 e volta a consentire la consultazione della popolazione su rilevanti questioni di interesse locale), ma anche come abrogativo (di provvedimenti a carattere generale degli organi istituzionali e burocratici dell'ente), propositivo (per approvare proposte di atti avanzate dalla stessa amministrazione o da altri soggetti), confermativo, di indirizzo e oppositivo-sospensivo. In tal senso, si è anche affermato che il potere statutario in materia resta ampio con riguardo all'oggetto del referendum, alla determinazione del numero dei partecipanti per la sua validità e alla possibilità di prevedere effetti consequenziali per l'amministrazione locale legati all'esito del referendum.

Nel caso di specie, l'art. 78 del Comune di Maiori prevede la possibilità di indire referendum abrogativi, propositivi o consultivi e deve essere attuato.

* * *

Tutto ciò premesso ed esposto, il sottoscritto Prof. Mario Civale, nella qualità di Coordinatore del Comitato dei promotori di Referendum comunali nel Comune di Maiori, con la presente

CHIEDE

a S.E. Sig. Prefetto della Provincia di Salerno, di adottare tutte le opportune iniziative – anche di nomina di Commissario ad acta in sostituzione del Sindaco p.t. che ha tutt'oggi ha dimostrato volontà di omettere i suoi doveri di ufficio con il rischio concreto di impedire l'assolvimento delle delibere entro il 31/12 previsto dal Regolamento - per il prosieguo delle attività amministrative previste dallo Statuto del Comune di Maiori e del Regolamento Comunale sui Referendum ai fini della nomina della Commissione per i referendum volta alla verifica dell'ammissibilità delle proposte referendarie ed all'approvazione dei quesiti anche tramite *“modifiche, integrazioni, perfezionamento del quesito per renderlo chiaro ed univoco”* nonché per lo svolgimento dei successivi atti amministrativi previsti dallo Statuto e dal Regolamento (presa d'atto operazioni Commissione per i referendum, convocazione Consiglio comunale, indizione referendum, convocazione comizi elettorali, promulgazione del risultato referendario, atti di ottemperanza ed ogni ulteriore atto) demandati alla competenza del Sindaco.

La presente riveste carattere di urgenza stante la particolare natura dei quesiti proposti ad oggetto opere pubbliche aventi gravissimo impatto su elementi di tutela ambientale, culturale, paesaggistica del territorio della Costiera amalfitana (protetto da UNESCO, ricadenti in Aree SIC, ZSC, Tutela 2000, Parco dei Monti Lattari, aree P4-R4 sotto il profilo idrogeologico) ed in relazione alla scadenza del 31/12 per la conclusione del procedimento di approvazione e deliberazione dei referendum proposti.

Con ossequio