

*Regione Siciliana***ASSESSORATO DELLE AUTONOMIE LOCALI
E DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

DIPARTIMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

Servizio 1 “Indirizzi generali e contenzioso. Enti di vasta area”dipartimento.autonomie.locali@certmail.regione.sicilia.it

Prot. n. 1130

Data 23/01/2026

Rif.:

Referente per la pratica:

Avv. Piero Antonio Rappa

E-mail: piero.rappa@regione.sicilia.it – tel. 091/7074312

OGGETTO: Comune di Porto Empedocle (AG) – Richiesta parere del Segretario comunale ai sensi dell’articolo 97, comma 2, del D.lgs n. 267/2000 e ss.mm.ii. in merito al “calcolo quorum necessario per la presentazione mozione di sfiducia nei confronti del sindaco” – **Riscontro**

Al Comune di Porto Empedocle (AG)

e p.c.

All’ Assessore Regionale *ad interim* delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblicaassessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it

Con nota prot. n.1202 del 14/01/2026, acquisita in pari data al protocollo dipartimentale n. 645, il Presidente del Consiglio del Comune di Porto Empedocle ha trasmesso al Dipartimento Regionale per le Autonomie Locali, la richiesta di consulenza giuridico-amministrativa avente il seguente oggetto “*calcolo quorum necessario per la presentazione mozione di sfiducia nei confronti del sindaco*”, corredandola dell’apposito parere prescritto ai sensi della Circolare n. 1 del 5 febbraio 2025, reso dal Segretario generale con nota comunale prot. n. 1202 del 14/01/2026, che è stato accluso alla richiesta di parere summenzionata.

Preliminarmente, si precisa che il Dipartimento Regionale per le Autonomie Locali, e per esso il Servizio 1, svolge attività di orientamento e indirizzo generale sull’assetto e sul funzionamento degli Enti locali, attraverso una consulenza giuridico/amministrativa in favore degli Organi istituzionali degli stessi Enti locali siciliani, come da indicazioni fornite con la Circolare n. 1 del 5 febbraio 2025 che ha integrato e sostituito la precedente circolare n. 7 del 17 marzo 2008.

Si rappresenta, altresì, che l’assistenza giuridico/amministrativa degli organi comunali, è funzione assegnata ai Segretari degli enti locali dall’articolo 97, comma 2 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Destinatari delle predette funzioni di assistenza e di attività consultiva del Segretario sono gli “Organi dell’Ente”, ai quali il Segretario deve fornire il proprio supporto e la propria consulenza aventi contenuto giuridico, fermo restando, comunque, che la definizione dei procedimenti amministrativi rimane ancorata alle precipue competenze e responsabilità delle Amministrazioni locali.

Con la suddetta Circolare è stato precisato che i richiedenti, qualora rientranti tra i soggetti legittimati a richiedere la consulenza giuridico-amministrativa, ai sensi della citata Circolare n. 1/2025 sono tenuti nella presentazione delle richieste di parere ad attenersi alle seguenti indicazioni:

- *la richiesta deve pervenire da soggetti istituzionali (Legali rappresentanti dei Comuni o degli enti di area vasta; Presidenti dei consigli o di organi consiliari dei Comuni e di Enti di area vasta; Componenti di consigli o di organi consiliari dei Comuni e di Enti di area vasta; Revisori dei conti;)*
- *la richiesta deve essere debitamente firmata dal soggetto istituzionale richiedente;*
- *la richiesta deve essere formulata in modo chiaro e completo e corredato della documentazione ritenuta necessaria per una prima cognizione della problematica;*
- *la richiesta deve essere supportata dal parere del Segretario che esprime l'orientamento che l'Ente richiedente ritiene applicabile alla fattispecie;*
- *il quesito deve concernere l'assetto ed il funzionamento dei Comuni o degli Enti di area vasta, e la materia trattata deve rientrare negli ambiti di competenza del Dipartimento regionale delle Autonomie Locali;*
- *i quesiti avanzati devono possedere la connotazione di “attualità”, ossia, riferirsi all'interpretazione applicativa di norme vigenti.*

In assenza delle superiori indicazioni, la richiesta non può essere istruita dall'ufficio.

Tutto quanto premesso, la richiesta di consulto formulata dal Presidente del consiglio è ammissibile dal punto di vista oggettivo e soggettivo, in quanto proveniente da soggetto legittimato, in quanto corredata dal prescritto parere del Segretario generale (espresso con nota prot. n. 1202 del 14/01/2026), ed in quanto vertente su “ *questioni di carattere e/o interesse generale riguardanti future scelte amministrative degli enti locali*”, come previsto dalla Circolare n. 1 del 5 febbraio 2025.

Per rispondere in maniera esaustiva al quesito posto, preliminarmente, occorre fare una ricostruzione fattuale e giuridica della vicenda sottesa al quesito richiesto.

PREMESSA IN FATTO

Il presente parere viene reso in riscontro alla richiesta formale inoltrata dal Presidente del Consiglio Comunale di Porto Empedocle, debitamente corredata dal parere preventivo del Segretario Comunale, volta a chiarire la corretta modalità di calcolo del numero minimo di sottoscrizioni necessarie per la presentazione della mozione di sfiducia al Sindaco.

Il quesito giuridico verte sulla regola di arrotondamento da applicare, ovvero :

- se sia legittimo l'arrotondamento aritmetico (per difetto, a 6 consiglieri), come sostenuto da alcuni orientamenti amministrativi datati;
- se sia invece obbligatorio l'arrotondamento per eccesso all'unità superiore (a 7 consiglieri), al fine di garantire il rispetto della soglia minima di legge.

DIRITTO

La disciplina della mozione di sfiducia nei comuni della Regione Siciliana trova il suo fondamento normativo nella Legge Regionale 15 settembre 1997, n. 35, recante “*Nuove norme per la elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale*”.

In particolare, l'articolo 10 della suddetta legge (come modificato dall'articolo 5 della L.R. 11 agosto 2017, n. 16) regola l'istituto della mozione di sfiducia.

La norma stabilisce testualmente che la mozione deve essere “**motivata e sottoscritta da almeno due quinti dei consiglieri assegnati**”, senza computare a tal fine il sindaco.

Il legislatore regionale ha dunque individuato una soglia frazionaria specifica (i due quinti, pari al 40% dei consiglieri assegnati) quale requisito di ammissibilità per l'attivazione di una procedura di estrema gravità istituzionale, che, in caso di superamento del quorum di firmatari stabilito, può condurre alla cessazione anticipata del mandato elettivo del Sindaco e allo scioglimento del Consiglio.

Nel caso di specie, dagli atti risulta che il consiglio del Comune di Porto Empedocle è composto da 16 consiglieri assegnati, per cui, procedendo all'applicazione del parametro normativo di cui all'articolo 10 delle L.R. n. 35/1997, il calcolo matematico per determinare il numero minimo di firmatari è il seguente:

$$16 \text{ (consiglieri)} \times 2/5 = 6,416 \text{ (consiglieri),}$$

operazione questa il cui risultato conduce a un numero decimale (pari a 6,4) che può essere arrotondato in corrispondenza dei numeri interi limitrofi.

Detta operazione conduce, ovviamente, alla determinazione di un risultato intero quando il numero dei consiglieri assegnati sia un multiplo di 5, mentre determina un risultato decimale in caso contrario.

Nel caso in cui il risultato della suddetta operazione sia un numero decimale, si pone, quindi, la questione giuridica se tale cifra debba essere arrotondata secondo il criterio aritmetico per difetto, o secondo il criterio dell'arrotondamento all'unità superiore per eccesso (rispettivamente a 6 o a 7 nella fattispecie concreta).

L'interpretazione letterale e sistematica della locuzione "*almeno due quinti*" conduce univocamente a escludere l'applicazione del mero arrotondamento aritmetico imponendo di considerare la frazione indicata dalla legge come una **soglia minima di garanzia inderogabile**.

Infatti, il termine "*almeno*" indica che la frazione di rappresentatività non può essere in alcun caso inferiore al valore indicato.

L'utilizzo dell'avverbio "*almeno*" non è stilistico ma sostanziale: esso configura una soglia minima di garanzia inderogabile.

Il legislatore ha inteso subordinare il potere di iniziativa (la presentazione della mozione) al raggiungimento di una rappresentatività qualificata del plenum.

Dal punto di vista meramente matematico, i 2/5 corrispondono al 40% del corpo elettorale consiliare. Nel caso di specie:

- 6 consiglieri su 16 rappresentano il 37,5% (inferiore al 40%).
- 7 consiglieri su 16 rappresentano il 43,75% (superiore al 40%).

Invero, *ictu oculi*, sotto il profilo letterale e logico-matematico, l'arrotondamento a 6 appare inidoneo a soddisfare il requisito legale ("*almeno*" il 40%).

Tale dubbio interpretativo è già stato fugato dal Supremo Consesso Amministrativo¹ il quale è stato chiamato a pronunciarsi in sede consultiva specificamente sul seguente quesito "*modifiche statutarie – calcolo del quorum dei due terzi dei consiglieri assegnati*".

Il Consiglio di Stato ha affrontato il tema della non frazionabilità dei componenti degli organi collegiali all'interno di un Parere, spiegando che il criterio aritmetico puro sia insufficiente e inapplicabile e chiarendo al (Punto 3.4) che "*Quando la divisione riguarda numeri interi non frazionabili (i membri dell'organo), l'arrotondamento alla cifra intera inferiore (se la frazione è inferiore a 0,50) finirebbe per*

¹ Consiglio di Stato, Sezione Prima, con il Parere n. 129 del 27 gennaio 2021

portare il numero reale dei componenti richiesti al di sotto della soglia minima voluta dalla norma ('almeno un quarto; ad esempio: se la norma prevede che una certa procedura venga attivata da almeno un quarto dei componenti e i componenti sono 13, allora $13/4 = 3,25$, sicché per soddisfare il requisito minimo - non meno di 3,25 - e nell'impossibilità di dividere numeri interi non frazionabili, la procedura potrà ritenersi regolarmente attivata solo se promossa da 4 - e non da 3 – componenti)').

Il Consiglio di Stato conclude (Punto 3.7) affermando che “[...] in assenza di indicazioni normative espresse di segno diverso, nel caso in cui il risultato della divisione del numero dei componenti l'organo collegiale (o dei consiglieri assegnati) dia un resto in decimali, debba optarsi sempre per l'arrotondamento per eccesso alla cifra intera superiore”.

Quindi, il supremo organo consultivo ha stigmatizzato l'incertezza derivante dall'uso discrezionale di criteri aritmetici variabili, stabilendo che, in assenza di norma espressa contraria, per i *quorum* costitutivi e deliberativi si deve applicare la regola dell'arrotondamento all'unità superiore per garantire il pieno raggiungimento del requisito legale.

Inoltre, ha chiarito che l'utilizzo della “ *linea interpretativa che si affida alla ricerca della ratio sottesa alla norma che richiede quorum speciali rischia di condurre ad esiti opinabili e incerti, come tali fortemente sconsigliabili in una materia quale quella in esame, che richiede per quanto possibile soluzioni nette e certe, che non lascino spazio a soverchi dubbi applicativi*”.

Del resto, la preferenza per l'arrotondamento per eccesso trova, peraltro, un ampio riscontro nella giurisprudenza amministrativa, secondo la quale “*nei casi in cui il computo del quorum costitutivo o deliberativo previsto da norme di rango primario o secondario per la valida deliberazione di provvedimenti collegiali conduca all'individuazione di una cifra decimale, l'arrotondamento deve essere operato per eccesso all'unità superiore, dal momento che la soluzione contraria dell'arrotondamento per difetto all'unità inferiore, con il troncamento delle cifre decimali, ridurrebbe la soglia di maggioranza al di sotto di quella normativamente richiesta*” (Cons. Stato, Sez. V, 5 settembre 2012, n. 4694; Id. 11 marzo 2005, n.1038; 23 aprile 1998, n 476; Tar Piemonte, Sez. II, 15 novembre 2017, n. 1224).

La giurisprudenza amministrativa è granitica nel ritenere che, in materia di *quorum* strutturali o funzionali, l'arrotondamento debba avvenire necessariamente per eccesso.

Il Consiglio di Stato², ha statuito l'illegittimità del troncamento o dell'arrotondamento per difetto, affermando in maniera chiara e netta che “[...] l'arrotondamento alla cifra superiore – secondo il criterio che il Collegio ritiene corretto, non dovendo il troncamento delle cifre decimali ridurre la soglia di maggioranza al di sotto di quella richiesta dalla legge (C.d.S., sez. V, 11 marzo 2005, n.1038; C.d.S., sez. V, 23 aprile 1998, n 476; C.d.S., sez. IV, ord. 20 dicembre 1996, n. 1329”.

Nello stesso senso si è espresso il Tribunale Amministrativo Regionale³, formulando il seguente principio di diritto “*Nei casi in cui il computo del quorum costitutivo o deliberativo previsto da norme di rango primario o secondario per la valida deliberazione di provvedimenti collegiali conduca all'individuazione di una cifra decimale, l'arrotondamento deve essere operato per eccesso all'unità superiore, dal momento che la soluzione contraria dell'arrotondamento per difetto all'unità inferiore, con il troncamento delle cifre decimali, ridurrebbe la soglia di maggioranza al di sotto di quella normativamente richiesta*”.

Tale orientamento è stato ribadito anche nella più recente sentenza del Consiglio di Stato⁴, relativa alla richiesta di convocazione del consiglio da parte di un quinto dei consiglieri, confermando che la tutela delle prerogative delle minoranze impone il raggiungimento della soglia intera superiore

² Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza 5 settembre 2012, n. 4694

³ TAR Piemonte, Sez. II, con sentenza 15 novembre 2017, n. 1224

⁴ Consiglio di Stato, Sez. V, n. 10662 dell'11 dicembre 2023

Ad adiuvandum, rispetto al criterio dell'arrotondamento per eccesso, depone anche la considerazione della costante prassi seguita da entrambe le Camere del Parlamento nazionale che, in assenza di indicazioni testuali, assenti anche nei regolamenti parlamentari, hanno sempre agito nel senso di applicare in ogni caso l'arrotondamento per eccesso al numero intero.

Un elemento ulteriore e dirimente per la risoluzione del quesito è costituito dal principio di diritto sancito dal Giudice delle leggi⁵, che ha affrontato il tema degli arrotondamenti nella legislazione elettorale siciliana, fornendo un principio di diritto applicabile per analogia anche ai quorum funzionali.

Più nello specifico, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma di interpretazione autentica (articolo 3 della L.R. 6/2020) che imponeva l'arrotondamento per difetto nel calcolo del premio di maggioranza del 60%, qualora il decimale fosse stato inferiore a 0,5.

Quindi, la Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma regionale, affermando testualmente che *“L'arrotondamento per difetto imposto da tale disposizione comporterebbe infatti il riconoscimento alla maggioranza di un numero di seggi inferiore alla soglia del 60 per cento, in spregio al dato letterale della norma”*.

La Consulta ha inoltre precisato che la percentuale fissata dalla legge costituisce un limite minimo, non massimo, chiarendo che *“Il 60 per cento dei seggi costituirebbe, infatti, 'non il limite massimo bensì quello minimo' dei seggi alla stessa spettanti [...] Il medesimo orientamento sarebbe espresso dal giudice amministrativo, con specifico riferimento alla disciplina siciliana”*.

Dalla sentenza si ricava il seguente principio: **è costituzionalmente illegittimo un meccanismo di arrotondamento (anche se aritmetico) che, riducendo la cifra decimale all'unità inferiore, determini un risultato finale che si colloca al di sotto della soglia percentuale minima fissata dalla legge.**

Per completezza istruttoria ed espositiva, si segnala che in passato il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (DAIT) ha espresso un avviso favorevole all'arrotondamento aritmetico.

Nello specifico, con il parere del **13 ottobre 2009** (*“Comune di ...- Mozione di sfiducia. – Calcolo dei due quinti dei consiglieri assegnati”*), il Ministero affermava *“In conformità al costante indirizzo interpretativo seguito da questa Direzione Centrale, si ritiene che, in mancanza di apposite prescrizioni statutarie o regolamentari, sia legittimamente applicabile il criterio dell'arrotondamento aritmetico [...] Detto criterio implica, com'è noto, che in caso di cifra decimale uguale o inferiore a 50, l'arrotondamento debba essere effettuato per difetto [...] Per quanto precede, deve pervenirsi a conclusione che, nel caso di specie [16 consiglieri, ndr], sia sufficiente la sottoscrizione di sei consiglieri comunali”*.

Tuttavia, si osserva che tale orientamento ministeriale deve ritenersi oggi superato e non applicabile alla fattispecie, essendo stato smentito dalla successiva e prevalente giurisprudenza amministrativa e costituzionale suesposta.

Alla luce del quadro normativo regionale (articolo 10 L.R. 35/1997), dei principi ermeneutici di garanzia e della giurisprudenza amministrativa e costituzionale prevalente si rassegnano le seguenti conclusioni:

- nel calcolare il quorum minimo necessario per la validità della mozione di sfiducia è obbligatorio utilizzare il criterio dell'arrotondamento della cifra decimale per eccesso;
- di contro, l'utilizzo del criterio dell'arrotondamento per difetto violerebbe il principio della soglia minima (*“almeno due quinti”*) sancito dalla L.R. 35/97, viziando la mozione con un difetto di legittimità.

⁵ Sentenza n. 61 del 2022 della Corte Costituzionale

Pertanto, il voler procedere alla messa ai voti della mozione di sfiducia con un numero inferiore rispetto ai 2/5 (6 sottoscrizioni nel caso concreto) basandosi su prassi obsolete del tutto sconfessate dalla più autorevole giurisprudenza comporterebbe l'illegittimità dell'intera procedura di sfiducia (anche nel caso incoerente di una sua successiva approvazione), con conseguente annullamento degli atti da parte del Giudice Amministrativo e possibile addebito di eventuale responsabilità erariale a carico dell'Ente.

Nei termini suddetti è l'avviso di questo Ufficio.

IL FUNZIONARIO DIRETTIVO
Avv. Piero Antonio Rappa

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO 1
Bernardo Santomauro