

**Verbale n.2**

**Comitato dei Garanti per i referendum comunali**

Oggi 23 luglio alle ore 14,40 presso la Sala del Dentone del Comune di Bologna si è riunito, previa regolare convocazione via e-mail del 18 luglio 2012, il Comitato dei garanti per procedere, ai sensi dell'articolo 7 dello Statuto e degli artt. 10 ss. del Regolamento sui diritti di partecipazione e informazione dei cittadini, all'esame dei due quesiti referendari presentati dal "Nuovo Comitato articolo 33": P.G. 164188 e P.G. 164192, entrambi depositati il 4 luglio 2012.

Sono presenti i Signori:

- Prof. Antonio Carullo
- Prof. Tomaso Francesco Giupponi
- Avv. Donatella Ianelli
- Avv. Edoardo Carlo Raffiotta
- Prof.ssa Francesca Rescigno

Per prima cosa il Comitato procede all'elezione del nuovo Presidente. In assenza di un'esplicita disciplina in materia, e considerando la prassi ricordata dal Professor Carullo per cui a turno ogni componente del collegio in relazione ad ogni tornata di richieste referendarie assume le vesti di Presidente *pro tempore*, il Comitato all'unanimità elegge Presidente la Professoressa Francesca Rescigno.

In via preliminare, il Comitato prende atto che il Settore Segreteria Generale ha completato in data 10 luglio 2012 le verifiche formali sulle richieste presentate. Tale verifica ha accertato la correttezza formale delle due richieste che risultano quindi idonee ad essere valutate per quanto concerne il profilo dell'ammissibilità (si veda comunicazione allegata nota n. 42/2012).

Il Comitato procede quindi all'esame delle due richieste referendarie.

Si dà atto della presentazione di n. 3 memorie. La prima memoria, presentata in data 19 luglio 2012 (P.G. 177052) dalla Presidente pro tempore della Commissione Affari Generali ed Istituzionali del Consiglio Comunale di Bologna Valentina Castaldini, si riferisce specificatamente al primo quesito, contestandone sotto vari profili l'ammissibilità (P.G. 164188 del 4 luglio 2012).

La seconda memoria depositata il 21 luglio 2012 (P.G. 178322) è stata presentata dal Comitato promotore 'Nuovo Comitato art. 33', il quale ha ribadito le ragioni dell'ammissibilità di entrambi i quesiti.

La terza memoria, presentata in data 23 luglio 2012 (P.G. 178829) dalla Presidente *pro tempore* della Commissione Affari Generali ed Istituzionali del Consiglio Comunale di Bologna Valentina Castaldini, si riferisce specificatamente al secondo quesito referendario (P.G. 164192 del 4 luglio 2012).

In merito all'esposto presentato dalla Consigliera Valentina Castaldini alla Procura della Repubblica in data 21 luglio 2012 concernente la presunta falsità di alcune firme depositate all'atto della richiesta referendaria (esposto allegato alla memoria del 23 luglio 2012, P.G. 178829), il Comitato dei Garanti, a maggioranza, ritiene di non dover entrare nel merito della questione in quanto essa risulta estranea alle attribuzioni del Comitato stesso (ai sensi dell'articolo 7, comma 4 dello Statuto Comunale e art. 10 del Regolamento), ed è rimessa, invece, all'Autorità giudiziaria. Il Professor Carullo, al contrario, ritiene necessario acquisire preventivamente risposta dalla Segreteria generale sul punto, ed in particolare sul condizionamento che questo esposto può avere rispetto alla nota n. 42/2012 in cui il Segretario ha segnalato l'assenza di impedimenti formali a procedere nel merito dell'ammissibilità dei due quesiti.

#### Premesso

che lo Statuto del Comune di Bologna all'art. 7 prevede la possibilità di sottoporre a referendum consultivo quesiti "su questioni di rilevanza generale attinenti alla competenza del Consiglio comunale" che - ai sensi dell'art. 10 del Regolamento - riguardino "atti da assumere da parte degli organi comunali";

che ai sensi dell'art. 10 c. 2 del Regolamento per essere ammissibile "il quesito referendario: a) deve riguardare materia di esclusiva competenza locale; b) deve essere chiaro ed univoco e rispettare i principi di coerenza logica e i limiti imposti dall'ordinamento",

il Comitato procede dunque all'esame della prima richiesta referendaria (P.G. 164188):

*"Quale, fra le seguenti proposte di utilizzo delle risorse finanziarie comunali, indicate in euro 955.500 + 100.000 per l'anno scolastico 2011/2012 nella deliberazione di giunta comunale PG n. 203732/2011, approvata il 27/09/2011, secondo il vigente sistema delle convenzioni con le scuole di infanzia paritaria a gestione privata, ritieni più idonea per assicurare il diritto all'istruzione delle bambine e dei bambini che domandano di accedere alla scuola dell'infanzia?"*

- a) utilizzarle per le scuole comunali e statali*
- b) utilizzarle per le scuole paritarie private".*

Il Comitato dopo ampia discussione rileva che la Delibera in oggetto, riferita all'anno scolastico 2011-2012, risulta avere già esaurito i propri effetti (anche sul piano finanziario). Pertanto dichiara la richiesta referendaria inammissibile all'unanimità, anche a prescindere dalla puntuale analisi di ulteriori profili di inammissibilità.

Il Comitato, quindi, procede all'esame della seconda richiesta di referendum (P.G. 164192):

*"Quale, fra le seguenti proposte di utilizzo delle risorse finanziarie comunali, che vengono erogate secondo il vigente sistema delle convenzioni con le scuole di infanzia paritaria a gestione privata, ritieni più idonea per assicurare il diritto all'istruzione delle bambine e dei bambini che domandano di accedere alla scuola dell'infanzia?"*

- a) *utilizzarle per le scuole comunali e statali*
- b) *utilizzarle per le scuole paritarie private".*

Il Comitato dei Garanti, dopo ampia discussione, a maggioranza dichiara ammissibile tale quesito, non ravvisando l'esistenza di alcuno dei limiti previsti dalle norme statutarie e regolamentari in materia.

In primo luogo, e in via preliminare, il Comitato rileva la sostanziale differenza del quesito in oggetto rispetto alla richiesta di cui al P.G. 47757 presentata in data 2 marzo 2011 e dichiarata inammissibile con decisione del 29 giugno 2011.

Nel merito, e più nello specifico, l'attuale quesito riguarda una materia di sicura competenza locale (e in particolare di competenza del Consiglio comunale) essendo incentrato sul sistema di finanziamento delle scuole di infanzia (Cfr. tra le altre disposizioni in materia: Legge n. 62 del 2000; Decreto Legislativo n. 112 del 1998; Legge n. 59 del 1997; Legge regionale Emilia Romagna n. 12 del 2003).

Così come formulato il quesito soddisfa altresì gli altri presupposti di ammissibilità, essendo rispettato il requisito della chiarezza, univocità e coerenza logica poiché risulta chiara l'alternativa posta ai cittadini circa la preferenza nella destinazione dei finanziamenti ai servizi di istruzione per l'infanzia pubblici o privati.

Infine, il quesito riguarda attività deliberativa effettivamente in corso, in quanto l'esclusivo e generale riferimento al '*vigente sistema delle convenzioni con le scuole di infanzia paritaria a gestione privata*', permanendo una sostanziale continuità nei principi ispiratori della disciplina in materia, appare svincolato da precisi limiti temporali relativi ad uno specifico esercizio finanziario (come invece è evidente nel primo quesito).

Ciò vale, da ultimo, anche in riferimento alla delibera del 23 luglio 2012 avente ad oggetto "Definizione del nuovo sistema delle convenzioni con le scuole d'infanzia paritarie a gestione private" di cui al P.G. 139916/2012, la quale si presenta in linea di sostanziale continuità con le precedenti convenzioni in materia.

**Il Comitato dei Garanti all'unanimità dichiara inammissibile il quesito referendario presentato dal "Nuovo Comitato art. 33" in data 4 luglio 2012 (PG 164188).**

Prof. Antonio Carullo

Prof. Tomaso Francesco Giupponi

Avv. Donatella Ianelli

Avv. Edoardo Carlo Raffiotta

Prof.ssa Francesca Rescigno

**Il Comitato dei Garanti, altresì, a maggioranza dichiara ammissibile il quesito referendario presentato dal "Nuovo Comitato art. 33" in data 4 luglio 2012 (PG 164192)**

Prof. Tomaso Francesco Giupponi

Avv. Donatella Ianelli

Avv. Edoardo Carlo Raffiotta

Prof.ssa Francesca Rescigno

### **Opinione dissenziente del Prof. Antonio Carullo**

Con riferimento al secondo quesito referendario presentato dal "Nuovo Comitato art. 33" in data 4 luglio 2012 (PG 164192) il Prof. Antonio Carullo rileva che lo stesso è inammissibile in quanto:

- non si riferisce ad un atto specifico del Consiglio Comunale, così come espressamente imposto dallo Statuto comunale (art. 7, comma 2 il quale fa sempre riferimento ad atti del Consiglio) ma ad un indeterminato "sistema delle convenzioni" ignoto all'elettore;

è generico ed indeterminato e tale da non consentire all'elettore di esprimersi con riferimento alle agli atti del Consiglio sottoposti a referendum oppure, se si dovesse intendere il quesito come riferito al complesso degli atti consiliari indicati al secondo capoverso della relazione, allora si deve ritenere come detta attività non possa rispondere positivamente al limite di cui all'art. 7, comma 4, lett. c) dello Statuto. Del resto la del. C.C. 139916/2012 oggi approvata dimostra come si sia voluto provvedere in senso innovativo per il triennio 2012/2015 modificando l'assetto deliberativo conosciuto dai proponenti.

Il quesito referendario è inoltre ed in subordine, inammissibile in quanto:

riprende sostanzialmente il quesito referendario già dichiarato inammissibile dal Comitato Garanti il 29.6.2011 e non impugnato nei termini, rendendo definitiva la determinazione

incorre nei limiti imposti dall'ordinamento, in relazione all'art. 10, comma 2, lett. b), per i seguenti motivi che si riprendono:

a) con riferimento alle scuole d'infanzia statali, il quesito non considera che il Comune è tenuto a sopportare gli oneri economici di cui all'art. 107 del D.Lgs. n. 297/1994, sicché la destinazione di tutti i fondi (in materia di scuole d'infanzia) a favore delle (sole) scuole statali e comunali si pone in contrasto con detta disposizione;

b) con riferimento alle scuole d'infanzia paritarie private, il quesito non considera la connotazione che discende per dette scuole dalle disposizioni legislative statali e regionali, nonché da quelle regolamentari comunali: il costituire esse parti integranti del << sistema nazionale d'istruzione >> e perciò il loro essere destinatarie degli interventi di sostegno economico posti dalla normativa a carico del Comune. Conseguentemente la scelta derivante dal quesito, si configura in termini di illegittimità, assumendo al contempo una connotazione discriminatoria, come rilevato dalla Corte costituzionale n.42/2003;

c) sempre con riferimento alle scuole d'infanzia paritarie private, il quesito si pone in contrasto con il precetto discendente dall'art. 118, co. 3 Cost. . Senza entrare nella valutazione dell'esatto valore e della portata di detta disposizione (se essa esprima una norma dotata di piena precettività tale da configurare in capo agli interessati veri e propri diritti soggetti perfetti oppure, all'opposto, se essa, alla luce del complessivo quadro costituzionale (ad es. art. 33), si configuri come norma solo programmatica o di indirizzo), è senz'altro ragionevole ritenere che il principio di sussidiarietà orizzontale (o sociale), ancorché, in ipotesi, privo della capacità di imporre comportamenti conformi immediatamente esigibili, e quantomeno in grado di precludere la legittimità di comportamenti palesemente difformi. Come accennato nella citata delibera P.G.N. 139916/2012, il Comune di Bologna ha da anni attivato con le scuole d'infanzia private paritarie un sistema di convenzionamento, dando atto che dette scuole realizzano un'attività di interesse generale, concorrendo esse a garantire, insieme altre scuole d'infanzia statali e a quelle comunali, il servizio di istruzione materna a favore della generalità dei bambini bolognesi. In altre parole, il Comune di Bologna nel settore delle scuole d'infanzia ha dato attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale, favorendo quell'autonoma iniziativa di formazioni sociali che proprio nel campo dell'istruzione ha trovato una tipica manifestazione.

E con riguardo al principio di sussidiarietà orizzontale, come realizzatosi nel campo della scuola d'infanzia nel territorio bolognese, il quesito referendario tende a proporre una scelta tale da portare ad una vera e propria cancellazione del grado di attuazione della citata disposizione costituzionale nel Comune di Bologna. Sotto questo aspetto il quesito risulta altresì incompatibile con il principio del diritto allo studio stabilito in sede costituzionale posto che, come ha osservato la Corte Costituzionale nella sentenza n. 33/2005, "la legge n. 62 del 2000, infatti, nel prevedere l'istituzione delle scuole paritarie, quali componenti del sistema nazionale di istruzione, ha altresì dettato un principio, valido per tutte le scuole inserite in detto sistema di istruzione, volto a rendere effettivo il diritto allo studio anche per gli alunni iscritti alle scuole paritarie, da essa legge disciplinate. E nel far ciò, la medesima legge ha previsto un finanziamento straordinario, aggiuntivo rispetto agli

ordinari stanziamenti, in favore dette Regioni e dette Province autonome, finalizzato al sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione".

Né è possibile, visto il quesito formulato e la relazione di accompagnamento, ipotizzare una riformulazione del quesito stesso idonea a superare i rilievi di inammissibilità in coerenza con gli intendimenti del Comitato promotore.

Prof. Antonio Carullo

la seduta è stata alle ore 19.15

Il Presidente Francesco Desupis



ii, 05 luglio 2012

Prot. n. 42/2012

Al Comitato dei Garanti

Oggetto: presentazione di due quesiti referendari da parte del Nuovo Comitato art. 33.

Gentilissimi,

in assenza della Direttrice del Settore Segreteria Generale, Unità Organizzativa che risulta essere titolare dei procedimenti relativi agli Istituti di Partecipazione, comunico che nella data di ieri, 4 luglio 2012, sono state presentate al Protocollo Generale di questo Comune due proposte di quesito referendario. Sulla scorta dell'esperienza recentemente vissuta, in considerazione della lacunosa regolamentazione delle diverse fasi procedurali conseguenti alla presentazione di un quesito da sottoporre a referendum consultivo, chi scrive ha provveduto a disporre immediatamente in ordine alle verifiche formali della documentazione presentata, per le quali verifiche formali non è prevista una disciplina esplicita neanche in ordine alle tempistiche da rispettare.

Le verifiche sull'esistenza dei sottoscrittori, sulla loro iscrizione nelle liste elettorali comunali e sulla rispondenza dei documenti presentati, alle scarse indicazioni contenute nel Capo III, Art. 11, comma 2 del Regolamento, sono state avviate questa mattina stessa e gli esiti saranno comunicati quanto prima.

La lettura combinata dello Statuto Comunale e del Regolamento sui diritti di partecipazione, fa emergere un unico dato: il Comitato dei Garanti deve decidere sull'ammissibilità dei quesiti referendari presentati entro 30 giorni dalla loro acquisizione al Protocollo Generale dell'Ente. Pertanto, il termine per la decisione sull'ammissibilità dei quesiti deve essere individuato nel giorno 2 agosto p.v.

La Segreteria Generale rimane in attesa di conoscere la data di convocazione del primo incontro del Comitato che dovrà essere comunicata anche al Comitato proponente.

Distinti saluti

dott. Luca Uguccione

Segretario Generale

Piazza Maggiore, 6 - 40127 Bologna tel. 051-2193583 - fax 051 - 2193462