

Repubblica Italiana  
REGIONE SICILIANA



*Ufficio Legislativo e Legale  
della Presidenza della Regione Siciliana*

Prot. n. 20235 / 150.14.11 del 10 OTT. 2014 Pos. n. 3

Assessorato regionale delle autonomie locali  
e della funzione pubblica  
Dipartimento delle autonomie locali  
Servizio 1 - Assetto istituzionale e territoriale degli  
enti locali

e, p.c. Assessore regionale per le autonomie locali e per la  
funzione pubblica

PALERMO

( Rif. nota n. 14759 del 29 settembre 2014 )

**Oggetto:** Liberi Consorzi comunali. L.r. n. 8/2014. Art. 2, comma 4. Referendum confermativo. Quesito.

1 . Con la nota in riferimento codesto Dipartimento - premesso che l'art. 2 della L.r. n. 8/2014 consente ai Comuni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge, con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti, di istituire, in aggiunta a quelli previsti dall'art. 1, ulteriori liberi consorzi ovvero di aderire ad altro libero consorzio - rappresenta che, ai sensi del comma 4 dello stesso articolo, l'efficacia delle predette deliberazioni è subordinata all'esito favorevole di un "referendum confermativo" da svolgersi entro sessanta giorni dalla data di approvazione delle delibere "secondo le modalità stabilite nei rispettivi statuti comunali".



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail [urp@ull.regione.sicilia.it](mailto:urp@ull.regione.sicilia.it)

Avvocato responsabile: Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail: [maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it](mailto:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it)

MM.  
1023

Rappresenta altresì che, a livello regionale, le variazioni territoriali dei comuni, di norma, sono assoggettate al referendum previsto dall'art. 8, comma 7, della L.r. n. 30/2000 e che “né lo Statuto della Regione Siciliana, né gli Statuti degli Enti locali disciplinano l'istituto del referendum confermativo” .

Rappresenta, infine, che nell'ordinamento giuridico statale “referendum confermativo” è quello previsto, nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale, dall'art. 138 della Costituzione e che per la sua validità non è richiesto un *quorum* costitutivo o deliberativo, mentre, a livello locale, l'art. 8, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000 dispone che negli Statuti comunali possono essere previsti referendum tra le forme di consultazione della popolazione. Al riguardo precisa che la maggioranza degli Statuti comunali prevede, in particolare, l'istituto del “referendum consultivo”.

Ciò posto, codesto Dipartimento segnala che i Comuni siciliani interessati all'adesione ad altro libero consorzio - essendo privi di un'espressa disciplina statutaria relativa al referendum confermativo ed essendo altresì impossibilitati a procedere ad una modifica statutaria, data la ristrettezza dei tempi - hanno ritenuto di potere applicare le regole previste dai rispettivi Statuti per il referendum consultivo quanto alle modalità di svolgimento della consultazione referendaria (durata, orario, giornata festiva, soggetto competente all'indizione) e le regole previste per il referendum confermativo quanto al *quorum* e al conteggio dei voti.

Invero, secondo codesto Dipartimento, l'espressione “referendum confermativo da svolgersi ... secondo le modalità stabilite nei rispettivi statuti” avrebbe potuto essere interpretata anche nel senso che, laddove lo Statuto comunale preveda, in relazione ad un tipo diverso di referendum, un *quorum*, tale *quorum* si sarebbe dovuto applicare anche al referendum confermativo previsto dal citato art. 2, comma 4, della L.r. n. 8/2014.

MK-  
NDS



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail [urp@ull.regione.sicilia.it](mailto:urp@ull.regione.sicilia.it)

Avvocato responsabile: Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail: [maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it](mailto:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it)

Al riguardo, nel sollevare qualche dubbio sul “*modus operandi*” dei Comuni e sulla sua conformità alla previsione della legge, codesto Dipartimento “*attesa la delicatezza della problematica*” chiede l'avviso dello Scrivente.

Per le vie brevi è stata rappresentata l'urgenza.

2. Preliminarmente si rileva che esula dalla competenza di questo Ufficio - istituzionalmente tenuto a rendere pareri sull'interpretazione delle leggi - la valutazione della legittimità di procedimenti, specie ove già conclusi.

Pertanto, nei limiti delle predette competenze, si forniranno brevi considerazioni interpretative sulle norme che vengono in rilievo nella fattispecie, che codesto richiedente utilizzerà nell'espressione dell'autonomo potere di esercizio delle prerogative discrezionali-gestionali.

L'art. 2 della legge regionale 24 marzo 2014, n. 8, rubricato *Norme per la costituzione e l'adesione a liberi Consorzi*, ai commi 1, 3 e 4, così dispone :

“ 1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni, con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti, possono esprimere la volontà di costituire, in aggiunta a quelli previsti dall'articolo 1, ulteriori liberi Consorzi che abbiano i seguenti requisiti:

- a) continuità territoriale tra i comuni aderenti;
- b) popolazione non inferiore a 180.000 abitanti.

Le delibere relative all'adesione al medesimo libero Consorzio devono essere conformi tra loro e devono individuare l'ambito territoriale dell'istituendo libero Consorzio.

3. Entro il termine di cui al comma 1, ciascun Comune appartenente ad un libero consorzio di cui all'articolo 1, con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggio-

MK-  
PDB



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail [urp@ull.regione.sicilia.it](mailto:urp@ull.regione.sicilia.it)

Avvocato responsabile: Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail: [maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it](mailto:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it)

ranza di due terzi dei componenti, può aderire ad altro libero consorzio, di cui all'articolo 1, che abbia continuità territoriale con il Comune interessato.

4. L'efficacia della deliberazione di cui al comma 1 e della deliberazione di cui al comma 3 è subordinata all'esito favorevole di un referendum confermativo, da svolgersi entro sessanta giorni dalla data di approvazione della delibera secondo le modalità stabilite nei rispettivi statuti comunali, al quale possono partecipare i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune”.

Il comma 4 del citato art. 2 subordina l'efficacia delle deliberazioni consiliari di costituzione di ulteriori liberi consorzi o di adesione ad altro libero consorzio all'esito favorevole di una consultazione referendaria qualificata come “referendum confermativo”, da svolgersi entro sessanta giorni dalla data di approvazione della delibera “secondo le modalità stabilite nei rispettivi statuti comunali”.

La locuzione “referendum confermativo”, utilizzata dal legislatore regionale nella norma in commento, va intesa in senso tecnico proprio per differenziarla dalle altre ipotesi di referendum disciplinate espressamente dal legislatore.

Al riguardo va segnalato che in dottrina, il referendum previsto dall'art.138 della Costituzione nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale, e disciplinato dal Titolo I della Legge 25 maggio 1970, n. 352, viene qualificato come referendum “confermativo”.

Analogamente, in dottrina, è stato qualificato come “confermativo” anche il referendum previsto dall'art. 17-bis dello Statuto siciliano nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi ivi indicate, disciplinato dalla legge regionale 23 ottobre 2001, n. 14.

MM  
PDB

2

Identica appare la *ratio* sottesa ad entrambe le norme, e cioè quella di consentire alla popolazione interessata di esprimere il proprio consenso su un'iniziativa legislativa qualificata.

La disciplina dei richiamati referendum cd. confermativi non prevede un *quorum* costitutivo, non richiede, cioè, come condizione di validità, la partecipazione al voto della metà più uno degli aventi diritto.

Per contro, ai sensi dell'art. 8, comma 7, della legge regionale 23 dicembre 2000, n. 30, il referendum previsto nel caso di variazioni territoriali e di denominazione dei comuni - compiutamente disciplinato dal D.P.Reg. 24 marzo 2003, n. 8 - "*è valido solo se vota la metà più uno degli aventi diritto*".

Tale ultima norma, richiamata da codesto Dipartimento nella nota in riferimento, non sembra, tuttavia, applicabile nella fattispecie in esame atteso che il legislatore non ha operato, come pure avrebbe potuto, alcun rinvio alla stessa norma.

La difficoltà evidenziata da codesto Dipartimento risiede piuttosto nella circostanza che il citato art. 2, comma 4, prevede che il referendum confermativo si svolga "*secondo le modalità stabilite nei rispettivi statuti comunali*" e che gli Statuti dei Comuni che hanno adottato delibere di adesione ad altro libero consorzio disciplinano, in genere, il referendum consultivo e non anche quello confermativo.

MM-  
YDB  
Peraltro, come correttamente evidenziato nella nota in riferimento, i Comuni in questione, data la brevità dei tempi previsti per l'adozione della delibera (sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge) e per lo svolgimento del referendum (60 giorni dalla data di adozione della delibera), non sono stati in condizione di attivare la procedura aggravata di modifica degli Statuti.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail [urp@ull.regione.sicilia.it](mailto:urp@ull.regione.sicilia.it)

Avvocato responsabile: Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail: [maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it](mailto:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it)

Pertanto, gli stessi Comuni, secondo quanto rappresentato nella nota che si riscontra, hanno applicato la disciplina statutaria in materia di referendum consultivo quanto alle modalità di svolgimento della consultazione referendaria (durata, orario, apertura dei seggi, giornata festiva, soggetto competente all'indizione) e le regole previste per il referendum cd. confermativo quanto al *quorum* e al conteggio dei voti.

L'opinione di codesto Dipartimento - secondo cui, laddove lo Statuto comunale prevedeva in relazione al referendum consultivo un *quorum*, tale *quorum* si sarebbe dovuto applicare anche al referendum confermativo - non sembra supportata normativamente alla luce del fatto che la norma parla espressamente di "*referendum confermativo*" e che, come chiarito, sia in ambito statale sia in ambito regionale, per la validità di tale referendum non è richiesta la necessaria partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto.

Si evidenzia, comunque, che, in presenza di un dettato normativo incompleto, potrebbe apparire sostenibile che la locuzione "*referendum confermativo*" di cui al comma 4 dell'art. 2 in commento non sia stata usata dal legislatore in senso tecnico. In altri termini, il legislatore avrebbe subordinato l'efficacia delle deliberazioni consiliari a un referendum, volto a "confermare" la volontà espressa dai consigli comunali, da tenersi secondo le modalità previste nei rispettivi Statuti.

Secondo tale opzione interpretativa, il referendum *de quo*, non dovendosi intendere come "confermativo" in senso tecnico, andava interamente disciplinato secondo le modalità previste, in materia di referendum, dagli Statuti comunali.

Tuttavia, l'esame dei corposi lavori preparatori relativi alla legge regionale in oggetto, condotto sommariamente per il breve tempo ha disposizione, non ha fornito elementi utili a sostegno dell'una o dell'altra ipotesi.



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail [urp@ull.regione.sicilia.it](mailto:urp@ull.regione.sicilia.it)

Avvocato responsabile: Maria Mattarella, tel 091.7074949 - e.mail: [maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it](mailto:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it)

MM-  
PDB

Nella nota in riferimento codesto Dipartimento, di contro, non sembra avere dubbi sulla lettura della locuzione “*referendum confermativo*” in senso tecnico.

E del resto, ove codesto Dipartimento avesse nutrito perplessità in ordine alla natura “confermativa” del referendum in questione, avrebbe dovuto tempestivamente proporre una norma di interpretazione autentica.

Analogamente, anche ritenendo la natura “confermativa” del referendum in questione, avrebbe potuto fornire per tempo ai Comuni chiare indicazioni applicative per l'ipotesi di mancata disciplina, nei rispettivi Statuti, del referendum confermativo.

Conclusivamente, alla luce delle superiori considerazioni e del tenore letterale incerto dell'art. 2, comma 4, della L.r. n. 8/2014, sembra che il *modus operandi* dei Comuni possa ritenersi supportato da un'interpretazione plausibile della stessa norma.

Nelle superiori considerazioni è l'avviso dello Scrivente.

\* \* \*

Si ricorda che, in conformità alla circolare presidenziale 8 settembre 1998, n. 16586/66 98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere inserito nella banca dati “FONS”.

Avv. Maria Mattarella    Avv. Maria Rosa Brancato

M. Mattarella

M.R. Brancato

L'AVVOCATO GENERALE  
Cons. Romeo Palma

L'AVVOCATO GENERALE VICARIO  
(Avv. Paolo Chiapparrone)



*[Handwritten signature]*



via Caltanissetta 2/e - 90141 Palermo

U.R.P. tel 091.7074950 - fax 091.7074827 - e.mail [urp@ull.regione.sicilia.it](mailto:urp@ull.regione.sicilia.it)

Avvocato responsabile: Maria Mattarella, tel 091.7074949 – e.mail: [maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it](mailto:maria.mattarella@ull.regione.sicilia.it)