

TUEL: rappresentanza dei Comuni e delle minoranze, con particolare riferimento all'Unione dei Comuni

di Federico Della Gatta

Data di pubblicazione: 5-2-2026

Lo statuto di ciascuna Unione dei Comuni individua il numero dei consiglieri e i meccanismi elettivi ritenuti più idonei al raggiungimento del duplice obiettivo di garantire la rappresentanza delle minoranze e assicurare la rappresentanza di ogni Comune.

La previsione di cui all'art. 32, comma 3, TUEL, infatti, va interpretata nel senso che non richiede che ogni consiglio comunale abbia necessariamente un rappresentante di minoranza presente nel Consiglio dell'Unione dei Comuni.

Guida alla lettura

Con la pronuncia in commento, la V Sezione del Consiglio di Stato ha riesaminato, in materia di **Enti Locali**, il tema della **rappresentanza dei Comuni e delle minoranze**, con particolare riferimento all'**Unione dei Comuni**.

In sintesi, la sentenza **n. 2798** ha affermato che l'**art. 32, comma 3, del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267** (nel testo introdotto dalla **L. n. 56 del 2014**) impone che lo **statuto delle Unioni** (Montane) dei Comuni garantisca **due distinti obiettivi: la rappresentanza delle minoranze e quella di ogni comune associato** nel Consiglio dell'Unione.

La disciplina di riferimento si rinviene, quindi, nel predetto **art. 32** del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267 (**TUEL**) – recante disposizioni in tema di **Unione di comuni**.

Posto che, in linea generale, l'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, finalizzato all'**esercizio associato di funzioni e servizi** (comma 1), nella specie assume rilievo il **comma 3**: *"Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune".*

Tanto premesso, venendo alla pronuncia in parola, la vicenda controversa si inserisce proprio nella richiamata cornice normativa.

Il giudizio *de quo* trae origine da una deliberazione del 2021 del Consiglio dell'Unione

Montana “*Comuni Olimpici Via Lattea*” (Città Metropolitana di Torino), recante l’approvazione di modifiche allo **statuto** della stessa Unione Montana, segnatamente in merito alla **nomina** dei **rappresentanti dei Comuni** e alla **composizione** della Giunta dell’Unione.

Dunque, il profilo *ab initio* in contestazione, e qui di interesse, riguardava la presunta **violazione dei diritti delle minoranze dei singoli comuni**, che sarebbe stata conseguenza della “*mancata garanzia che ciascun comune elegga e abbia un proprio rappresentante (di minoranza) nel Consiglio*. Inoltre, il sistema previsto in caso di parità di voto **penalizzerebbe i comuni con minor numero di abitanti** perché non consentirebbe ai loro rappresentanti di minoranza di conseguire alcun seggio”.

La lesione dei diritti delle minoranze di ciascun comune sarebbe stata “*tanto più evidente avuto riguardo al meccanismo di elezione dei due rappresentanti delle minoranze*”, individuati in base al maggior numero di voti conseguiti dai consiglieri di minoranza nell’elezione del Consiglio dell’Unione.

Tutto ciò avrebbe, così, configurato la violazione del suddetto art. 32 del TUEL, tesi accolta in primo grado dal Giudice amministrativo.

Invece, stando alla corretta ricostruzione di parte appellante (Unione Montata “*Comuni Olimpici Via Lattea*”), la norma di riferimento avrebbe dovuto essere interpretata **“distinguendo tra la rappresentanza delle minoranze e la rappresentanza di ogni comune”**; per contro, il T.A.R. ne aveva “*snaturato il significato, stabilendo il principio (assente nella disposizione) per cui ogni comune associato all’Unione ha diritto di nominare nel Consiglio un rappresentante della (propria) minoranza*”.

Inoltre, a ben vedere l’appellante obiettava che la questione non attiene alla natura giuridica dell’Unione Montana rispetto ai Comuni che la compongono, bensì alla circostanza che **il legislatore non ha sancito una rappresentatività delle minoranze “comune per comune”**, che porterebbe peraltro ad organi consiliari composti da svariate decine di membri nel caso di Unioni Montane composte da decine di comuni associati, presenti in Italia (ed in particolare in Piemonte).

Ebbene, con la sentenza in commento, il Collegio ha puntualmente colto e aderito alle prospettazioni di appello.

Invero, l’**inciso finale** dell’esaminato **art. 32, comma 3** (nel testo applicabile *ratione temporis*, come sostituito dall’art. 1, comma 105 lett. a), della legge n. 56 del 2014), “*esprimendo con la congiunzione delle due ultime frasi, autonome fra loro, gli obiettivi da raggiungere con l’elezione dei consiglieri, distingue tra l’obiettivo di garantire una rappresentanza alle minoranze e l’obiettivo di assicurare una rappresentanza ad ogni comune*”.

La V Sezione del Consiglio di Stato chiarisce che **non possono ridursi ad un’unica regola le due regole invece dettate dalla predetta disposizione**, vale a dire: “*il diritto di ogni comune associato di avere un proprio rappresentante all’interno dell’assemblea consiliare e il diritto delle minoranze dei comuni associati di avere una loro rappresentanza; la prima delle*

due si spiega col fatto - su cui si tornerà - che è rimessa a ciascuna Unità Montana la definizione del numero dei consiglieri, sicché la precisazione finale mira ad evitare che il consiglio dell'Unione sia composto da un numero inferiore a quello dei consigli comunali votanti, mentre non è fissato un numero massimo, pur dovendo il meccanismo elettorale garantire la rappresentanza delle minoranze”.

In altre parole, **ciò non implica che ogni comune debba avere necessariamente un componente della minoranza presente nel Consiglio dell'Unione, ma che le minoranze abbiano una rappresentanza complessiva in seno all'organo consiliare.**

Nemmeno il parere consultivo del 21 aprile 2021 della Direzione centrale per le autonomie locali - Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno – e la sentenza n. 1180/2018 della stessa V Sezione presentano argomenti decisivi in senso contrario all'interpretazione sostenuta dall'Unione appellante.

Nulla depone nel senso di escludere che in seno al Consiglio dell'Unione sia sufficiente a tutelare le minoranze dei diversi consigli comunali l'elezione di uno o più rappresentanti delle minoranze, in numero perciò non necessariamente coincidente con quello dei comuni associati. La **rappresentanza delle minoranze** consiliari comunali nel Consiglio dell'Unione Montana, allora, può essere **assicurata anche dalla previsione di una quota soltanto di consiglieri appartenenti alle minoranze.**

Siffatta interpretazione appare, poi, coerente con le **modifiche** apportate dalla citata **legge n. 56/2014** all'ordinamento delle **Unioni Montane**, ove si prevede l'**applicabilità** dei “**principi previsti per l'ordinamento dei comuni**” (art. 32, **comma 4**) e, quanto al Consiglio, se ne prevede la base elettiva “(di secondo grado) in cui si richiede la **rappresentanza delle minoranze**”, in ragione di una “**maggiore istituzionalizzazione di tale forma associativa tra Comuni**” (punto 11 della sentenza n. 1180/2018).

In definitiva, **corollario** dell'*iter* argomentativo-motivazionale della pronuncia **n. 2798** è che deve essere **rimesso allo statuto di ciascuna Unione** individuare **sia il numero dei consiglieri che i meccanismi elettivi** ritenuti più idonei al **raggiungimento del duplice obiettivo** di garantire la **rappresentanza delle minoranze** e assicurare la **rappresentanza di ogni comune.**

Pubblicato il 02/04/2025

N. 02798/2025 REG.PROV.COLL.

N. 06089/2024 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 numero di registro generale 6089 del 2024, proposto da

Unione Montana 'Comuni Olimpici via Lattea', in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Bruno Sarzotti, Francesco Ioppoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Andrea Maria Colarelli, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Perla, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sistina 121;

Ufficio Territoriale del Governo Torino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

U.N.C.E.M. Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani - Delegazione del Piemonte, rappresentata e difesa dall'avvocato Teodosio Pafundi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 00699/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'arch. Andrea Maria Colarelli, del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo - Torino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2025 il Cons. Giuseppina Luciana Barreca e uditi per le parti gli avvocati Francesco Ioppoli e Fabrizio Perla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha accolto in parte il ricorso proposto dall'arch. Andrea Maria Colarelli, consigliere comunale del Comune di Sestriere (TO) e membro del gruppo consiliare di minoranza "Rilanciamo Sestriere", contro l'Unione Montana dei "Comuni Olimpici Via Lattea" e nei confronti del Ministero dell'Interno e della Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Torino, per l'annullamento della deliberazione del Consiglio dell'Unione Montana "Comuni Olimpici Via Lattea" - Città Metropolitana di Torino, n. 6 del 20.07.2021, recante l'approvazione di modifiche allo statuto della richiamata Unione Montana, segnatamente artt. 6 e 17, in merito, rispettivamente, alla composizione del relativo Consiglio, alla nomina dei rappresentanti dei Comuni e alla composizione della Giunta dell'Unione Montana.

1.1. Il tribunale - respinte le eccezioni preliminari di carenza di interesse e di tardività del ricorso, sollevate dall'Unione resistente, ed accolta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'Amministrazione dell'Interno – ha sintetizzato come segue il primo motivo di ricorso, fondato sui vizi di violazione dei diritti di rappresentanza delle minoranze e della normativa in materia di composizione delle Unioni di Comuni:

- l'art. 32, comma 3, del D. Lgs. n. 267/2000 demanda allo statuto la definizione del numero dei consiglieri, *"garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune"* e l'art. 6 dello statuto dell'Unione Montana resistente, rubricato *"Composizione del Consiglio"*, entrato in vigore il 26.08.2021 (nella versione previgente alle ultime modifiche) stabilisce, al comma 1, che il Consiglio dell'Unione *"è composto da 7 membri"* garantendo *"la presenza di un rappresentante per ogni Comune associato e la rappresentanza delle minoranze consiliari dei Comuni aderenti"*, nonché, al comma 4, che *"alle minoranze spetta un rappresentante"* eletto dalla Conferenza straordinaria di tutti i consiglieri di minoranza in carica;

- a seguito delle modifiche intervenute con l'atto oggetto di impugnazione il numero dei membri del Consiglio dell'Unione è stato aumentato a otto, con la previsione che *"alle minoranze consiliari dei comuni vengono comunque riservati due seggi"*;

- lamenta parte ricorrente che il sistema elettivo previsto dal richiamato art. 6 dello statuto,

anche dopo la modifica intervenuta, non rispetta l'esigenza, stabilita dal citato art. 32 del D. Lgs. 267/2000, di garantire la rappresentanza delle minoranze e di ogni comune costituente l'Unione.

1.1.1. Il ricorrente ha inoltre contestato l'illegittimità dell'art. 6 dello statuto anche per quanto riguarda le modalità di elezione dei rappresentanti delle minoranze, atteso che il comma 4 di tale disposizione prevede che i due seggi riservati alle minoranze consiliari dei comuni vengano assegnati *“sulla base del maggior numero di voti conseguiti dai consiglieri di minoranza nell’elezione”* del Consiglio dell'Unione di cui al comma 3 e che *“a parità di voti il seggio spetterà al rappresentante consiliare di minoranza del comune con maggior numero di residenti”*.

1.1.2. La lesione dei diritti delle minoranze dei singoli comuni sarebbe conseguenza, nella prospettazione difensiva del ricorrente, della mancata garanzia che ciascun comune elegga e abbia un proprio rappresentante (di minoranza) nel Consiglio. Inoltre, il sistema previsto in caso di parità di voto penalizzerebbe i comuni con minor numero di abitanti perché non consentirebbe ai loro rappresentanti di minoranza di conseguire alcun seggio.

1.2. Il tribunale ha ritenuto fondata la censura sopra riportata sub 1.1., ritenendo la violazione dell'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000 perché questa norma imporrebbe che *“lo Statuto dell'unione, nelle norme che regolano la composizione degli organi dell'Unione, garantisca la rappresentanza di ciascun comune associato”*. Nel caso di specie la disposizione non sarebbe rispettata perché l'art. 6 dello statuto, nel testo vigente, riserva due soli seggi alle minoranze consiliari e pertanto *“non è in grado di assicurare la rappresentanza delle minoranze a ciascun comune associato”*.

1.2.1. Ad avviso del tribunale, la violazione dei diritti delle minoranze di ciascun comune risulterebbe *“tanto più evidente avuto riguardo al meccanismo di elezione dei due rappresentanti delle minoranze”*, individuati in base al maggior numero di voti conseguiti dai consiglieri di minoranza nell'elezione del Consiglio dell'Unione.

1.3. Col secondo motivo di ricorso era lamentata la violazione dell'art. 64 del d.lgs. n. 267 del 2000 - perché nell'Unione Montana resistente i sindaci dei Comuni erano membri del Consiglio e componenti della Giunta dell'Unione, in applicazione dell'art. 6, comma 6 dello Statuto (per il quale *“in sede di prima costituzione del Consiglio dell'Unione e per le successive elezioni dei rappresentanti dei comuni, fino all’elezione degli stessi”* le cariche sarebbero state ricoperte dai Sindaci) - nonché l'illegittimità del limite di *“due assessori”* componenti la Giunta, ai sensi dell'art. 17 dello Statuto.

1.3.1. Il motivo è stato ritenuto infondato sotto entrambi i profili, per inapplicabilità dell'art. 64 del d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto operante solo per Comuni con un numero di abitanti superiore a 15.000, e per mancanza di base normativa della seconda dogliananza circa un numero minimo di assessori della Giunta.

1.4. Accolto quindi parzialmente il ricorso, il provvedimento impugnato è stato annullato *“nei limiti e nei sensi di cui in motivazione”*.

Le spese processuali sono state compensate in ragione della reciproca soccombenza parziale.

2. L'Unione Montana "Comuni Olimpici Via Lattea" ha proposto appello contro l'accoglimento del primo motivo di ricorso.

2.1. L'architetto Andrea Maria Colarelli si è costituito per resistere all'appello.

Il Ministero dell'Interno e la Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Torino, già estromessi dal giudizio con la sentenza di primo grado, si sono costituiti con memoria di mera forma dell'Avvocatura generale dello Stato.

In adesione all'appello è intervenuta in giudizio la U.N.C.E.M. Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani – Delegazione del Piemonte.

2.2. Con ordinanza cautelare del 30 agosto 2024 n. 3209, confermando il decreto cautelare monocratico di accoglimento dell'istanza dell'Unione appellante e ritenendo permanente il *periculum in mora*, nonché sussistente il *fumus boni iuris* dell'appello, è stata mantenuta la sospensione dell'esecutività della sentenza.

2.3. All'udienza pubblica del 9 gennaio 2025 l'appello è stato assegnato a sentenza, previo deposito di memorie dell'Unione appellante e dell'Unione intervenuta *ad adiuvandum*.

3. L'appellante dichiara espressamente di rinunciare alle eccezioni di rito e di voler impugnare la sentenza limitatamente all'accoglimento del primo motivo sulla questione di merito, risolta dal tribunale condividendo l'impostazione del ricorrente.

Avverso tale accoglimento l'appellante denuncia "violazione ed errata interpretazione dell'art. 32 comma 3 del Testo Unico degli Enti Locali, d.lgs. n. 267/2000".

3.1. La norma è interpretata dall'appellante distinguendo tra la "rappresentanza delle minoranze" e la "rappresentanza di ogni comune" ed osservando che, per contro, il T.a.r. ne ha snaturato il significato, stabilendo il principio (assente nella disposizione) per cui ogni comune associato all'Unione ha diritto di nominare nel Consiglio un rappresentante della (propria) minoranza.

3.2. L'Unione Montana "Comuni Olimpici Via Lattea" ritiene inoltre priva di rilevanza l'ulteriore affermazione contenuta nella sentenza appellata per la quale non si potrebbe sostenere "che ogni Comune sia adeguatamente rappresentato dall'Unione per il sol fatto di farne parte in quanto, come noto, l'Unione di Comuni non determina la fusione degli enti della quale si compone, ma ciascun comune conserva la propria autonomia e personalità giuridica di diritto pubblico (così anche T.A.R. Piemonte, sez. I, sentenza n. 420 del 21.04.2011). Di conseguenza, ciascun ente deve essere adeguatamente rappresentato sia in relazione alle forze di maggioranza, sia a quelle di minoranza".

L'appellante obietta che la questione non attiene alla natura giuridica dell'Unione Montana rispetto ai Comuni che la compongono, bensì alla circostanza che il legislatore non ha sancito

una rappresentatività delle minoranze “comune per comune”, che porterebbe peraltro ad organi consiliari composti da svariate decine di membri nel caso di Unioni Montane composte da decine di comuni associati, presenti in Italia (ed in particolare in Piemonte).

3.3. L'appellante si sofferma quindi sui pareri ministeriali citati dalla controparte, evidenziando l'inattualità di quelli risalenti al 2006 e al 2008, riferiti alla formulazione dell'art. 32, comma 3, del TUEL nel testo antecedente la modifica della legge n. 56 del 2014, e rappresentando il proprio dissenso rispetto a quello del 21 aprile 2021 (unico parere conferente perché reso nella vigenza del testo dell'art. 32, comma 3 applicabile *ratione temporis*), anche per l'erronea citazione della sentenza del Consiglio di Stato, V, n. 1180/2018.

3.4. Infine, viene contestata la censura del ricorrente in primo grado - non esaminata dal T.a.r. Piemonte - concernente la modalità di elezione dei rappresentanti delle minoranze sancita con le modifiche all'art. 6 dello statuto approntate dal provvedimento impugnato in primo grado.

4. Il motivo è fondato.

4.1. Va ritenuta corretta l'interpretazione dell'art. 32, comma 3, ultimo periodo, del d.lgs. n. 267 del 2000, su cui si soffermano sia l'appellante che l'U.N.C.E.M. Unione Nazionale Comunità Enti Montani – Delegazione del Piemonte, che ha spiegato intervento adesivo.

Il testo di legge applicabile *ratione temporis* è quello sostituito dall'art. 1, comma 105 lett. a), della legge n. 56 del 2014, secondo il quale “*Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consiglieri dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune*”.

L'inciso finale, esprimendo con la congiunzione delle due ultime frasi, autonome fra loro, gli obiettivi da raggiungere con l'elezione dei consiglieri, distingue tra l'obiettivo di garantire una rappresentanza alle minoranze e l'obiettivo di assicurare una rappresentanza ad ogni comune.

Per contro, il T.a.r. ha letto la disposizione come se avesse fissato un'unica finalità dell'elezione dei consiglieri, vale a dire quella di garantire la rappresentanza delle minoranze per ogni comune.

Oltre ad apparire incoerente col dato letterale, siffatta interpretazione renderebbe la previsione lacunosa, in quanto ridurrebbe ad un'unica regola, le due regole invece dettate dalla disposizione, vale a dire: il diritto di ogni comune associato di avere un proprio rappresentante all'interno dell'assemblea consiliare e il diritto delle minoranze dei comuni associati di avere una loro rappresentanza; la prima delle due si spiega col fatto - su cui si tornerà - che è rimessa a ciascuna Unità Montana la definizione del numero dei consiglieri, sicché la precisazione finale mira ad evitare che il consiglio dell'Unione sia composto da un numero inferiore a quello dei consigli comunali votanti, mentre non è fissato un numero massimo, pur dovendo il meccanismo elettorale garantire la rappresentanza delle minoranze.

Così intesa la norma, risulta anche superata l'irragionevolezza dell'interpretazione del T.a.r., evidenziata sia dall'Unione appellante che dall'Associazione intervenuta, in relazione agli effetti che tale ultima interpretazione produrrebbe nella composizione dei Consigli delle Unioni Montane costituite da un numero elevato di comuni, per le quali, oltre a dovere gli statuti prevedere tanti componenti quanti sono i comuni associati, ne dovrebbero prevedere (quanto meno) altrettanti per le minoranze di ciascun comune.

4.2. L'interpretazione sostenuta dall'appellante non è poi in contrasto - come sembra abbia ritenuto il giudice di primo grado nel passaggio della motivazione specificamente criticato dall'Unione - con l'autonomia e la personalità giuridica che i comuni mantengono all'interno dell'Unione Montana. Invero, è sufficiente a preservare tali caratteri la previsione della necessaria rappresentanza di ciascun comune, essendo il consigliere eletto in seno all'Unione il referente di ciascuno dei consigli comunali dell'Unione, in relazione sia alle forze di maggioranza che a quelle minoranza.

4.2.1. D'altronde, come rilevato dall'Unione intervenuta, l'esercizio delle funzioni assegnate per legge all'Unione Montana (ente *"costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi"*) sarebbe particolarmente aggravato dalla possibile pletorica composizione dell'organo consiliare che si avrebbe seguendo l'interpretazione ritenuta dal T.a.r.

4.3. Sebbene la sentenza non ne faccia menzione, va osservato che il parere consultivo in data 21 aprile 2021 della Direzione centrale per le autonomie locali - Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno è l'unico tra quelli menzionati nel ricorso di primo grado che potrebbe rilevare, poiché, a differenza degli altri (pareri del 7 agosto 2008 e del 14 maggio 2006), è stato reso nella vigenza del testo sopra riportato dell'art. 32, comma 3, ultimo periodo, del TUEL.

Esso presenta tuttavia una formulazione che non appare decisiva in senso contrario all'interpretazione sostenuta dall'Unione appellante.

Invero nel parere è detto quanto segue: *<<La formulazione della norma deriva dalle modifiche introdotte dalla legge n. 56/2014, per le quali, come evidenziato dal Consiglio di Stato, Sez. V, nella sentenza n. 1180 del 27/2/2018, nelle Unioni "la rappresentatività è direttamente assicurata dall'ampliamento dell'elettorato passivo, tale per cui nei consigli di tali enti deve comunque far parte un membro delle minoranze dei consigli dei Comuni ad esse partecipanti", oltre ad essere in linea con quanto già affermato da questo Ministero in via interpretativa al solo fine di assicurare la partecipazione delle minoranze consiliari comunali in seno all'assemblea comunitaria.>>*

4.3.1. Premesso che, come detto, non è utile il riferimento a quanto già affermato dal Ministero in riferimento ai testi della norma non (più) attuali, non appare del tutto pertinente nemmeno la citazione della sentenza di questa Sezione, n. 1180/2018, in quanto pronunciata in un giudizio che non aveva ad oggetto la questione qui controversa.

La *quaestio iuris* decisa con la sentenza n. 1180/2018 attiene all'elettorato attivo ed è stata

risolta con l'affermazione che le minoranze consiliari concorrono ad eleggere i componenti delle maggioranze e, allo stesso modo, le maggioranze consiliari concorrono ad eleggere i rappresentanti delle minoranze.

La sentenza contiene un riferimento anche all'elettorato passivo con l'affermazione che è stata riportata nel parere del Ministero dell'Interno, secondo cui *“nel caso delle Unioni ex art. 32 t.u.e.l. la rappresentatività è ... 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”*.

Tuttavia si tratta di affermazione incidentale che non depone decisamente nel senso di escludere che in seno al Consiglio dell'Unione sia sufficiente a tutelare le minoranze dei diversi consigli comunali l'elezione di uno o più rappresentanti delle minoranze, in numero perciò non necessariamente coincidente con quello dei comuni associati. Invero la rappresentanza delle minoranze consiliari comunali nel Consiglio dell'Unione Montana può essere assicurata anche dalla previsione di una quota soltanto di consiglieri appartenenti alle minoranze.

Siffatta interpretazione appare coerente con l'argomentazione contenuta nella stessa sentenza, secondo cui, mentre l'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 prima del 2014 prevedeva la rappresentanza in favore degli *“organi”* dei comuni associati, dopo le modifiche apportate dalla legge n. 56/2014 all'ordinamento delle Unioni Montane si prevede l'applicabilità dei *“principi previsti per l'ordinamento dei comuni”* (art. 32, comma 4) e, quanto al Consiglio, se ne prevede la base elettiva *“(di secondo grado) in cui si richiede la rappresentanza delle minoranze”*, in ragione di una *“maggiore istituzionalizzazione di tale forma associativa tra Comuni”* (punto 11 della sentenza n. 1180/2018).

4.4. L'art. 32, comma 3, del TUEL va quindi interpretato nel senso che non richiede che ogni consiglio comunale abbia necessariamente un rappresentante di minoranza nel Consiglio dell'Unione Montana.

Siffatta interpretazione – tenuto conto altresì della mancata riproposizione, nel testo attualmente vigente, del vincolo numerico circa la composizione dell'organo assembleare (previsto sia dal combinato disposto dell'originario art. 32, comma 3, e dell'art. 37 TUEL, che dal testo dell'art. 32, comma 3, introdotto col d.l. n.95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, poi sostituito dalla legge n. 56 del 2014) – comporta che sia rimesso allo statuto di ciascuna Unione Montana individuare sia il numero dei consiglieri che i meccanismi elettivi ritenuti più idonei al raggiungimento del duplice obiettivo di garantire la rappresentanza delle minoranze e assicurare la rappresentanza di ogni comune.

4.5. L'art. 6.1 dello statuto dell'Unione appellante, nel testo modificato dagli atti impugnati, prevede quanto segue: *“Il Consiglio dell'Unione è composto da 8 membri e garantisce la presenza di un rappresentante per ogni Comune associato e la rappresentanza delle minoranze consiliari dei Comuni aderenti. Alle minoranze consiliari dei comuni vengono comunque riservati due seggi.”*

I commi 3 e 4 dello stesso art. 6 prevedono inoltre:

“6.3 Ciascun Consiglio comunale elegge, tra i propri componenti con votazione palese, cui partecipa anche il sindaco, i rappresentanti del Comune nel consiglio dell'unione.

6.4 I due seggi riservati alle minoranze consiliari dei comuni vengono assegnati sulla base del maggior numero di voti conseguiti dai consiglieri di minoranza nell'elezione di cui al precedente comma 6.3. A parità di voti il seggio spetterà al rappresentante consiliare di minoranza del comune con maggior numero di residenti. Nel caso la consultazione elettorale riguarda solamente uno od alcuni comuni, verrà riformulata la graduatoria dei voti conseguiti dai consiglieri di minoranza con riassegnazione dei seggi.”.

4.5.1. Quanto alla legittimità della previsione statutaria in ordine alla rappresentatività delle minoranze dei singoli consigli comunali, il ricorrente in primo grado aveva formulato le seguenti due censure:

- *“Non v'è chi non veda come tale modalità di voto - che non è dato comprendere quale fondamento normativo trovi - sia del tutto illegittima e irrispettosa di qualsivoglia principio democratico, non tutelando affatto il diritto di rappresentanza delle minoranze dei singoli comuni atteso che non prevede che ciascuno di essi elegga ed abbia un proprio rappresentante”;*

- *“Il macroscopico vizio del quale è affetto il provvedimento appare tanto più manifesto anche in ragione del meccanismo applicato in caso di parità di voto - ancora, in assenza di fondamento normativo - laddove il sistema prescelto penalizza palesemente i Comuni con minor numero di abitanti, precludendo agli stessi, in caso di parità di voti, il conseguimento del seggio da parte di un proprio rappresentante di minoranza”.*

4.5.2. Della prima censura si è già detto sopra, dovendosi concludere perciò per la legittimità, sotto il primo profilo, della norma dello statuto dell'Unione Montana “Comuni Olimpici Via Lattea”, che fissa un meccanismo elettorale che, oltre a garantire la rappresentanza di ogni comune associato, garantisce l'elettorato attivo e passivo delle minoranze di ciascun Comune; inoltre, garantisce la rappresentanza delle minoranze consiliari dei comuni associati (attribuendo alle minoranze almeno due consiglieri su otto, quindi una rappresentanza pari al 25% dei consiglieri in carica), in linea con le argomentazioni sopra svolte, per le quali va escluso che la norma di legge applicabile richieda che ogni comune debba avere un componente della minoranza presente nel Consiglio dell'Unione Montana.

4.5.3. L'esame della seconda censura non è stato specificamente svolto dal tribunale, evidentemente per avere ritenuto la stessa assorbita dalla decisione di annullamento conseguente all'accoglimento della prima.

La censura rimasta assorbita in primo grado non è stata riproposta in appello ai sensi dell'art. 101 c.p.a., sicché del meccanismo elettorale applicato in caso di parità di voto non è dato occuparsi in questa sede.

5. L'appello va accolto e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza di primo grado, va integralmente respinto il ricorso proposto dall'arch. Andrea Maria Caldarelli.

5.1. Considerata la novità delle questioni poste dal gravame, sussistono giusti motivi per compensare interamente tra le parti le spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza appellata, respinge integralmente il ricorso proposto in primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere