

Pubblicato il 27/02/2018

N. 01180/2018REG.PROV.COLL.

N. 02268/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 2268 del 2017,
proposto da:

Angelo Monaco e Franco Del Riccio, rappresentati e difesi dagli avvocati Eugenio Riccio e Piergiorgio Biello, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maurizio Ramundo, in Roma, via Capitan Consalvo, n. 23;

contro

Comune di Longano, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Rosario Mariani, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Loredana Vivolo in Roma, via Emilio Faà di Bruno, n. 79;

nei confronti di

Giuseppe De Nicola, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. MOLISE, SEZIONE I, n. 321/2016, resa tra le parti,

concernente la delibera del Consiglio comunale di Longano con cui è stato eletto il rappresentante di minoranza del in seno al consiglio dell'Unione dei Comuni montani Volturno Matesina.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Longano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 febbraio 2018 il consiglio Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Riccio e Mariani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I sig.ri Angelo Monaco e Franco Del Riccio propongono appello contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Molise segnata in epigrafe, con cui è stato respinto il loro ricorso per l'annullamento della delibera con cui il Consiglio comunale di Longano, di cui sono componenti, ha eletto ai sensi dell'art. 32, comma 3, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), il proprio rappresentante di minoranza in seno al Consiglio dell'Unione dei Comuni Montani Volturno Matesina (delibera consiliare n. 18 del 19 giugno 2015).
2. Il predetto tribunale ha giudicato infondata la censura con cui i ricorrenti avevano contestato le modalità di elezione del rappresentante nell'Unione comunale, poiché non limitata ai soli componenti di minoranza, ma estesa all'organo consiliare nel suo complesso.
3. Sul punto i giudici di prime cure hanno in particolare statuito che «è ragionevole ritenere» che l'ampliamento della rappresentanza dei comuni aderenti alle Unioni ex

art. 32 t.u.e.l. agli appartenenti alle minoranze consiliari, ad opera della legge n. 56 del 2014 sia finalizzato a *«replicare negli organi deliberativi dell'Unione la medesima dialettica tra maggioranza e opposizione presente nei Comuni componenti»* e che la partecipazione al voto dell'intero organo consiliare assicuri una *«maggior rappresentatività»* del membro eletto a comporre l'organo consiliare dell'Unione. Hanno aggiunto che dalla norma di ordinamento degli enti locali e dall'art. 16 dello statuto dell'Unione dei Comuni Montani Volturno Matesina, modificato appositamente per recepire la novità introdotta con la legge n. 56 del 2014, non è possibile trarre elementi a sostegno della tesi dei ricorrenti, limitativa del diritto di voto dei componenti della maggioranza in consiglio comunale: una regola in tal senso *«dovrebbe trovare un espresso fondamento nella disciplina positiva»*, altrimenti profilandosi *«una deroga alla piena partecipazione dei consiglieri all'attività del consiglio in cui essi siedono»*.

4. In definitiva, secondo il TAR, era legittima l'elezione contestata perché, pur avendovi partecipato i consiglieri di minoranza, era comunque risultato eletto un rappresentante della minoranza (nella persona del sig. Giuseppe De Nicola, controinteressato nel presente giudizio).

5. Con l'appello gli originari ricorrenti sottopongono a censure le contrarie statuizioni contenute nella sentenza di primo grado.

6. Il Comune di Longano si è costituito in resistenza.

7. All'udienza del 15 febbraio 2018 la difesa dei ricorrenti ha dichiarato che non vi è più interesse al ricorso, in conseguenza del recesso dell'amministrazione resistente dall'Unione dei Comuni (formalizzato con delibera consiliare n. 18 del 28 giugno 2016), ma ha chiesto la refusione delle spese di causa a proprio favore, secondo il criterio della soccombenza virtuale.

DIRITTO

1. L'appello va dichiarato improcedibile, in conseguenza del recesso dall'Unione

dei Comuni Montani Volturno Matesina deliberato dal Comune di Longano e della dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse resa in ragione di ciò all'udienza di discussione dalla difesa degli originari ricorrenti.

2. La fondatezza dell'appello deve comunque essere esaminata ai fini del regolamento delle spese di causa, alla luce dell'ulteriore richiesta degli appellanti di provvedere sul punto secondo il criterio della soccombenza virtuale.

3. A tale riguardo nel loro appello gli originari ricorrenti premettono che l'elezione del consigliere di minoranza da loro contestata è avvenuta in surroga del precedente componente della minoranza dimissionario e censurano come irragionevole la partecipazione al voto dei consiglieri di minoranza. A sostegno dei loro assunti essi richiamano *«la giurisprudenza trentennale consolidata in materia di elezione per la surroga di un componente appartenente ad un determinato gruppo (sia esso di maggioranza che di minoranza)»* che, a loro dire, il Tribunale amministrativo avrebbe irragionevolmente disatteso, attraverso il richiamo alle esigenze di massima rappresentatività dei componenti designati dall'ente comunale aderente all'Unione ex art. 32 d.lgs. n. 267 del 2000. In contrario gli appellanti sottolineano che *«la rappresentatività che deve essere garantita è quella della minoranza e non dell'intero Corpo Elettorale»* e che tale rappresentatività è assicurata solo se all'elezione concorrano i membri del gruppo di cui il membro eletto è espressione. In questa prospettiva nell'appello si evidenzia che una diversa regola dovrebbe trovare un fondamento normativo espresso, nel caso di specie mancante e in ogni caso contraria al fondamento democratico dell'ordinamento costituzionale.

4. Ad ulteriore supporto dei loro assunti i sig.ri Monaco e del Riccio evidenziano che per garantire la rappresentanza delle minoranze consiliari in seno alle Comunità montane l'art. 27, comma 2, t.u.e.l. prevede il sistema del *«voto limitato»*, il quale, come statuito dalla giurisprudenza amministrativa, non è tuttavia applicabile in caso di surroga dell'unico rappresentante (della minoranza) venuto a mancare,

per cui in questa ipotesi *«va escluso che tutti i componenti del consiglio possano partecipare alla votazione»*.

5. Nell'appello viene quindi riproposta la censura – di cui si lamenta il mancato esame da parte del giudice di primo grado – relativa alla violazione delle prerogative delle minoranze consiliari previsto dall'art. 10 dello statuto del Comune di Longano, a causa dell'ingerenza della maggioranza concretizzatasi con l'apporto determinante dei relativi componenti nell'elezione del rappresentante della minoranza consiliare in seno all'Unione dei Comuni Montani Volturno Matesina.

6. Tanto premesso, si rileva innanzitutto che l'art. 32, comma 3, t.u.e.l., come modificato dalla legge n. 56 del 2014, prevede all'ultimo periodo che il consiglio dell'Unione di Comuni è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto e che questi ultimi sono eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, in modo tale (per quanto rileva nel presente giudizio) che sia garantita *«la rappresentanza delle minoranze»*. Non sono disciplinate nella disposizione in esame, né in altre, le modalità di elezione.

7. Da questa mancanza gli odierni appellanti pretendono di introdurre una limitazione allorché si tratti di surrogare un membro della minoranza che in precedenza tutti hanno concorso ad eleggere. Come tuttavia rilevato dal giudice di primo grado l'assunto non trova fondamento normativo nel testo unico di cui al d.lgs. n. 267 del 2000.

Al contrario, la partecipazione al voto di tutti i componenti del consiglio comunale è coerente con le finalità perseguite dalla legge di riforma degli enti locali n. 56 del 2014, consistenti nel rendere le forme di aggregazione dei Comuni maggiormente rappresentative, attraverso la più ampia partecipazione in senso al consiglio delle Unioni ex art. 32 t.u.e.l. di tutte le forze politiche presenti nei consigli degli enti territoriali di base e tra queste, rispetto al passato, anche quelle di minoranza. In

questa visuale, come non vi è elemento di carattere testuale o ragione di ordine sostanziale per limitare l'elettorato attivo dei componenti dei consigli comunali allorché si tratta di eleggere il consiglio dell'Unione, non vi è del pari motivo per introdurre un'esclusione allorché si tratti di sostituire il membro precedentemente eletto.

8. Elementi in senso contrario non possono essere tratti dal sistema elettorale previsto per le Comunità montane dall'art. 27 t.u.e.l., in cui la comune esigenza di assicurare la più ampia rappresentatività di questa forma associativa tra Comuni, attraverso la partecipazione in esso «*delle minoranze*», si è in questo caso espressa con l'introduzione del «*voto limitato*».

Con riguardo a questa diversa tipologia di ente associativo la giurisprudenza di questa Sezione è in effetti favorevole alle tesi degli appellanti, relativamente all'ipotesi di elezione del singolo rappresentante della minoranza (o della maggioranza) consiliare (in particolare: la sentenza 18 novembre 2004, n. 7551; in termini analoghi anche la sentenza dell'11 febbraio 2003, n. 707).

L'orientamento in questione trae tuttavia origine dal sistema di voto appositamente previsto per assicurare la rappresentanza delle minoranze, e cioè quello del voto limitato rispetto al numero di membri da eleggere, grazie al quale anche queste ultime sono poste in grado di eleggere propri «*rappresentanti*».

9. Nel caso delle Unioni ex art. 32 t.u.e.l. la rappresentatività è invece direttamente assicurata dall'ampliamento dell'elettorato passivo introdotto con la legge n. 56 del 2014, tale per cui nei consigli di tali enti deve comunque far parte un membro delle minoranze dei consigli dei Comuni ad esse partecipanti.

10. Tale diversa modalità di elezione risponde del resto ad una connotazione maggiormente istituzionale che la riforma da ultimo richiamata ha inteso conferire alle Unioni di Comuni rispetto alle Comunità montane.

Prima della novella del 2014 l'art. 32, comma 3, d.lgs. n. 267 del 2000 demandava

allo statuto la definizione degli organi fondamentali dell'Unione, con il vincolo che gli organi deliberativi dovessero essere formati *«da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze»*. La rappresentanza presso l'ente associativo era dunque in favore non del Comune associato, ma degli organi di questi ultimi, così che ciò che aveva rilievo a questo scopo era il mantenimento degli equilibri politici in esso presenti, sia al momento della costituzione dell'organo di base dell'ente associativo che nel corso della sua durata. In termini analoghi è impostato tuttora il sistema delle Comunità montane ai sensi dell'art. 27 t.u.e.l. (come evidenziato nella citata sentenza di questa Sezione dell'11 febbraio 2003, n. 707).

11. A diverse conclusioni deve invece giungersi all'indomani delle modifiche introdotte dalla legge n. 56 del 2014 con riguardo alle Unioni di Comuni. Per queste forme associative si prevede ora l'applicabilità dei *«principi previsti per l'ordinamento dei comuni»* (art. 32, comma 4) e per quanto riguarda gli organi di vertice, oltre al presidente e la giunta, formati *«da amministratori in carica dei comuni associati»*, vi è appunto il consiglio a base elettiva (di secondo grado), in cui si richiede la rappresentanza delle minoranze.

Nell'ambito della descritta maggiore istituzionalizzazione di tale forma associativa tra Comuni deve quindi concludersi che come le minoranze consiliari concorrono all'elezione dei componenti delle maggioranze, così da rafforzare l'investitura dei membri dell'organo di base dell'Unione, così è per l'inverso; ciò anche in caso di elezione limitata ad una sola di tali componenti, eventualmente resasi necessaria per l'anticipata cessazione dalla carica del relativo esponente.

12. Per le ragioni finora esposte deve inoltre escludersi che con la partecipazione all'elezione del consigliere di minoranza in seno al consiglio dell'Unione di tutti i componenti del consiglio comunale di Longano i membri di questa componente abbiano subito una lesione delle loro prerogative, come ulteriormente dedotto dai

sig.ri Monaco e Del Riccio.

13. Malgrado l'infondatezza dell'appello accertata ai fini della soccombenza virtuale, si ravvisano nondimeno giusti motivi ex art. 92 cod. proc. civ. per compensare le spese del presente grado di giudizio, consistenti nell'indubbia peculiarità della questione controversa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo dichiara improcedibile
Compensa le spese di causa.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente

Roberto Giovagnoli, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere, Estensore

Raffaele Prosperi, Consigliere

Angela Rotondano, Consigliere

L'ESTENSORE
Fabio Franconiero

IL PRESIDENTE
Carlo Saltelli

IL SEGRETARIO

•