



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6761 del 2019, proposto da Riccardo Magi e Alessandro Capriccioli, personalmente e nella qualità di rappresentanti del comitato “Si Mobilitiamo Roma”, rappresentati e difesi dagli avvocati Francesco Mingiardi e Luigi Patricelli, con domicilio eletto presso lo studio dei medesimi in Roma, via Archimede, n. 143 e domicilio digitale agli indirizzi pec come da Registri di Giustizia;

***contro***

Roma Capitale, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Pier Ludovico Patriarca, con domicilio eletto presso l'Avvocatura dell'ente in Roma, via del Tempio di Giove, n. 21 e domicilio digitale come da p.e.c. da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Comitato “ATAC Bene Comune”, in persona del Presidente pro tempore, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

a) del “verbale delle operazioni” predisposto dall'Ufficio Centrale per il Referendum in materia di trasporto pubblico locale, quale atto conclusivo del procedimento dei referendum consultivi tenutisi a Roma in data 11 novembre 2018, pubblicato sul sito web di Roma Capitale in data non anteriore al 16.11.2018 come da nota della Sindaca di Roma, prot. 76165/18;

b) di ogni altro atto presupposto, connesso ovvero consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Roma ora Roma Capitale

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 ottobre 2019 la dott.ssa Brunella Bruno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio – riassunto ai sensi dell'art. 10 d.P.R. 1199/1971, a seguito di trasposizione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale e dell'atto di costituzione innanzi a questo Tribunale – l'On. Riccardo Magi ed il Cons. Alessandro Capriccioli hanno agito per l'annullamento dell'atto in epigrafe indicato, conclusivo del procedimento dei referendum consultivi tenutisi in Roma in data 11 novembre 2018.

I ricorrenti, in particolare, hanno rappresentato:

- di aver presentato, in data 6 aprile 2017, quali rappresentanti del Comitato promotore “Mobilitiamo Roma”, la proposta di due referendum consultivi a norma degli articoli 8 del d. lgs. n. 267 del 2000, dell'art. 10 dello Statuto di Roma Capitale, approvato con Deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 8/2013, e degli

artt. 7 e ss. del Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare, approvato con Delibera del Consiglio comunale n. 101/1994;

- che, nella formulazione originaria, i quesiti referendari erano formulati nei seguenti termini: 1) “Volete voi che, a decorrere dal 3 dicembre 2019, Roma Capitale affidi tutti i servizi relativi al trasporto pubblico locale di superficie e sotterraneo ovvero su gomma e rotaia mediante gare pubbliche, anche a una pluralità di gestori e garantendo forme di concorrenza comparativa, nel rispetto della disciplina vigente a tutela della salvaguardia e della ricollocazione dei lavoratori nella fase di ristrutturazione del servizio?”; 2) “Volete voi che, a decorrere dal 3 dicembre 2019, Roma Capitale, fermi restando i servizi relativi al trasporto pubblico locale di superficie e sotterraneo ovvero su gomma e rotaia comunque affidati, consenta e preveda altresì l’esercizio di trasporti collettivi non di linea in ambito locale a imprese operanti in concorrenza?”;

- che in data 5.05.2017 la proposta, corredata da oltre mille sottoscrizioni, è stata valutata ammissibile dalla Commissione per i Referendum di Roma Capitale e, sostenuta da oltre trentatremila sottoscrizioni autenticate, è stata depositata in data 11.08.2017;

- che nelle more dello svolgimento delle procedure amministrative per la verifica del numero e della regolarità delle sottoscrizioni depositate, il consiglio di amministrazione di ATAC S.p.A. si è determinato a presentare domanda di concordato preventivo al Tribunale di Roma ed in data 17.01.2018, al fine di dotare il concordato preventivo di entrate necessarie a pagare i creditori, l’Assemblea capitolina ha approvato la delibera n. 2/2018, con la quale è stata disposta la proroga dell’affidamento del servizio ad ATAC S.p.A. fino al 2021. A tale determinazione ha fatto seguito la delibera del n. 4/2018 con cui la Sindaca è stata autorizzata a dare indirizzo all’organo amministrativo di ATAC S.p.A. di

presentare il piano concordatario elaborato dagli organi aziendali e fortemente dipendente dalla proroga dei termini di affidamento del contratto di servizio;

- che, in data 31 gennaio 2018, con deliberazione n. 5/2018, Assemblea capitolina ha modificato il proprio Statuto apportando significative modifiche alla disciplina del referendum consultivo, tra le quali, ai fini che in questa sede rilevano, l'eliminazione del quorum della consultazione, prevedendosi, all'art. 10, nella nuova formulazione, che le "proposte sottoposte a referendum sono approvate se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, indipendentemente dal numero dei partecipanti al voto";

- che sempre in data 31 gennaio 2018, in considerazione dell'esito positivo della verifica delle sottoscrizioni a sostegno dei referendum, la Sindaca, con Ordinanza n. 17/2018, ha indetto le consultazioni per la data del 03.06.2018;

- che in considerazione delle sopra illustrate vicende riferite alla procedura di concordato dell'Atac ed alla predetta proroga – oggetto, peraltro, di impugnativa con ricorso proposto innanzi a questo Tribunale, allo stato pendente – la Commissione per i referendum di Roma Capitale ha richiesto una modifica dei quesiti referendari necessaria al fine di raccordare gli stessi con la nuova scadenza del contratto di servizio dal 2019 al 2021;

- che in data 07.03.2018, ad esito di una audizione dei promotori odierni ricorrenti innanzi alla Commissione per i referendum, svoltasi dopo una preventiva consultazione con la Sindaca, i quesiti sono stati riformulati nei seguenti termini: 1) "Volete voi che Roma Capitale affidi tutti i servizi relativi al trasporto pubblico locale di superficie e sotterraneo ovvero su gomma e rotaia mediante gare pubbliche, anche ad una pluralità di gestori e garantendo forme di concorrenza comparativa, nel rispetto della disciplina vigente a tutela della salvaguardia e della ricollocazione dei lavoratori nella fase di ristrutturazione del servizio?"; 2) "Volete voi che Roma Capitale, fermi restando i servizi relativi al trasporto pubblico locale

di superficie e sotterraneo ovvero su gomma e rotaia comunque affidati, favorisca e promuova altresì l'esercizio di trasporti collettivi non di linea in ambito locale a imprese operanti in concorrenza?";

- che lo svolgimento dei referendum, originariamente indetti per la data del 3 giugno 2018, è stato differito, con ordinanza della Sindaca di Roma Capitale n. 101 del 1° giugno 2018, alla data dell'11 novembre 2018, in considerazione della stretta contiguità e sostanziale concomitanza con lo svolgimento delle elezioni amministrative, con conseguente applicazione delle previsioni dell'art. 8 del d. lgs. n. n. 267 del 2000 e dell'art. 12, comma 3 del Regolamento per gli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare, nonché dell'opportunità di differire le consultazioni nelle more della conclusione dell'istruttoria della Sezione Fallimentare del Tribunale di Roma sull'ammissione della domanda di concordato preventivo della società ATAC e della definizione del giudizio proposto innanzi a questo Tribunale avverso la proroga dell'affidamento del servizio a detta società;

- che, successivamente, in data 07.08.2018, la Giunta capitolina ha approvato la deliberazione n. 150/2018 recante "misure e modalità organizzative di svolgimento" dei referendum consultivi dell'11.11.2018 e la deliberazione n. 102/2018 del 09.08.2018, avente ad oggetto il "Regolamento per l'informazione degli appartenenti alla comunità cittadina e per lo svolgimento della campagna referendaria", alle quali ha fatto seguito l'istituzione, con atto della Sindaca, dell'Ufficio Centrale per il referendum e la nomina dei suoi componenti;

- che in data 11.11.2018 hanno avuto luogo la consultazione referendaria, caratterizzate, secondo quanto rappresentato dai ricorrenti, da varie criticità, essendo stato, in specie, precluso il voto ai cittadini dotati di documento di riconoscimento ma sprovvisti di tessera elettorale, documento non richiesto, per espressa disposizione della stessa amministrazione;

- che in data 13.11.2018, l'Ufficio Centrale per il referendum ha predisposto il verbale delle operazioni di voto in esito dello scrutinio, attestando una chiara vittoria dei "SI" per entrambi i referendum (quesito n. 1: 1, 291.587 voti per il "SI" e 94.835 per il "NO"; quesito n. 2: 2, 286.889 voti per il "SI" e 98.585 per il "NO");
- che l'Ufficio Centrale per il referendum, tuttavia, sulla base della nota del Segretario Generale prot. RC/33308 del 23/10/2018, recante riferimenti al testo dell'art. 10 dello Statuto nella formulazione vigente alla data della prima indizione, ha ritenuto di rilevare anche il dato riferito alla relazione tra il numero dei votanti complessivi ed il numero degli aventi diritto, attestando: a) con riferimento al quesito 1 che si sono pronunciati 388.283 votanti su 2.367.662 aventi diritto, mentre 1.979.379 aventi diritto non hanno votato; b) quanto al quesito 2, che si sono pronunciati 388.263 votanti su 2.367.662 aventi diritto, mentre 1.979.399 aventi diritto non hanno votato;
- che nel verbale, inoltre, si dà atto della trasmissione alla Sindaca, avvenuta con nota del 14.11.2018 prot. 75302, per la proclamazione, "a norma della deliberazione della Giunta Capitolina n 150 del 7/8/2018, lettera d), ultimo capoverso";
- che con nota del 16.11.2018 prot. 76165 la Sindaca ha inoltrato il verbale all'Assessora a Roma Semplice con l'invito "a disporre affinché delle risultanze del verbale delle operazioni di tale Ufficio di cui si allega copia, sia data, da parte delle strutture competenti, informazione alla cittadinanza mediante pubblicazione del verbale medesimo nelle pagine web del sito istituzionale di Roma Capitale";
- che detto verbale non è stato pubblicato sull'albo pretorio né altrimenti comunicato agli odierni ricorrenti, essendo stato inserito, in data non nota e non altrimenti conoscibile, sul sito di Roma Capitale alla pagina web rintracciabile con

il seguente percorso: home, servizi, anagrafe e servizi civici, servizi elettorali, referendum consultivi 11 novembre.

Nell'evidenziare di aver avuto conoscenza del verbale molto tempo dopo la pubblicazione avvenuta con le suddette modalità e di aver informalmente appreso che il verbale era stato considerato dall'amministrazione quale atto conclusivo del procedimento referendario la cui pubblicazione era da ritenere equivalente alla proclamazione dei risultati da parte della Sindaca, i ricorrenti hanno dedotto due censure, contestando la legittimità dell'atto gravato.

Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente ha censurato, con ampie e puntuali argomentazioni, la violazione dell'art. 12, comma 4 del Regolamento sugli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare, ai sensi del quale il "Sindaco proclama i risultati del referendum, informandone la cittadinanza", espressamente richiamato dall'art.1 lettera d) della Deliberazione della Giunta comunale n. 150 del 2018, recante "misure e modalità organizzative di svolgimento" dei referendum consultivi dell'11.11.2018, con la conseguenza che l'atto conclusivo del provvedimento sia adottato dalla Sindaca cui è affidata la proclamazione dei risultati e l'informazione della cittadinanza. Tali previsioni, in quanto avente natura speciale rispetto alla disciplina generale di cui all'art. 22 della l. n. 352 del 1970, avrebbe dovuto trovare applicazione nella fattispecie attraverso l'adozione di una ordinanza sindacale, dovendosi, dunque, escludere che il verbale possa costituire atto conclusivo della consultazione referendaria. Su tali basi, stante l'assenza dei requisiti essenziali dell'atto amministrativo, i ricorrenti hanno altresì contestato la violazione delle previsioni della l. n. 241 del 1990, evidenziando il nocumento determinato da tale modus operandi sul piano della trasparenza e della conoscibilità da parte della cittadinanza, giacché non essendo stata adottata alcuna ordinanza non sono state neppure osservate le forme di pubblicità previste per tali provvedimenti, con diretta incidenza sul piano della tutela giurisdizionale, anche

cautelare, tanto più considerando che tutti gli atti precedenti del procedimento, a partire dall'atto di indizione sino ad arrivare ai provvedimenti dirigenziali che hanno inciso sulla regolamentazione del traffico veicolare per il giorno in cui si è tenuta la consultazione sono stati pubblicati sull'albo pretorio on line, nel quale, invece, non è stato inserito nessun atto di proclamazione dei risultati referendari.

Le deduzioni successive si appuntano su un profilo più prettamente sostanziale, contestando i ricorrenti la violazione dell'art. 10, comma 2 dello Statuto di Roma Capitale, nella versione vigente al momento della consultazione. Nel declinare tutte le fasi in cui si sviluppa il procedimento referendario, la difesa dei ricorrenti ha sottolineato che la modifica statutaria è intervenuta lo stesso giorno di indizione originaria dei referendum ed è, comunque, entrata in vigore in epoca ampiamente antecedente sia all'ordinanza della Sindaca n. 101 del 6 giugno 2018, avente ad oggetto il differimento della indizione delle consultazioni, sia allo svolgimento delle stesse. In applicazione, dunque, del principio costantemente affermato dall'univoca giurisprudenza amministrativa – richiamata, con pertinenza e puntualità di riferimenti – in tema di incidenza delle sopravvenienze normative nei procedimenti articolati in più fasi, alla stregua del quale ogni atto o fase del procedimento trova disciplina nelle disposizioni di legge o di regolamento vigenti alla data in cui ha luogo ciascuna sequenza, i ricorrenti hanno sostenuto l'esclusione dell'applicazione di un quorum ormai espunto per effetto della innovazione normativa. Ciò tanto più considerando che l'ordinanza sindacale n. 101 del 1° giugno 2018 reca un espresso riferimento all'art. 10 dello Statuto, da intendersi, quindi, al testo della norma già vigente a detta data, nonché tenuto conto delle ragioni alla base del differimento delle consultazioni, con effetti novativi delle stesse, segnatamente riferite alle vicende che hanno interessato l'ATAC. In una diversa ed ulteriore prospettiva, inoltre, i ricorrenti hanno rimarcato la significatività della coincidenza della data di modifica dello Statuto con la data originaria dell'indizione del



referendum, rilevando, in particolare, le esigenze sottese alla delibera n. 5 del 2018, di recepimento della previsione contenuta nell'art. 7 del Codice di Buona condotta sui referendum, adottato dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto la quale dispone: "È auspicabile non prevedere ... un quorum partecipativo (soglia, percentuale minima), poiché assimila gli elettori che si astengono a quelli che votano no", oltre alla posizione assunta, sul punto, dallo stesso Movimento 5 Stelle a tutti i livelli istituzionali. La violazione di tale previsione, peraltro, ha determinato una incidenza anche sulle consultazioni in termini di preclusione della possibilità dei promotori e degli stessi cittadini di autodeterminarsi sulle azioni da intraprendere nella campagna referendaria e nell'esercizio del voto.

Roma Capitale si è costituita in giudizio per resistere al gravame, sollevando eccezione di inammissibilità del primo motivo di ricorso per carenza di interesse, non essendo risultata preclusa ai ricorrenti la possibilità di azionare gli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento, concludendo, comunque, per il rigetto nel merito dell'impugnativa in quanto infondata.

Successivamente la difesa dei ricorrenti ha prodotto memoria in replica alle deduzioni di controparte, insistendo per l'accoglimento del gravame.

All'udienza pubblica del 29 ottobre 2019 la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

1. Il Collegio deve preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa di Roma Capitale in relazione al primo motivo di ricorso, con il quale è stata censurata la violazione dell'art. 12, comma 4 del regolamento comunale sugli istituti di partecipazione e di iniziativa popolare, stante l'omessa proclamazione dei risultati referendari da parte del Sindaco con proprio provvedimento che avrebbe dovuto costituire oggetto di pubblicazione sull'albo pretorio. Nell'articolazione dell'eccezione, parte resistente ha, peraltro, rilevato

che, in rapporto alla prospettazione della difesa dei ricorrenti, incentrata sulla asserita vulnerazione delle tutele giurisdizionali, la censura sarebbe, comunque, divenuta improcedibile, tenuto conto della tempestiva proposizione del presente giudizio a seguito della conoscenza del verbale dell'ufficio centrale per il referendum oggetto di impugnazione, con conseguente venir meno dell'interesse alla deduzione in esame.

1.2. Il Collegio, nel rilevare che la censura risulta effettivamente superata in conseguenza della proposizione del giudizio, come peraltro, riconosciuto anche dalla difesa dei ricorrenti con la memoria di replica depositata in data 8 ottobre 2019, e nell'escludere che l'omessa pubblicazione nelle forme indicate dai ricorrenti integri un vizio invalidante della procedura nel suo complesso, ritiene, comunque, di esprimersi sul profilo controverso, a fini interpretativi e di orientamento di future determinazioni, nella prospettiva anche di prevenire l'insorgere di contenziosi ulteriori, oltre che in relazione agli effetti conformativi scaturenti dalla presente pronuncia.

1.3. Si osserva, nello specifico, che se è vero che, a livello nazionale, la legge n. 352 del 1979, recante "norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa", viene ritenuta di riferimento generale e non prevede, per l'ipotesi di mancato raggiungimento del quorum richiesto per la validità delle votazioni, la proclamazione, nella fattispecie vengono in rilievo previsioni specifiche della disciplina comunale, in quanto tali prevalenti, che avrebbero dovuto trovare applicazione.

1.4. Come correttamente rilevato dalla difesa dei ricorrenti, infatti, l'art. 12, comma 4 del predetto regolamento comunale espressamente stabilisce che il "Sindaco proclama i risultati del referendum, informandone la cittadinanza", senza alcuna distinzione ancorata al superamento o meno del quorum, con l'ulteriore notazione che la proclamazione costituisce una dichiarazione pubblica di annuncio ufficiale

del dato scaturito dall'esito referendario di cui è attributario, alla luce della sopra indicata disposizione, il Sindaco. Ed è significativo evidenziare che l'art. 1 lettera d) della Deliberazione della Giunta Comunale n. 150 del 2018, avente ad oggetto le misure e le modalità organizzative dei referendum consultivi in argomento, riproduce la prescrizione statuendo che: "Il verbale delle operazioni dell'Ufficio Centrale per il Referendum sarà trasmesso alla Sindaca per la proclamazione dei risultati e per ogni ulteriore adempimento, come previsto al comma 4 dell'art. 12 del Regolamento per gli Istituti di Partecipazione e di Iniziativa Popolare". Non può revocarsi in dubbio, dunque, che l'esito referendario avrebbe dovuto costituire oggetto di proclamazione da parte del Sindaco, con propria dichiarazione, la quale, in conformità alla disciplina recata dal d. lgs. n. 33 del 2013 s.m.i., avrebbe, del pari, dovuto costituire oggetto di pubblicazione con forme idonee ad assicurare l'informazione tempestiva alla cittadinanza, di cruciale rilievo con riferimento ai referendum consultivi, che costituiscono fondamentale strumento di democrazia partecipativa.

2. Con il secondo motivo di ricorso è stata censurata, con ampie argomentazioni, la violazione dell'art. 10, comma 2 dello Statuto di Roma Capitale, nella versione vigente al momento della consultazione referendaria oltre che della relativa indizione con l'ordinanza della Sindaca n. 101 del 2018, nonché la violazione del principio di legalità e dell'art. 7 del Codice di Buona condotta sui referendum, adottato dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto.

2.1. La censura merita accoglimento.

3. Come esposto nella narrativa in fatto, la modifica statutaria con la quale è stato eliminato il quorum per le consultazioni referendarie (prevedendosi, nello specifico, che le "proposte sottoposte a referendum sono approvate se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, indipendentemente dal numero dei partecipanti al voto") è stata approvata dall'Assemblea capitolina in data 31

gennaio 2018 e nella medesima data la Sindaca ha proceduto, con ordinanza n. 17 del 2018, alla indizione “originaria” delle consultazioni in argomento per la data del 3 giugno 2018. Giova precisare che la nuova disposizione sopra richiamata, di cui parte ricorrente invoca l'applicazione, è entrata in vigore in data 20 marzo 2018.

3.1. In conseguenza delle sopravvenienze medio tempore intervenute, riferite tanto alle vicende relative alla procedura di concordato della società ATAC quanto alla pendenza di un contenzioso giurisdizionale proposto innanzi a questo Tribunale avverso la proroga dell'affidamento del servizio alla predetta società, oltre che in considerazione della ritenuta opportunità di differire le consultazioni referendarie per evitare sovrapposizioni con lo svolgimento delle elezioni amministrative, la Sindaca, con ordinanza n. 101 del 1° giugno 2018, ha rinviato lo svolgimento delle consultazioni referendarie con indizione alla data dell'11 novembre 2018.

3.2. La qualificazione della sopra indicata ordinanza riveste carattere dirimente ai fini della definizione della quaestio iuris in esame. Il Collegio, infatti, in esito ad un'attenta analisi della vicenda, alla luce delle evidenze in atti, ritiene che tale ordinanza non si sia limitata a prevedere un differimento delle consultazioni già precedentemente indette, avendo costituito, invece, una nuova indizione, con conseguente applicazione delle modifiche statutarie entrate in vigore, come sopra esposto, il 20 marzo 2018.

3.3. Centrale rilievo assume, a tal fine, la circostanza che tale nuova indizione è stata preceduta dalla modificazione di elementi essenziali del procedimento referendario, essendo stati riformulati i quesiti che indiscutibilmente costituiscono il nucleo cruciale delle consultazioni.

3.4. Non è in contestazione, infatti, che la sopra indicata ordinanza sindacale è stata preceduta, in esito ad una audizione dei promotori innanzi alla Commissione per i referendum, dalla riformulazione dei quesiti, essendo stati totalmente espunti i riferimenti alla data di decorrenza (nei quesiti originari fissata al 3 dicembre 2019)

del passaggio ad un sistema liberalizzato e concorrenziale del settore del trasporto pubblico locale, in conseguenza della presentazione da parte dell'ATAC della domanda di concordato preventivo e delle correlate determinazioni adottate con deliberazioni dell'Assemblea capitolina.

3.5. Sia riguardando alla riformulazione dei quesiti su un piano formale, come il Collegio ritiene più corretto in considerazione della funzione dagli stessi assolta e della diretta incidenza in termini di conoscenza, consapevolezza e responsabilità degli aventi diritto al voto, sia ove si ritenesse di attribuire pregnanza, in termini sostanziali, alla portata delle modifiche, che non hanno costituito una mera riformulazione di stile, interessando un aspetto rilevante, costituito dalla decorrenza del suddetto passaggio alla esternalizzazione del servizio, non può revocarsi in dubbio l'essenzialità della modifica.

3.6. Il rinvio all'art. 10 dello Statuto di Roma Capitale contenuto nell'ordinanza sindacale n. 101 del 1° giugno 2018 deve ritenersi riferito alla formulazione di tale previsione vigente alla data di adozione di tale ordinanza, si ribadisce, di nuova indizione delle consultazioni, sicché il quorum non avrebbe potuto trovare applicazione, con la conseguenza che, a seguito della proclamazione del positivo esito referendario da parte della Sindaca, l'Assemblea Capitolina avrebbe dovuto determinarsi, con assunzione delle relative responsabilità politiche, sull'esito delle consultazioni, motivando pubblicamente l'eventuale non accoglimento dell'indirizzo espresso dal referendum.

3.7. Nella fattispecie, infatti, viene in rilievo un procedimento articolato in più fasi distinte sebbene coordinate: 1) di elaborazione dei quesiti da parte di uno o più promotori; 2) di raccolta delle sottoscrizioni autenticate necessarie in conformità alle previsioni statutarie; 3) di verifica della regolarità delle sottoscrizioni da parte della Commissione per i referendum; 4) di ammissione dei quesiti referendari e raccolta di un numero di sottoscrizioni autenticate pari al 1% della popolazione

residente accertata nell'anno precedente; 5) di indizione delle consultazioni, con diffusione dell'esistenza dell'iniziativa, delle ragioni che ne costituiscono il fondamento e delle implicazioni delle scelte prospettate; di svolgimento delle consultazioni, con relativo scrutinio e verbalizzazione delle operazioni di voto; 6) di proclamazione degli esiti referendari.

3.8. Costituisce *jus receptum* il principio per cui l'azione amministrativa è retta dal generale principio di legalità che impone che si applichi la norma esistente al momento dell'adozione del singolo atto. Se nel corso di un procedimento amministrativo, articolato in distinte fasi, sia pure tra loro coordinate, si succedono norme diverse, si applica la disciplina vigente nel momento in cui si svolge l'automa fase del procedimento stesso, salva l'incidenza su situazioni giuridiche già consolidate ed in conformità al principio di economicità dei mezzi giuridici che impone la conservazione dell'attività già utilmente posta in essere.

3.9. Tali coordinate assumono una spiccata valenza a garanzia dei fondamentali interessi implicati nel procedimento in esame, non potendosi consentire né modifiche delle regole di svolgimento delle consultazioni in corso tali da condizionarne, in qualsivoglia misura, l'esito, in termini di partecipazione al voto oltre che di espressione dello stesso, né, tanto meno, ambiguità applicative, del pari suscettibili di fuorviare gli aventi diritto al voto.

3.10 La eliminazione del quorum – disposta con la delibera n. 5 del 2018 con il dichiarato scopo di conformare la disciplina comunale ai principi espressi dal Codice di buona condotta sui referendum adottato dalla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, che considera con sfavore la sussistenza di soglie e percentuali minime determinanti una sostanziale assimilazione degli elettori che si astengono a quelli che esprimono un voto negativo – dispiega la sua incidenza proprio nella fase di indizione delle consultazioni – avvenuta nella fattispecie con l'ordinanza n. 101 del 1° giugno 2018 – nella quale, come sopra

esposto viene, esternata e divulgata l'iniziativa, con concentrazione, in tale momento, della rilevanza della partecipazione al voto.

4. In conclusione, per le ragioni sopra esposte il ricorso va accolto, nei termini chiariti ai precedenti capi della presente pronuncia, con conseguente annullamento del verbale impugnato, nella parte in cui reca riferimento all'art. 10, comma 2 dello Statuto di Roma Capitale nella formulazione anteriore rispetto a quella vigente tanto alla data della indizione disposta con la predetta ordinanza quanto alla data di svolgimento delle consultazioni.

5. Le problematiche interpretative implicate e la novità delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, lo accoglie ai sensi e nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Dauno Trebastoni, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Brunella Bruno**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

## IL SEGRETARIO