

Al Sig. Sindaco  
del Comune di Maiori

Al Consiglio Comunale  
del Comune di Maiori  
ai Sig.ri Consiglieri Comunali

Gent.le Segretario Comunale

### ATTO DI RECLAMO

ART. 78 co. 6 Statuto / Art. 6 co. 6 Regolamento per i referendum

per

COMITATO PROMOTORE REFERENDUM POPOLARE costituito dai cittadini residenti nel Comune di Maiori, in persona del coordinatore, legale rappresentante p.t., prof. Mario Civale, nato a Maiori il 20 ottobre 1938 (CF C V L M R A 3 8 R 2 0 E 8 3 9 T) anche nella qualità di componente del detto comitato e nella qualità di cittadino elettore del Comune di Maiori,

avverso e per la nullità, l'annullamento, l'inefficacia e la sospensiva

del Verbale Commissione per i Referendum del 12/02/2026, prot. 4598/2026 del 10/03/2026, notificato il 10/03/2026

\* \* \*

### FATTO

Il ricorrente Comitato, costituito in data 14 agosto 2024 per la indizione di due referendum abrogativi nel Comune di Maiori, ha presentato **istanza di attivare le procedure referendarie** ai sensi dello Statuto e del regolamento (artt. 78-79 Statuto e art. 6 del Regolamento comunale) **in linea i principi ordinamentali di partecipazione, accesso e trasparenza** dell'azione amministrativa nonché **coi principi comunitari in materia di *open government* e delle normative di settore** che consentono la **partecipazione delle Comunità locali in tema di opere pubbliche ad alto impatto ambientale e relative gare di appalto.**

Si tratta di opere pubbliche, quali il depuratore in località Demanio e il traforo tra il Comune di Maiori e Minori in località San Francesco, **assolutamente devastanti sia sotto il profilo ambientale, paesaggistico e idrogeologico ed economico.**

In via di estrema sintesi e rinviando nel merito agli atti allegati (Cfr. amplius, dossier depuratore e dossier galleria allegati) si tratta di un impianto industriale di depurazione e di un traforo previsti in aree soggette a vincoli ambientali, paesaggistici, culturali, archeologici ed idrogeologici assoluti che identificano Maiori e la Costa d'Amalfi quale Patrimonio UNESCO nel Mondo soggette alla parte seconda e terza del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) essendo interessate da una serie di vincoli: a) vincolo apposto dal competente Ministero - Grotta dell'Annunziata e litorale di Maiori - ai sensi dell'art 10 del D.Lgs. 42/2004 istituito con apposito - **Decreto del Ministero dei Beni Culturali del 9 gennaio 1990** ai sensi della L.1089/1939, comprensivo di "planimetria catastale e relazione storico-artistica", il tutto iscritto "nei Registri immobiliari con efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo"; b) **DM 01.12.1961 (intero territorio Comune di Maiori)**; c) art. 136 D.Lgs. 42/2004 e smi (aree di notevole interesse pubblico, c.d. bellezze d'insieme); d) art. 142 co. 1 lettera a) D.Lgs. n. 42/2004 (i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare); e) art. 142 co. 1 lettera a) D.Lgs. n. 42/2004 lett. f) (parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi); f) **Parco Regionale dei Monti Lattari (EUAP0527)**; g) **Sito Unesco Costiera amalfitana**; h) **Siti Natura 2000 - ZSC -denominata "Valloni della Costiera Amalfitana"** identificata dal codice IT8050 e relativo D.G.R. della Campania n. 795/2017 -Valle del Demanio; i) **PUT Sorrentino-Amalfitano, aree classificate protette**; l) **rischio archeologico per la presenza accertata di evidenze archeologiche rappresentate dalla Chiesa dell'Annunziata** sita all'interno della omonima Grotta che da essa assume il nome. m) **SOTTO IL PROFILO IDROGEOLOGICO** le aree *de quo* sono soggette a **vincolo idrogeologico** ai sensi del R.D. 3267/1923; **classificazione P4/R4 con divieto assoluto di incremento del carico antropico ed incompatibili con impianti di depurazione a norma del PAI.**

\* \* \*

Dal 2021 al 2024 il Comune di Maiori riceveva ben due petizioni popolari sulla questione depuratore e ben due petizioni popolari sulla questione tunnel, con cui sono state raccolte oltre 1000 firme cadauna, rimaste prive di riscontro da parte dell'Ente comunale e mai valutate dagli Organi comunali ai fini dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi relativi alle progettazioni in corso, anche in violazione della normativa comunitaria e nazionale su opere pubbliche ad alto impatto e relativi appalti in cui è previsto il coinvolgimento della popolazione !

In assenza di qualsiasi riscontro alle predette petizioni, si costituiva lo Scrivente Comitato per la promozione della richiesta referendaria, per cui lo strumento referendario risulta istituito di ultima ed estrema istanza per la popolazione fermamente contraria a dette opere e mai ascoltata ai sensi di

Legge in materia di opere pubbliche ad alto impatto ambientale.

A seguito della richiesta del 14 agosto 2024 di attivazione del procedimento statutario referendario, il Comune non ha convocato la Commissione per i Referendum prevista dall'art. 79 dello Statuto da convocarsi "entro 15 giorni" (art. 6 Regolamento) dalla richiesta del Comitato promotore.

Anzi, con grave ritardo l'Amministrazione comunale ha attivato un'atipica procedura non prevista dallo Statuto, sottoponendo l'istanza del Comitato alla seduta del Consiglio comunale del 26.9.2024, pubblicata in data 28.10.2024.

A seguito della pubblicazione, tardiva, della deliberazione del consiglio comunale impugnata, si è appreso che **il Comune invece di attivare il procedimento preventivo di competenza dell'apposita commissione**, ha rilevato non previsti rilievi di irricevibilità della istanza del Comitato.

**Trattasi di argomentazioni chiaramente violative dell'art. 79 dello Statuto vigente, e promananti da organo palesemente incompetente.**

- **Lo Scrivente Comitato – al fine di adempiere i propri doveri morali e giuridici verso il corpo elettorale rappresentato – ha impugnato detta delibera.**

**Il Tribunale di Salerno – con provvedimento cautelare del 01/09/2025 e sentenza del 04/12/2025 ha rilevato la sussistenza del *fumus boni juris* giacché la delibera 37 del 26.09.2024 è "affetta dal vizio di incompetenza relativa, essendo stata adottata da un organo, il Consiglio Comunale, privo del potere di valutare l'ammissibilità della richiesta referendaria, demandata invece dallo Statuto Comunale ad un'apposita Commissione, mai costituita"..."con vistosa inosservanza, da parte del COMUNE DI MAIORI, dell'iter procedimentale cui esso stesso si è assoggettato con l'approvazione dello Statuto comunale, per sua stessa ammissione ancora vigente".**

**All'esito del Giudizio civile, il Tribunale di Salerno ha dichiarato l'illegittimità della delibera consiliare impugnata e condannato il Comune al pagamento delle spese processuali.**

- Solo dopo la notificazione del decreto di citazione per l'udienza di merito – fissata al 4 dicembre – l'Amministrazione comunale ha attivato le procedure per la nomina della Commissione per i referendum prevista dallo Statuto.

- All'udienza del 12/12/2025, lo Scrivente Comitato si costituiva innanzi alla Commissione ed ivi depositava memoria istruttoria in cui esponeva tutti i motivi di diritto per cui si palesa l'ammissibilità dei referendum proposti, **con contestazioni di merito dei contenuti della delibera approvata dal Consiglio comunale.** Nell'occasione, per mero scrupolo difensivo, pur confermando tutte le proprie difese, **il Comitato rappresentava la disponibilità ad una modifica della formulazione dei quesiti - proponibile dalla Commissione per i referendum ai sensi del Regolamento – compatibile con un referendum consultivo.**

\* \* \*

## L'ATTO IMPUGNATO

La Commissione ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria per:

1) **tardività della richiesta referendaria.**

La Commissione motivava tale motivo di presunta inammissibilità rilevando che alla data del 14 agosto 2024: - Per il depuratore: era già intervenuta la Determina di aggiudicazione della Provincia di Salerno n. 156 del 04.11.2021; Per la galleria: era già stato sottoscritto il contratto d'appalto tra ANAS e Consorzio Stabile Medil in data 06.06.2023;

2) **per materia: "bilancio".**

La Commissione ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria ritenendo che essa abbia ad oggetto una materia sottratta allo strumento referendario (bilancio) giacché il referendum comporterebbe "conseguenze patrimoniali dannose per l'Ente con oneri finanziari certi e diretti" e che "la materia del bilancio è sottratta all'istituto referendario intendendosi per bilancio ogni aspetto che coinvolga l'implicazione economico-finanziaria dell'Ente".

- Alla luce di tali motivazioni, **è evidente un difetto di istruttoria degli atti di gara dei distinte fare di appalto ed una conseguente erronea motivazione e violazione di Legge.**

- In ogni caso, la Commissione ha ommesso completamente di valutare la manifestata disponibilità dello scrivente Comitato rispetto una formulazione "consultiva" dei quesiti, proponibile dalla stessa Commissione ai sensi del Regolamento, con carenza assoluta di motivazione.

\* \* \*

Tutto ciò premesso, lo Scrivente Comitato referendario, in persona del legale rapp. p.t. Prof. Mario Civale, ricorre al Consiglio Comunale del Comune di Maiori ai sensi dello Statuto comunale e del Regolamento per i referendum, per i seguenti

### MOTIVI

#### 1. **NORMATIVA APPLICABILE - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI IRRETROATTIVITÀ DELLE MODIFICHE REGOLAMENTARI**

Come più volte dedotto anche a mezzo missive e ricorso giurisdizionale, l'art. 78 dello Statuto comunale di Maiori dispone che "1. **il Consiglio comunale [...] può deliberare l'indizione di referendum consultivi, propositivi e abrogativi**" [...] "3. **Soggetti promotori del referendum possono essere: a) il 13% degli elettori del Comune; b) il Consiglio comunale a maggioranza del 2/3 dei consiglieri assegnati al Comune**". "4. **il quesito deve essere formulato in modo chiaro e univoco**".

Lo Statuto, con norma di rinvio espressamente all'art. 78 co. 6 dispone che "**Il Regolamento disciplina le modalità e i tempi di presentazione della richiesta, della raccolta delle firme e della loro verifica ... nonché**

ogni altra modalità concernente l'indizione e lo svolgimento del referendum".

- L'art. 79 dello Statuto prevede inoltre **"l'ammissibilità del referendum è valutata PREVIAMENTE ALLA RACCOLTA DELLE FIRME e secondo modalità e termini stabiliti dal Regolamento da una Commissione composta dal Difensore civico che la presiede, dal Sindaco, da un consigliere di maggioranza ed uno di minoranza nominati dal Consiglio comunale, dal Segretario comunale e da due membri scelti tra avvocati segnalati dall'Ordine professionale o magistrati anche in pensione. Nel caso in cui il Difensore civico manchi, il suo ruolo sarà ricoperto da un Magistrato anche in pensione"**.

- L'art. 4 del Regolamento prevede che **"il referendum è indetto dal sindaco a seguito di deliberazione adottata dal Consiglio comunale: a) per iniziativa dello stesso Consiglio; b) per iniziativa dei cittadini, in numero non inferiore a quello stabilito dallo Statuto comunale, rappresentati dal Comitato dei promotori"**.

- L'art. 6 del Regolamento per il referendum presenta le modalità della presentazione della richiesta su iniziativa dei cittadini, scindendo espressamente il procedimento in più fasi:

a) **prima fase preliminare alle operazioni referendarie:**

L'art. 6 co. 1 prevede che **"1. i cittadini che intendono promuovere un referendum procedono con la sottoscrizione di almeno 50 elettori, alla costituzione di un Comitato dei promotori, composto da cinque di essi ed alla definizione del quesito – o dei quesiti - che dovrà essere oggetto del referendum, conferendo al Comitato l'incarico di attivare le procedure di cui al presente articolo .... 2. Il Comitato sottopone al Sindaco la richiesta dei sottoscrittori, con l'indicazione del quesito e delle finalità della consultazione"**.

Si noti che **l'art. 6 del Regolamento vigente razione temporis** ai fini della **"richiesta dei sottoscrittori di attivare le procedure"** referendarie non richiede l'autentica delle sottoscrizioni <sup>1</sup>.

b) **Fase istruttoria:** dopo **la richiesta del Comitato, l'art. 6 co. 3 del Regolamento dispone che "3. il Sindaco convoca entro 15 giorni la Commissione per i Referendum ... la quale si pronuncia sull'ammissibilità del quesito proposto per il referendum, tenuto conto di quanto dispongono la legge, lo statuto ed il regolamento"**, lasciando anche alla Commissione il potere di effettuare **"modifiche, integrazioni, perfezionamento del quesito per renderlo chiaro ed univoco"**. Detta Commissione è prevista dallo Statuto, per cui **"l'ammissibilità del referendum è valutata PREVIAMENTE ALLA RACCOLTA DELLE FIRME e secondo modalità e termini stabiliti dal Regolamento"**.

---

1 Il nuovo regolamento approvato a giugno 2025 prevede l'indicazione espressa dell'autentica delle firme anche per la costituzione del Comitato promotore che rappresenta **ulteriore conferma e confessione dell'illegittimità della delibera impugnata e della regolarità della costituzione dell'odierno Comitato, non essendo previsto dal Regolamento vigente razione temporis la autentica delle firme per la costituzione del Comitato** ma solo per l'indizione del referendum dopo la valutazione della Commissione prevista dall'art. 79.

Il combinato disposto delle norme statutarie e regolamentari citate richiedono che:

**a) nella fase preliminare:**

Il procedimento attivato su iniziativa dei cittadini è promosso "con la sottoscrizione di almeno 50 elettori, alla costituzione di un Comitato dei promotori ... conferendo al Comitato l'incarico di attivare le procedure".

Detta sottoscrizione costituisce un autonomo istituto giuridico rappresentata da una **mera sottoscrizione ai fini della costituzione di un Comitato** promotore, con "incarico" al Comitato nominato di chiedere al Sindaco di "attivare le procedure" referendarie (non già di "indire il referendum"). Il Comitato – così come incaricato dai sottoscrittori - "sottopone al Sindaco la richiesta dei sottoscrittori, con l'indicazione del quesito e delle finalità della consultazione".

Pertanto **tale fase preliminare** – contraddistinta dalla mera "sottoscrizione di almeno 50 elettori, alla costituzione di un Comitato dei promotori" - è **distinta ed antecedente alla "raccolta delle firme"** (art. 79 Statuto) necessarie **per la successiva "richiesta di indire il referendum"** (vedasi *infra* lettera c);

**b) nella fase istruttoria:**

La Commissione - "previamente alla raccolta delle firme" ex art. 79 Statuto - a norma di Statuto e Regolamento **ha competenza in ordine alla verifica dell'ammissibilità della richiesta di "attivare le procedure referendarie"** (sulle materie previste da Statuto) e la formalizzazione dei quesiti proposti anche tramite eventuali "modifiche, integrazioni, perfezionamento del quesito per renderlo chiaro ed univoco".

**c) fase esecutiva:**

**Il combinato disposto degli artt. 78-79 Statuto e 6 del Regolamento dispone che solo dopo il giudizio di ammissione dei quesiti referendari da parte della Commissione, si attiva la fase della "richiesta ... di indire il referendum"** sui quesiti approvati dalla Commissione ad opera dei "soggetti promotori" "13% degli elettori".

Pertanto, solo dopo la formalizzazione dei quesiti da parte della Commissione viene in rilievo la fase di "raccolta delle firme" e "presentazione della richiesta ... di indire il referendum" da parte dei "soggetti promotori" – 13% degli elettori, con raccolta delle firme da autenticare da pubblico ufficiale, da concludere "entro sessanta giorni da quello di notifica della decisione di ammissione dei referendum" da parte della Commissione per i Referendum (ex art. 6 co. 10 Regolamento).

**Detta "richiesta di indire il referendum"** rappresenta un ulteriore istituto giuridico, distinto dalla sottoscrizione per la costituzione del Comitato.

Ed infatti **il Regolamento - che "disciplina le modalità e i tempi della presentazione della richiesta, della raccolta delle firme e della loro verifica ... nonché ogni altra modalità concernente l'indizione e lo svolgimento del referendum"** (art. 78 co. 6 Statuto), **espressamente regola le operazioni di "raccolta delle firme" e di**

“autenticazione” (art. 6 commi 9-10-11) solo dopo la formalizzazione del quesito da parte della Commissione (art. 6 commi 7-8).

Pertanto – da una lettura coerente e sistematica delle norme statutarie e regolamentari - è evidente che:

- ) il Comitato non è il soggetto “promotore” che presenta la “richiesta di indizione” - ma è solo lo strumento dimensionale (minimo di 50 persone) richiesto dal Regolamento che giustifica la richiesta di “attivare le procedure” ai fini dell'istruzione dei quesiti e l'eventuale prosieguo del procedimento poi gestito ad evidenza pubblica dalla Commissione e dagli organi comunali. In tale fase preliminare – così come in molti altri Comuni italiani anche di grandi dimensioni - non è richiesta alcuna autenticazione, coerentemente con un criterio politico di libertà di forme secondo i principi di libero accesso, con cui le norme favoriscono ed anzi sollecitano la partecipazione dei cittadini alla vita del paese, demandando poi alla Commissione ed agli organi comunali la gestione del procedimento;
- ) “la richiesta” che “reca la sottoscrizione in forma autentica dei richiedenti, con l'indicazione delle generalità, ed è rivolta al Sindaco che indice il referendum” (cfr., artt. 6 Regolamento 79 Statuto) è riferita alla richiesta formulata dai “Soggetti promotori del referendum” rappresentata da “a) il 13% degli elettori del Comune” (art. 78 Statuto).

L'autentica delle firme è richiesta solo in questa fase successiva, dopo il giudizio sull'ammissibilità emesso dalla Commissione “previamente alla raccolta delle firme”, coerentemente con un criterio formale di serietà della fase procedimentale – la formalizzazione definitiva della richiesta al Sindaco “di indire il referendum” - e di legalità delle procedure gestite.

Da tanto emerge la erroneità delle deduzioni contenute nelle missive comunali e nella delibera impugnata in sede giudiziale.

#### 1.1) SEGUE. SULLA VALIDITÀ DEL REGOLAMENTO APPROVATO NEL 1996.

In primis, va rilevato che nel 2009 fu convocato nel Comune di Maiori un referendum comunale; pertanto il Regolamento comunale è applicabile (ove correttamente interpretato, vedasi *infra* n. 2).

Sul punto va precisato che lo Statuto del Comune di Maiori (allegato) risulta approvato con delibera del Consiglio comunale n. 40 del 23/12/1999 e successivi adeguamenti eventuali.

Il Regolamento comunale sui referendum risulta approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 15 del 14/06/1996, con indicazione puntuale del procedimento referendario, della fase preliminare e delle successive fasi istruttorie ed esecutive relative alla raccolta firme ed alle operazioni elettorali.

Il Regolamento sui referendum del Comune di Maiori è stato approvato precedentemente all'ultima modifica statutaria, effettuata dal Comune onde aggiornare la disciplina degli istituti di partecipazione popolare al TUEL e non risulta aggiornato alla nuova disciplina prevista dallo Statuto solo in relazione alla natura dei referendum (consultivo, propositivo ed abrogativo).

Sul punto, in caso di contrasto tra norme statutarie (di rango superiore) e regolamentari (di rango inferiore) va applicata la norma statutaria superiore ovvero la norma regolamentare manchevole od in contrasto va interpretata alla luce della norma statutaria.

Alla luce di tali regole basilari regolanti il contrasto apparente fra Fonti del Diritto, il Regolamento comunale (norma di rango inferiore) va interpretato alla luce della norma statutaria, dovendosi integrare in via interpretativa ed applicativa il Regolamento nella parte in cui consente il referendum abrogativo espressamente consentito dallo Statuto.

- In tale contesto, la disapplicazione od integrazione del regolamento nella parte in cui sia in contrasto apparente con lo Statuto non richiede una preventiva impugnazione del regolamento stesso. Come stabilito dal Consiglio di Stato n. 147/2005, "non era necessaria l'impugnazione incidentale della disposizione regolamentare, essendo questa, comunque, suscettibile di disapplicazione da parte del giudice chiamato a dirimere il conflitto con la norma di fonte superiore".

- Il Consiglio di Stato n. 8280/2003 ha confermato "l'orientamento ammissivo della disapplicazione (o meglio non applicazione, non potendosi ravvisare in senso proprio un vizio di legittimità dell'atto), dei regolamenti, anche non impugnati, in contrasto con norme di rango diverso, nel rispetto del principio gerarchico e di successione delle norme nel tempo".

- **Applicazione al caso specifico dei referendum comunali**

Nel caso specifico del regolamento sui referendum comunali in caso di apparente contrasto con lo statuto comunale, si applicano i seguenti principi:

a) **Prevalenza automatica dello statuto:** Le norme statutarie sui referendum prevalgono automaticamente sulle disposizioni regolamentari contrastanti, senza necessità di alcun atto formale di abrogazione o annullamento.

b) **Disapplicazione da parte da parte del giudice:** Il giudice chiamato a pronunciarsi su atti adottati in applicazione del regolamento può e deve disapplicare le norme regolamentari in contrasto con lo statuto, applicando direttamente le disposizioni statutarie.

c) **Disapplicazione da parte dell'amministrazione:** L'amministrazione stessa, in sede di applicazione delle norme, deve dare prevalenza allo statuto, disapplicando le disposizioni regolamentari contrastanti.

d) **Illegittimità degli atti applicativi:** Gli atti amministrativi adottati in applicazione di norme regolamentari in contrasto con lo statuto sono illegittimi per violazione indiretta dello statuto stesso.

- Il Consiglio di Stato n. 219/2020 ha precisato che la disapplicazione "presuppone un'effettiva antinomia tra fonti rispetto alla posizione della regula iuris che costituisce il parametro di valutazione della legittimità del provvedimento amministrativo impugnato e non un contrasto

qualsiasi tra la legge ed il regolamento”.

\* \* \*

## 1.2) SEGUE. VIOLAZIONE DI LEGGE – IRRETROATTIVITÀ NUOVO REGOLAMENTO COMUNALE.

Sotto altro profilo, alla luce dei principi di carattere generali sulle Fonti del Diritto e delle norme delle “Preleggi”, i Regolamenti non possono avere efficacia retroattiva.

Pertanto, il presente procedimento referendario – aperto il 14/08/2024 con la richiesta di “avviare le procedure” referendarie - va istruito secondo il Regolamento per i referendum approvato nel 1996 – da interpretare ed integrare secondo le norme ed i principi giurisdizionali sopravvenuti nelle more - non risultando in ogni caso applicabile il Regolamento approvato a giugno 2025.

- In ogni caso, a norma di Statuto e Regolamento, qualsiasi questione relativa all'eventuale contrasto normativo deve essere valutata dalla Commissione per il referendum (art. 79 Statuto e 6 Regolamento), unica competente a valutare “l'ammissibilità del referendum, previamente alla raccolta delle firme” ovvero accogliere i quesiti od ancora a sollecitare “modifiche, integrazioni, perfezionamento del quesito ...”.

Da tanto emerge la erroneità delle deduzioni contenute nelle missive comunali e nella delibera consiliare già impugnata ed annullata in sede giudiziale.

- Il verbale della Commissione non affronta espressamente la questione della disciplina applicabile al procedimento referendario, ma dalla memoria istruttoria depositata in sede di udienza del 12/12/2025 emerge che il Comitato ha costituito e presentato la richiesta il 14 agosto 2024, quando era vigente il Regolamento approvato nel 1996, mentre il nuovo Regolamento è stato approvato solo a giugno 2025.

- Ma la Commissione deduce erroneamente motivi di irricevibilità della proposta referendaria desumibili implicitamente, *per tabulas*, dal regolamento applicato nel 2025.

Secondo il TAR Lazio n. 9183/2022, **è illegittima la delibera comunale che estende retroattivamente l'applicazione di un nuovo regolamento a procedimenti già avviati**, in assenza di una specifica norma di legge attributiva del potere.

La sentenza TAR Lazio n. 13825/2019 ha stabilito che **in un procedimento referendario articolato in più fasi, ciascuna fase è regolata dalla normativa vigente al momento del suo svolgimento.**

In altri termini, le modifiche dei regolamenti comunali sui referendum popolari non possono avere efficacia retroattiva sulle procedure referendarie già attivate da comitati di cittadini. Questa conclusione si basa su diversi principi e argomenti giuridici che emergono dalla normativa e dalla giurisprudenza.

### **a. Principio generale di irretroattività**

Come stabilito dal TAR Lazio n. 9183/2022, il principio di irretroattività degli atti amministrativi e dei regolamenti costituisce un principio generale dell'ordinamento. Tale principio, espressamente sancito per la legge dall'art. 11 delle preleggi, è derogabile solo con disposizione di legge. Ne consegue che, in assenza di una specifica norma di legge attributiva del potere, è illegittima la delibera comunale che estende retroattivamente l'applicazione di un nuovo regolamento a procedimenti già avviati.

#### **b. Natura del diritto referendario**

Il diritto di promuovere un referendum comunale costituisce un diritto soggettivo pubblico, come affermato dal TAR Puglia n. 283/2011. Il comitato promotore agisce in posizione di parità con l'organo dell'ente locale preposto al controllo della legittimità della richiesta referendaria. Questa parità di posizioni impedisce modifiche regolamentari che possano incidere retroattivamente sui diritti già acquisiti dal comitato promotore.

#### **c. Tutela del procedimento referendario in corso**

La sentenza TAR Lazio n. 13825/2019 ha stabilito che in un procedimento referendario articolato in più fasi, ciascuna fase è regolata dalla normativa vigente al momento del suo svolgimento, in applicazione del principio di legalità dell'azione amministrativa. Questo principio tutela la certezza del diritto e il legittimo affidamento dei promotori del referendum.

#### **d. Fondamento normativo**

L'art. 8 del TUEL prevede che i comuni debbano valorizzare le forme di partecipazione popolare, inclusi i referendum. Questa previsione normativa, insieme alla giurisprudenza del TAR Campania n. 146/2020, evidenzia come il diritto di partecipazione popolare sia un diritto fondamentale che non può essere compresso da modifiche regolamentari retroattive.

#### **e. Tutela giurisdizionale**

Come stabilito dal TAR Sicilia n. 1475/2022, il comitato promotore, pur non facendo parte dell'apparato organizzativo dell'ente territoriale, costituisce un vero e proprio potere in quanto esercita una potestà pubblica ed è titolare di una situazione soggettiva volta alla realizzazione del diritto politico dei cittadini elettori, costituzionalmente garantito e non comprimibile da atti successivi.

**Illegittimità:** La Commissione avrebbe dovuto applicare il Regolamento del 1996 vigente al momento della presentazione della richiesta, non potendo applicare retroattivamente il nuovo Regolamento del 2025.

\* \* \*

## **2) ILLEGITTIMITÀ DEL MOTIVO DI INAMMISSIBILITÀ PER "TARDIVITÀ" – DIFETTO DI ISTRUTTORIA – ERRONEA MOTIVAZIONE.**

La Commissione ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria per **tardività**, rilevando che alla

data del 14 agosto 2024:

- Per il depuratore: era già intervenuta la Determina di aggiudicazione della Provincia di Salerno n. 156 del 04.11.2021;

- Per la galleria: era già stato sottoscritto il contratto d'appalto tra ANAS e Consorzio Stabile Medil in data 06.06.2023.

Questa motivazione presenta i seguenti profili di illegittimità:

**a) Violazione del principio di accessibilità all'istituto referendario.**

Come stabilito dal TAR Puglia n. 199/2012, **il diritto di partecipazione dei cittadini alle decisioni comunali attraverso l'istituto del referendum deve essere favorito e agevolato, evitando previsioni regolamentari che ne limitino ingiustificatamente l'esercizio.**

La "tardività" non è prevista come causa di inammissibilità né dallo Statuto comunale (art. 78-79) né dal Regolamento del 1996 applicabile *ratione temporis*.

L'introduzione di tale causa di inammissibilità da parte della Commissione costituisce **creazione pretoria di un limite non previsto dalle fonti normative comunali.**

\* \* \*

**Contrasto con i principi in materia di opere pubbliche e appalti.**

Infatti dagli atti di gara emerge che:

**a) In ordine alla gara di appalto sul depuratore consortile**

Il **punto 9.4 del Disciplinare di Gara - Parte I** prevede che *"Fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti e l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario, il contratto di appalto sarà stipulato successivamente all'acquisizione di eventuali pareri necessari e all'approvazione, da parte della stazione appaltante, del progetto definitivo presentato come offerta in sede di gara"*. Inoltre, il punto 9.4 stabilisce che: *"Qualora l'affidatario non adegui il progetto definitivo entro la data perentoria assegnata dal responsabile del procedimento, non si procede alla stipula del contratto e si procede all'annullamento dell'aggiudicazione definitiva"*.

Il punto 9.4 del Disciplinare subordina la stipula del contratto all'acquisizione dei pareri necessari e all'approvazione del progetto definitivo.

A tutt'oggi – per quanto a conoscenza - non risulta ancora approvato il progetto definitivo né acquisiti i pareri necessari né all'approvazione del contratto definitivo con il Comune di Maiori.

Pertanto, **la fase procedimentale consente ancora la revoca dell'aggiudicazione** ai sensi dell'art. 21-quinquies della L. 241/1990 per sopravvenute ragioni di pubblico interesse, con oneri limitati al danno emergente ed esclusione del lucro cessante e del decimo delle opere non eseguite.

**b) In ordine alla gara sulla c.d. galleria Maiori-Minori**

**Gli atti di gara prevedono numerose clausole di risoluzione espressa e revoca:**

**b.1) Prima della stipula del contratto:**

1. **Revoca per inadempimento precontrattuale** (mancata produzione documenti, garanzie, polizze)
2. **Revoca per cause di esclusione sopravvenute** (perdita requisiti, antimafia)
3. **Revoca per comportamento non cooperativo** dell'aggiudicatario
4. **Revoca per impossibilità sopravvenuta** (vincoli, perdita finanziamento)

**Conseguenze:** Nessun onere per ANAS + escussione garanzia provvisoria

**b.2) DOPO LA STIPULA DEL CONTRATTO:**

1. **Risoluzione di diritto per clausola risolutiva espressa** (art. 1456 c.c.):
  - Mancata attivazione migliori offerte
  - Violazione obblighi tracciabilità flussi finanziari
  - Violazione protocolli di legalità
  - Violazione norme sicurezza
  - Subappalto non autorizzato
2. **Risoluzione per superamento soglia penali** (10% importo contrattuale)
3. **Risoluzione per inadempimento grave** ex art. 108 D.Lgs. 50/2016:
  - Ritardi non giustificati
  - Sospensione ingiustificata lavori
  - Mancato rispetto cronoprogramma
4. **Recesso per infiltrazione mafiosa** (solo prestazioni eseguite, no indennizzo)

Anche in questo caso, il bando di gara ed il disciplinare di gara ed il capitolato di appalto subordinano la stipula del contratto all'acquisizione dei pareri necessari e all'approvazione del progetto definitivo.

- **A tutt'oggi – per quanto a conoscenza - non risulta ancora approvato il progetto definitivo né acquisiti i pareri necessari né all'approvazione del contratto definitivo con il Comune di Maiori.**

Pertanto, la fase procedimentale consente ancora la revoca dell'aggiudicazione ai sensi dell'art. 21-quinquies della L. 241/1990 per sopravvenute ragioni di pubblico interesse, con oneri limitati al danno emergente ed esclusione del lucro cessante e del decimo delle opere non eseguite.

\* \* \*

**Evidentemente le clausole di gara non sono state verificate dalla Commissione referendaria, con**

**evidente difetto di istruttoria ed erronea motivazione.**

**Per tali motivi la delibera va annullata sotto tale profilo.**

Infatti è evidente che,

c) **Violazione del principio di proporzionalità**

La giurisprudenza ha affermato che l'inammissibilità per tardività può essere legittimamente opposta solo quando **l'esito del referendum comporterebbe conseguenze irreversibili o oneri sproporzionati per l'ente.**

Il Consiglio di Stato n. 2709/2006 ha dichiarato inammissibile un referendum quando *"la richiesta è stata presentata solo dopo che il procedimento si era concluso con l'aggiudicazione alla società promotrice e la stipula della relativa convenzione"*, comportando *"il recesso dell'ente locale da un contratto regolarmente stipulato e una sicura responsabilità indennitaria nei confronti del concessionario"*.

Nel caso di specie, **non essendo ancora stato stipulato il contratto definitivo**, la revoca dell'aggiudicazione comporterebbe oneri significativamente ridotti, rendendo sproporzionata la preclusione del diritto referendario.

\* \* \*

La motivazione della Commissione sulla tardività presenta gli ulteriori profili di illegittimità:

a) **Assenza di previsione normativa**

Né lo Statuto né il Regolamento del 1996 prevedono la "tardività" come causa di inammissibilità. La Commissione ha **creato ex novo una causa di esclusione non prevista dalle fonti normative comunali**, violando il principio di legalità.

b) **Errore di fatto sulla stipula del contratto**

La Commissione afferma che *"alla data di presentazione della proposta referendaria l'iter giuridico, amministrativo e contabile era già concluso"*.

Questa affermazione è **erronea** per quanto riguarda il depuratore, in quanto:

- Il punto 9.4 del Disciplinare di gara subordina la stipula all'acquisizione dei pareri e all'approvazione del progetto definitivo
- Non risulta ancora stipulato il contratto definitivo con il Comune di Maiori
- La Determina di aggiudicazione della Provincia (n. 156/2021) non equivale alla stipula del contratto.

c) **Contrasto con la giurisprudenza**

Il Consiglio di Stato n. 2709/2006 ha dichiarato inammissibile un referendum solo quando *"il procedimento si era concluso con l'aggiudicazione alla società promotrice e la stipula della relativa convenzione"*.

Nel caso di specie, **non essendo ancora stipulato il contratto definitivo**, non ricorrono i presupposti

per dichiarare l'inammissibilità per tardività.

\* \* \*

### 3) ILLEGITTIMITÀ DEL MOTIVO DI INAMMISSIBILITÀ PER "INCIDENZA SUL BILANCIO".

La Commissione ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria ritenendo che essa comporterebbe "conseguenze patrimoniali dannose per l'Ente con oneri finanziari certi e diretti" e che "la materia del bilancio è sottratta all'istituto referendario intendendosi per bilancio ogni aspetto che coinvolga l'implicazione economico-finanziaria dell'Ente".

Questa motivazione presenta i seguenti profili di illegittimità:

#### a) **Violazione art. 78 Statuto - materia prevista opere pubbliche e appalti.**

L'art. 78 dello Statuto **consente espressamente referendum anche "abrogativi..." per "opere e infrastrutture pubbliche"**, prescrivendo in tal caso solo la *"facoltà del Consiglio comunale integrare il quesito con una o più domande alternative"*.

I principi generali e l'intera normativa statale e comunitaria in materia di partecipazione, accesso e trasparenza nella gestione e controllo dell'attività amministrativa non vietano, anzi favoriscono, la possibilità di partecipazione popolare all'azione amministrativa anche nei procedimenti aventi ad oggetto opere pubbliche da parte della **Comunità amministrata, unica titolare dei diritti alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, della salute pubblica ed in generale della tutela, gestione e programmazione del proprio territorio.**

- Sul punto, **in ordine all'ammissibilità dell'oggetto proposto, norma primaria è lo Statuto** del Comune di Maiori.

L'art. 78 dello Statuto **consente espressamente referendum anche "abrogativi..." per "opere e infrastrutture pubbliche"**, prescrivendo in tal caso solo la *"facoltà del Consiglio comunale integrare il quesito con una o più domande alternative"*.

Lo Statuto vieta esclusivamente *"2 ... referendum: in materia di tributi locali e tariffe; di attività amministrative vincolate da leggi statali e regionali ..."*.

I quesiti referendari proposti, come nella specie, per il depuratore in località Demanio e per il traforo in località San Francesco (aree sottoposte a vincoli ambientali assoluti) attengono ad "opere e infrastrutture pubbliche"<sup>2</sup> **che afferiscono "temi, iniziative, programmi e progetti di interesse generale"**

2 *"1) Opera pubblica impianto di depurazione consortile in località Demanio, gara di appalto avente ad oggetto "Risanamento ambientale dei corpi idrici superficiali della Provincia di Salerno - Realizzazione dell'impianto di depurazione dei Comuni di Maiori e Minori - Comparto attuativo n. 6 (CUPH26J16000820009 - CIG 8571702841)", soggetto proponente Provincia di Salerno; 2) Opera pubblica galleria Maiori-Minori, gara di appalto denominata "SS. 163 "Amalfitana" Variante tra gli abitati di Minori e Maiori in località Torre Mezzacapo", soggetto proponente ANAS SPA"*.

della Comunità" (art. 1 co 3 del Regolamento) a realizzarsi sul territorio del Comune di Maiori.

Tali progettualità non rappresentano assolutamente "tributi locali e tariffe" né "attività amministrative" comunque "vincolate da leggi statali e regionali".

Dette ipotesi progettuali sono scelte discrezionali, di competenza specifica del Comune, risultando attivate su iniziativa e per competenza dell'Ente comunale tramite delibere di Consiglio comunale espressamente approvate a tale fine e di cui si richiede l'abrogazione.

Come è elementare, inoltre, la competenza in materia di programmazione territoriale e di opere pubbliche è prevista espressamente in capo al Comune dall'art. 42 del Tuel.

Non da ultimo è violato l'art. 8 del Tuel, che del pari allo statuto consente lo svolgimento del referendum per le materie di competenza del Comune.

Pertanto tali progettualità a norma dello Statuto possono essere sottoposte a referendum giacché afferenti "opere pubbliche ed infrastrutture" costituenti "temi, iniziative, programmi e progetti di interesse generale della Comunità"<sup>3</sup>.

Sul punto sussiste già un precedente nel Comune di Maiori giacché nell'anno 2009 la Commissione prevista dall'art. 79 dello Statuto ebbe ad approvare ed indire Referendum popolare avente ad oggetto *project financing* per opera pubblica Istituto scolastico e box auto, nonostante la previsione dell'utilità inter-comunale delle opere in progetto.

Sono pertanto contestate la riferite formule di stile su presunta "incidenza su atti di natura gestionale" ovvero la presunta valenza intercomunale delle opere in progetto; anzi il referendum ha ad oggetto "opere e infrastrutture pubbliche" con carattere di programmazione territoriale e di destinazione di parte del territorio comunale protetto da numerosi vincoli di Legge e normative specifiche di competenza del Comune e su cui la Cittadinanza ha pieno diritto di partecipazione ed intervento tramite gli istituti di partecipazione popolare previsti dalla Legge ed applicabili anche in materia di opere pubbliche ed appalti<sup>4</sup>.

3 la richiesta di attivare la procedura referendaria chiariva che "In conformità all'art. 6 co. 2 del Regolamento, precisano che le finalità delle predette proposte di referendum: a) attengono alle superiori esigenze di tutela ambientale, culturale, paesaggistica, idrogeologica, storica ed archeologica di beni pubblici di assoluto valore salvaguardati da UNESCO; b) rispondono ai principi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa; c) assolvono criteri di maggiore utilità sociale, produttività ed economicità delle alternative proposte. Le predette finalità sono diffusamente esposte nei due testi di petizione popolare che vengono allegate alla presente - formandone parte integrante e sostanziale - ai fini della compiuta illustrazione di finalità e motivazioni delle richieste di referendum e delle possibili alternative proposte".

4 Le aree interessate dalle opere sono soggette alla parte seconda e terza del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio) essendo interessata da una serie di vincoli:

a) **vincolo apposto dal competente Ministero** - Grotta dell'Annunziata - ai sensi dell'art 10 del D.Lgs. 42/2004 istituito con apposito - **Decreto del Ministero dei Beni Culturali del 9 gennaio 1990** ai sensi della L.1089/1939, comprensivo di "planimetria catastale e relazione storico-artistica", il tutto iscritto "nei Registri immobiliari con efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo";

- Sotto altro profilo, i quesiti referendari proposti chiedono l'abrogazione di delibere espressamente individuate, “nonché di tutti gli ulteriori provvedimenti, atti di indirizzo, delibere, determine, assensi, protocolli di intesa od atti amministrativi comunque denominati nella parte in cui autorizzano esplicitamente od implicitamente le relative opere ed appalti”.

Si tratta di **istanze abrogative parziali** degli atti amministrativi di progettazioni determinate, **nella sola parte in cui autorizzano dette opere in progetto e relativi appalti e non nella parte in cui esplicitamente o implicitamente rinuncino a precedenti progettazioni.**

**Pertanto quesiti proposti non presentano alcun problema di coordinamento inter-temporale tra norme e/o di reviviscenza di norme o progettazioni precedentemente rinunciate dall'Ente.**

\* \* \*

a) Sotto ulteriore e decisivo profilo, dette gare di appalto hanno ad oggetto **appalti integrati per la progettazione definitiva ed esecutiva e realizzazione delle opere.**

Per quanto a conoscenza, **ad oggi non risulterebbero ancora formalizzati i progetti definitivi né tantomeno risulterebbero gli assensi degli Enti competenti al rilascio dei numerosi pareri necessari all'approvazione del progetto definitivo e del successivo progetto esecutivo.**

Sul punto, i **bandi di gara e capitolati di appalto espressamente citano questa circostanza manlevando le stazioni appaltanti anche da situazioni di mera aspettativa** qualora si configuri la prevista ipotesi di revoca dell'appalto e/o mancata realizzazione delle opere, con espressa esclusione di responsabilità risarcitoria verso la società appaltata.

**Si richiamano a tale proposito le deduzioni e le norme delle gare di appalto esposte al Motivo 2 da intendersi qui integralmente riportate e trascritte per economia degli atti.**

Sotto tali profili è evidente che **la fase procedimentale – con progettazioni definitive non ancora assentite da tutti gli Enti competenti – consente il percorso referendario ed esclude qualsiasi responsabilità dell'Ente, espressamente esclusa dai bandi di gara – perfino sotto il profilo di mera aspettativa - in caso di mancata realizzazione delle opere.**

**La deduzione per cui la revoca potrebbe avere impatto sulle finanze dell'Ente è erronea nel merito.**

b) DM 01.12.1961 (intero territorio Comune di Maiori); c) art. 136 D.Lgs. 42/2004 e s.m.i. (aree di notevole interesse pubblico, c.d. bellezze d'insieme); d) art. 142 co. 1 lettera a) D.Lgs. n. 42/2004 (i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare); e) art. 142 co. 1 lettera a) D.Lgs. n. 42/2004 lett. f) (parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi); f) Parco Regionale dei Monti Lattari (EUAP0527); g) Sito Unesco Costiera amalfitana; h) Siti Natura 2000 - ZSC - denominata "Valloni della Costiera Amalfitana" identificata dal codice IT8050 e relativo D.G.R. della Campania n. 795/2017 – Valle del Demanio; i) PUT Sorrentino-Amalfitano, aree classificate protette; l) **rischio archeologico per la presenza accertata** di evidenze archeologiche rappresentate dalla **Chiesa dell'Annunziata** sita all'interno della omonima Grotta che da essa assume il nome. m) SOTTO IL PROFILO IDROGEOLOGICO le aree *de quo* sono soggette a **vincolo idrogeologico ai sensi del R.D. 3267/1923; classificazione P4/R4**

**b) Interpretazione estensiva del divieto statutario**

L'art. 78, comma 2, dello Statuto del Comune di Maiori vieta referendum "in materia di tributi locali e tariffe" e "di attività amministrative vincolate da leggi statali e regionali".

**Non esiste alcun divieto espresso per le questioni che incidono sul bilancio.** La Commissione ha introdotto un limite non previsto dallo Statuto, violando il principio di legalità.

**In ogni caso, la deduzione per cui la revoca potrebbe avere impatto sulle finanze dell'Ente è erronea nel merito (sub motivi 2 e 3/a).**

**Tale deduzione – infondata nel merito e puramente astratta in linea teorica - non può fare ricondurre la materia del referendum alla materia del “bilancio” rivestendo esclusivamente materia di “opere pubbliche ed infrastrutture” ex art. 78 Statuto.**

**c) Contrasto con la giurisprudenza costituzionale**

La Corte Costituzionale n. 57/2022 ha affermato che **il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo si propone di verificare che non sussistano ragioni di inammissibilità indicate dall'art. 75, secondo comma, Cost., o relative ai requisiti di formulazione del quesito**, senza introdurre ulteriori limiti non previsti.

**d) Interpretazione restrittiva illegittima**

Anche volendo ritenere applicabile per analogia il divieto per le "questioni relative al bilancio" previsto in altri statuti comunali, la giurisprudenza ha chiarito che tale divieto **non si estende a tutte le questioni che possono avere riflessi finanziari.**

Il Consiglio di Stato n. 2709/2006, pur dichiarando inammissibile un referendum per incidenza sul bilancio, ha precisato che tale inammissibilità derivava dal fatto che **il procedimento era già concluso con la stipula del contratto**, comportando "una sicura responsabilità indennitaria".

Nel caso di specie, **non essendo ancora stipulato il contratto definitivo**, gli oneri sarebbero limitati e non giustificano la preclusione assoluta del diritto referendario.

Pertanto, **la deduzione per cui la revoca potrebbe avere impatto sulle finanze dell'Ente è erronea nel merito (sub motivi 2 e 3/a). Tale deduzione – infondata nel merito e puramente astratta in linea teorica - non può fare ricondurre la materia del referendum alla materia del “bilancio” rivestendo esclusivamente materia di “opere pubbliche ed infrastrutture” ex art. 78 Statuto.**

**d) Violazione del principio di proporzionalità**

Come abbiamo dimostrato nell'analisi precedente, **la revoca dell'aggiudicazione prima della stipula del contratto comporta oneri significativamente inferiori** rispetto al recesso post-contrattuale:

- Indennizzo limitato al danno emergente;
- Esclusione del lucro cessante;

- Esclusione del decimo delle opere non eseguite (che nel caso del depuratore ammonterebbe a circa € 1.518.874,03)

Pertanto, **l'incidenza sul bilancio non è tale da giustificare la preclusione assoluta del diritto referendario**, dovendo prevalere il principio di partecipazione democratica.

e) **Errore di diritto sulla quantificazione degli oneri.**

La Commissione ha ritenuto che *"un eventuale recesso del Comune di Maiori dagli impegni assunti comporterebbe un intervento di consistente variazione di bilancio e, dunque, conseguenze patrimoniali dannose per l'Ente con oneri finanziari certi e diretti"*.

**Questa valutazione è giuridicamente errata in quanto:**

- **Prima della stipula del contratto non si applica il recesso ex art. 123 D.Lgs. 36/2023, ma la revoca ex art. 21-quinquies L. 241/1990;**

- **La revoca comporta solo l'indennizzo del danno emergente, escluso il decimo delle opere non eseguite;**

- **Gli oneri sono quindi significativamente inferiori a quelli prospettati dalla Commissione.**

\* \* \*

4) **VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI COMPETENZA ESCLUSIVA COMUNALE**

La Commissione, pur riconoscendo che "il termine 'materie' riportato nell'art 75 della Costituzione, nell'art. 8 del TUEL comma 4° non può intendersi come opere, bensì come ambito giuridico di attribuzione di esclusiva competenza comunale trattandosi di gestione del territorio", ha poi dichiarato inammissibile il referendum per altri motivi.

Tuttavia, questo riconoscimento **conferma che le opere pubbliche in questione rientrano nella competenza esclusiva del Comune** in materia di governo del territorio, come previsto dall'art. 42 del TUEL.

Pertanto, **non sussiste alcun motivo di inammissibilità per difetto di competenza comunale.**

\* \* \*

5) **VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ DELLA PARTECIPAZIONE POPOLARE**

La Commissione ha ignorato completamente le seguenti circostanze rilevanti:

a) **Precedenti petizioni popolari ignorate**

Come evidenziato nella memoria istruttoria, dal 2021 al 2024 il Comune ha ricevuto **quattro petizioni popolari** (due per il depuratore e due per la galleria) con oltre 1.000 firme ciascuna, **rimaste prive di riscontro** e mai valutate ai fini dell'istruttoria dei procedimenti amministrativi.

Questa circostanza configura una **violazione sistematica dei principi di partecipazione** previsti dall'art. 8 del TUEL e dall'art. 1 della L. 241/1990.

## b) **Violazione delle norme in materia di dibattito pubblico**

L'Allegato I.6 del D.Lgs. 36/2023 prevede che per le opere ricadenti in siti UNESCO **i parametri dimensionali per il dibattito pubblico obbligatorio sono ridotti del 50%**.

L'art. 41 del D.Lgs. 36/2023 stabilisce che la progettazione deve assicurare "il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività".

**La mancata attivazione di forme di partecipazione popolare in fase di progettazione rende ancora più rilevante il diritto al referendum abrogativo** come strumento di ultima istanza per la tutela degli interessi della comunità.

### 5.1) **NORMATIVA NAZIONALE E PRINCIPI GENERALI**

L'ordinamento italiano presta una particolare attenzione alla partecipazione diretta del cittadino nella vita delle Istituzioni locali. Giova ricordare in proposito, che l'Italia ha fatto propri i principi della Carta Europea dell'autonomia locale a cui ha aderito sottoscrivendo la relativa convenzione, poi ratificata con la legge 30 dicembre 1989, n. 439.

L'articolo 3 della Carta, al comma 2, riconoscendo alle collettività locali il diritto di regolamentare ed amministrare, nell'ambito della legge, una parte importante di affari pubblici mediante Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti, ha precisato, altresì, che *“detta disposizione non pregiudica il ricorso alle Assemblee di cittadini, al referendum, o ad ogni altra forma di partecipazione diretta dei cittadini qualora questa sia consentita dalla legge”*.

**Gli istituti di partecipazione e gli organismi consultivi del cittadino trovano una loro concretizzazione nel T.U.O.E.L. n. 267/00 e, indipendentemente dalla dimensione demografica dell'ente, fanno parte del contenuto necessario e non meramente facoltativo dello statuto.**

**Un rinvio allo statuto è previsto dal comma 3 dell'art. 8 del citato decreto legislativo n. 267/00 in merito alla previsione di forme di consultazione della popolazione,** nonché alle procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi con la determinazione delle garanzie per il loro tempestivo esame.

Rispetto alla normativa previgente è stata ampliata la valenza dell'istituto del referendum popolare, attualmente configurabile non più solo come consultivo (unica tipologia prevista nell'originale formulazione della legge n. 142 del 1990 e volta a consentire la consultazione della popolazione su rilevanti questioni di interesse locale), **ma anche come abrogativo (di provvedimenti a carattere generale degli organi istituzionali e burocratici dell'ente)**, propositivo (per approvare proposte di atti avanzate dalla stessa amministrazione o da altri soggetti), confermativo, di indirizzo e oppositivo-

sospensivo. In tal senso, si è anche affermato che il potere statutario in materia resta ampio con riguardo all'oggetto del referendum, alla determinazione del numero dei partecipanti per la sua validità e alla possibilità di prevedere effetti consequenziali per l'amministrazione locale legati all'esito del referendum.

Nel caso di specie, l'art. 78 del Comune di Maiori prevede la possibilità di indire referendum abrogativi, propositivi o consultivi e deve essere attuato.

\* \* \*

#### 6) VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI COMPETENZA DELLA COMMISSIONE

La sentenza del Tribunale di Salerno n. 5050/2025 ha espressamente rilevato che:

*"La Delibera n. 37/2024 adottata dal Consiglio Comunale di Maiori impugnata nel giudizio di merito dalla parte ricorrente è affetta dal vizio di incompetenza relativa, essendo stata adottata da un organo, il Consiglio Comunale, privo del potere di valutare l'ammissibilità della richiesta referendaria, demandata invece dallo Statuto Comunale ad un'apposita Commissione".*

Questo principio si estende anche alla Commissione stessa: **la Commissione non può introdurre cause di inammissibilità non previste dallo Statuto e dal Regolamento**, pena lo sconfinamento nelle competenze del Consiglio comunale e la violazione del principio di legalità.

\* \* \*

#### 7) VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO E DELLA MOTIVAZIONE

Il verbale evidenzia che la Commissione ha acquisito "documenti relativi ai rapporti economici e giuridici del Comune conseguenti alle procedure di evidenza pubblica" **su richiesta del solo Presidente**, senza che il Comitato promotore fosse stato messo in condizione di:

- Conoscere preventivamente tali documenti
- Formulare osservazioni
- Esercitare il contraddittorio

Questa modalità procedimentale viola:

- L'art. 10 della L. 241/1990 in materia di partecipazione al procedimento
- Il principio del contraddittorio
- Il diritto di difesa del Comitato promotore

\* \* \*

#### 8) VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI OMOGENEITÀ E CHIAREZZA DEL QUESITO

La Commissione non ha rilevato alcun vizio di formulazione dei quesiti sotto il profilo della chiarezza, univocità e omogeneità.

Secondo la Corte Costituzionale n. 11/2025, **un quesito referendario che combini abrogazioni totali e**

parziali di diverse disposizioni è ammissibile se le abrogazioni hanno matrice razionalmente unitaria, sono inscindibilmente connesse tra loro e sottopongono all'elettore una scelta chiara, univoca e facilmente intellegibile.

I quesiti proposti dal Comitato presentano tali caratteristiche, mirando all'abrogazione di delibere comunali relative a specifiche opere pubbliche.

\* \* \*

#### 9) VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ TRA COMITATO PROMOTORE E ORGANI COMUNALI

Il TAR Puglia n. 283/2011 ha stabilito che **il comitato promotore agisce in posizione di parità con l'organo dell'ente locale preposto al controllo della legittimità della richiesta referendaria.**

La Commissione, introducendo cause di inammissibilità non previste dalle fonti normative e senza garantire un adeguato contraddittorio, ha **alterato questa parità**, assumendo un ruolo di ostacolo anziché di garanzia del procedimento referendario.

\* \* \*

#### 10) VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI TUTELA DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO DEI CITTADINI

Il Comitato ha costituito e presentato la richiesta referendaria **in conformità al Regolamento del 1996 vigente al momento della presentazione**, con 78 sottoscrizioni (a fronte delle 50 richieste) e con quesiti formulati secondo le modalità previste.

La dichiarazione di inammissibilità per motivi non previsti dalle fonti normative applicabili **viola il legittimo affidamento** del Comitato e dei cittadini firmatari nella correttezza del procedimento intrapreso.

\* \* \*

**La decisione della Commissione appare quindi viziata da illegittimità manifesta e suscettibile di impugnazione giurisdizionale con elevate probabilità di accoglimento e condanna alle spese di giudizio, come peraltro già riconosciuto dal Tribunale di Salerno nel provvedimento cautelare che ha rilevato la sussistenza del fumus boni juris.**

\* \* \*

Tutto ciò premesso ed esposto, il sottoscritto Prof. Mario Civale, nella qualità di Coordinatore del Comitato dei promotori di Referendum comunali nel Comune di Maiori, personalmente e come rappresentato nella odierna seduta, con la presente

#### CHIEDE

al Consiglio comunale di Maiori di Volere accogliere il presente reclamo e - ai sensi dello Statuto del

Comune di Maiori approvato nel 1999 e del Regolamento per i referendum approvato nel 1996 - applicabili *ratione temporis* alla presente procedura referendaria:

- 1) previa integrazione del regolamento comunale per i referendum approvato nel 1996 con la previsione prevista dall'art. 78 dello Statuto, limitatamente all'omessa integrazione del regolamento con la norma dello Statuto comunale nella parte in cui prevede il referendum abrogativo, Volere annullare il verbale impugnato e dichiarare l'ammissibilità dei quesiti referendari proposti il 14/08/2024, emettendo delibera consequenziale ex art. 6 comma 7 del Regolamento per i referendum;
- 2) in subordine, Volere annullare il verbale impugnato e dichiarare l'ammissibilità dei quesiti referendari proposti il 14/08/2024 secondo una formulazione compatibile con "referendum consultivo", emettendo delibera consequenziale ex art. 6 comma 7 del Regolamento per i referendum.

Con ossequio