



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

## Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 24 marzo 2021

**NUMERO AFFARE 00839/2020**

OGGETTO:

Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali.

**Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica** proposto da Confagricoltura Treviso, Federazione Provinciale Coldiretti Treviso, Confederazione Italiana Agricoltori di Treviso, Consorzio di Tutela della Denominazione di Origine Controllata Prosecco e Consorzio Tutela del Vino **Conegliano** Valdobbiadene Prosecco contro il Comune di **Conegliano** e il Collegio dei Garanti sul referendum consultivo comunale avverso l'ammissibilità della richiesta referendaria presentata dal Comitato Referendum "**Conegliano** senza pesticidi";

### LA SEZIONE

Vista la nota n.0008844 del 9.7.2020 di trasmissione della relazione con cui il Ministero dell'interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Riccardo Amato;

Premesso:

Confagricoltura Treviso, Federazione Provinciale Coldiretti Treviso, Confederazione Italiana Agricoltori di Treviso, Consorzio di Tutela della Denominazione di Origine Controllata Prosecco e Consorzio Tutela del Vino **Conegliano** Valdobbiadene Prosecco hanno presentato ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro il Comune di **Conegliano** e il Collegio dei Garanti sul referendum consultivo comunale per l'annullamento: a) della determinazione assunta il 4 settembre 2019 dal Collegio dei garanti referendum consultivo comunale con la quale è stata deliberata l'ammissibilità della richiesta referendaria presentata dal Comitato Referendum "**Conegliano** senza pesticidi"; b)

del decreto del Sindaco del Comune di **Conegliano** n.52436 del 4 ottobre 2019 ad oggetto “Indizione referendum consultivo comunale promosso dal Comitato Referendum “Comitato **Conegliano** senza Pesticidi”. Determinazione” con il quale è stato indetto il referendum consultivo promosso dal Comitato Referendum “Comitato **Conegliano** senza pesticidi”.

I ricorrenti eccepiscono violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere, atteso che il referendum mira ad introdurre nel regolamento intercomunale di polizia rurale del Comune di **Conegliano** un divieto generale di utilizzo di prodotti fitosanitari di sintesi, intervenendo in materia di competenza comunitaria e nazionale; inoltre, aggiungono che il regolamento comunale prevede l'indizione di referendum per materie di esclusiva competenza locale.

L'Amministrazione riferisce che a **Conegliano** un comitato referendario spontaneo di cittadini nell'agosto 2018 ha avviato un procedimento volto all'indizione di un referendum consultivo e il 26 ottobre 2018 ha depositato presso il Comune le firme necessarie per proporre un quesito referendario teso a “promuovere nel territorio comunale l'uso di prodotti fitosanitari ammessi nelle pratiche dell'agricoltura biologica e/o dinamica” e a “vietare l'utilizzo di sostanze tossiche, di prodotti sintetici e di diserbanti chimici dannosi per la salute e l'ambiente e comunque di fitofarmaci chimici di sintesi all'interno dei confini comunali”.

Il Collegio dei garanti nella seduta del 4 settembre 2019 ha deliberato l'ammissibilità della richiesta, confermata anche a seguito di un supplemento di istruttoria effettuato in esito a richiesta dei ricorrenti.

Il Comitato **Conegliano** senza pesticidi, promotore del referendum, ritiene il ricorso inammissibile ed infondato, sostenendo – in primo luogo – la carenza di giurisdizione del Giudice amministrativo, in quanto la competenza spetterebbe al Giudice ordinario; inoltre, esso sarebbe infondato perché il Comune di **Conegliano**, giusta il suo Statuto, è tenuto alla salvaguardia della salute dei cittadini, in quanto bene primario, e quindi dell'ambiente contro ogni forma di inquinamento e degrado.

Il Comune di **Conegliano**, nelle sue controdeduzioni, dopo aver ripercorso le fasi della iniziativa referendaria, ha precisato di avere chiesto anche un parere in ordine all'ammissibilità al Ministero dell'interno che ha risposto che “il quesito referendario è volto ad introdurre nella regolamentazione comunale un divieto assoluto....in una materia che non rientra nella competenza comunale, essendo disciplinata da disposizioni normative comunitarie e da leggi statali o anche

regionali per le rispettive competenze”; il Comune, pertanto, ha deciso di rimettersi all’esito all’odierno ricorso.

I ricorrenti, alla luce delle controdeduzioni espresse dalle controparti, hanno evidenziato che il Comune, nonostante il Ministero dell’interno abbia espresso l’avviso di non ammissibilità del referendum, non avrebbe disposto la revoca del provvedimento di indizione del referendum.

L’Amministrazione referente conclude per l’inammissibilità del referendum per difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo.

Considerato:

Il ricorso è inammissibile, atteso che le argomentazioni prodotte dal Comune di **Conegliano** e dal Ministero referente in ordine al difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo sono fondate.

La giurisprudenza amministrativa, infatti, è concorde nell’affermare che nelle controversie aventi ad oggetto l’impugnativa dei provvedimenti costitutivi delle procedure referendarie, siano essi positivi che negativi (per i promotori o per coloro che ad essi si oppongono), la giurisdizione appartiene al Giudice ordinario, in quanto i promotori del referendum agiscono nel relativo procedimento in posizione di parità con gli organi preposti al controllo di legalità della richiesta referendaria che operano, al pari del comitato promotore, a tutela dell’ordinamento generale e non di uno specifico interesse della Pubblica Amministrazione.

E quindi, secondo l’orientamento di questa Sezione, *“va condivisa la giurisprudenza (Cass., sez. un., n. 1991 del 2004) secondo la quale, con riferimento a referendum abrogativo regionale e a referendum consultivo e propositivo comunale, il comitato promotore di referendum agisce nel relativo procedimento in posizione di piena parità con l’organo dell’ente territoriale preposto al controllo della legittimità della richiesta referendaria, operando l’uno e l’altro soggetto a garanzia del diritto fondamentale di svolgere la consultazione e di attuare l’ordinamento, con la conseguenza della non degradabilità della posizione soggettiva del primo per effetto dell’attività posta in essere dal secondo. Il comitato promotore costituisce un vero e proprio potere, in quanto, pur non facendo parte dell’apparato organizzativo dell’ente territoriale, esercita una potestà pubblica ed è titolare di una situazione soggettiva volta alla realizzazione del diritto politico dei cittadini elettori, costituzionalmente garantito e regolato dalla legge e dallo statuto dell’ente, di intraprendere la procedura referendaria, non comprimibile da atti di organi cui siano attribuiti distinti poteri di intervento e di controllo nell’evoluzione della procedura stessa. L’organo di controllo dell’ente territoriale non è portatore di un interesse pubblico nel senso tradizionale in cui detto interesse è proprio della Pubblica Amministrazione, né si pone in posizione di supremazia nei confronti del comitato promotore, ma partecipa con questo 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, a fronte della quale sussiste il diritto soggettivo pubblico dei promotori, che può essere affermato o negato, ma non degradato né inciso, essendo i suoi limiti dettati esclusivamente dalle leggi e dalle disposizioni statutarie che disciplinano il ricorso al referendum (più di recente, Cass. SS.UU. n. 14803-2011, CDS n. 5559-2011)". (Cons. Stato, Sez. I, parere n.136/2019).*

**Il ricorso, pertanto, deve essere giudicato inammissibile.**

P.Q.M.

Esprime il parere che il ricorso debba essere dichiarato inammissibile, sussistendo la giurisdizione del giudice ordinario, salva la riproponibilità del processo, ove ne ricorrano i presupposti, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del codice del processo amministrativo.

L'ESTENSORE  
Riccardo Amato

IL PRESIDENTE  
Paolo Troiano

IL SEGRETARIO  
Maria Cristina Manuppelli