

## **Unioni di Comuni e rappresentanza delle minoranze consiliari (nota a Consiglio di Stato, sentenza n. 2798/2025)**

**PAOLO PATRITO**<sup>1</sup>

ABSTRACT (ITA)

*L'Autore esamina, alla luce della sentenza in commento, la disciplina del Testo unico degli Enti locali in tema di rappresentanza, in seno al Consiglio dell'Unione, delle minoranze dei singoli Comuni associati, soffermandosi, poi, sul ruolo svolto dall'autonomia statutaria nella materia.*

ABSTRACT (ENG)

*In light of the judgment of the Council of State, the Author examines the regulation of the Consolidated Text on Local Authorities about the representation of minorities from individual municipalities within the Union Council, focusing on the role played by statutory autonomy.*

### **Sommario:**

**1. La vicenda - 2. Dalle Comunità montane alle Unioni di Comuni - 3. Le Unioni di Comuni: rappresentanza e obbligo (senza più sanzione) - 4. Rappresentanza e autonomia statutaria**

### **1. La vicenda**

L'oggetto della controversia decisa dalla sentenza in esame concerne la conformità o meno dell'art. 6 dello statuto dell'Unione Montana "Comuni Olimpici Via Lattea", secondo cui "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", all'art. 32, comma 3, ultimo periodo, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ai sensi del quale il consiglio dell'Unione dei Comuni "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".

Secondo la lettura della disposizione del TUEL fatta propria dal Tar, la richiamata

previsione statutaria deve considerarsi illegittima, in quanto l'art. 32 citato deve interpretarsi nel senso che esso impone di "assicurare la rappresentanza delle minoranze a ciascun comune associato"<sup>[2]</sup>, mentre, come appena visto, lo Statuto riserva, nel seno del Consiglio dell'Unione, due soli consiglieri espressione delle minoranze dei consigli dei singoli Comuni: in altre parole, lo Statuto dell'Unione avrebbe dovuto prevedere che per ogni Comune membro fosse rappresentata anche la minoranza, e non solo la maggioranza<sup>[3]</sup>.

Il Consiglio di Stato non condivide l'interpretazione data dal Tar all'art. 32 citato e, conseguentemente, riforma la sentenza di primo grado: la regola che si ricava dalla disposizione del TUEL è che ciascun Comune associato ha il diritto di avere un proprio rappresentante in seno al consiglio dell'Unione (in effetti, l'art. 32, cit., prevede che ogni Comune abbia garantita la propria rappresentanza) e "il diritto delle minoranze dei comuni associati di avere una loro rappresentanza"<sup>[4]</sup>, ciò che non significa che la minoranza di ogni Comune ha il diritto ad avere un proprio rappresentante in sede di consiglio dell'Unione.

Se, davvero, questa fosse la regola stabilita dall'art. 32, D.Lgs. n. 267/2000, argomenta *ad abundantiam*<sup>[5]</sup> il Collegio, si verificherebbe il grave inconveniente dell'eccessivo numero dei consiglieri: occorrerebbe, infatti, prevedere non solo almeno tanti componenti quanti sono i Comuni dell'Unione, ma anche almeno un rappresentante di minoranza per ogni Comune.

Anche sulla base di tale rilievo, allora, la decisione afferma che, posto che l'art. 32 cit., non precisa il numero dei consiglieri dell'Unione, tale scelta è rimessa all'autonomia statutaria dell'Ente, il quale dovrà rispettare i due soli limiti che si ricavano dal TUEL: la rappresentanza nel Consiglio unionale di ogni Comune e la rappresentanza, senza ulteriori specificazioni quantitative, delle minoranze dei singoli Consigli comunali.

## **2. Dalle Comunità montane alle Unioni di Comuni**

Le due opposte interpretazioni dell'art. 32, TUEL, ad opera, l'una del Tar e l'altra del Consiglio di Stato, che emergono nella vicenda in esame trovano, forse, spiegazione nella diversa disciplina relativa, da un lato, alla composizione dell'organo rappresentativo delle Comunità montane, per il quale l'art. 27, D.Lgs. n. 267/2000 prevede che "i rappresentanti dei comuni della comunità montana sono eletti dai consigli dei comuni partecipanti con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze", e, dall'altro, quella relativa alla composizione del consiglio unionale, di cui si è ampiamente detto nel precedente paragrafo.

Il rilievo del riferimento all'esperienza delle Comunità montane emerge dalla considerazione che quelle che non sono state soppresse, si sono trasformate in Unioni di comuni montani, cui, ai sensi dell'art. 32, D.Lgs. n. 267/2000, si applica la disciplina prevista per le Unioni di comuni<sup>[6]</sup>.

Tale, in particolare, è stata l'evoluzione che hanno subito le Comunità montane in Piemonte ad opera della l. 28 settembre 2012, n. 11, a mente della quale, in sintesi, l'assemblea dei Sindaci di ciascuna delle allora esistenti Comunità montane, entro il termine perentorio di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, avrebbe potuto chiedere alla Regione che l'ambito territoriale della Comunità montana fosse individuato come ambito ottimale di gestione associata per la costituzione di una o più Unioni montane di Comuni; la Giunta regionale avrebbe preso atto dell'assenso unanime o maggioritario dei Comuni e avrebbe sancito l'istituzione dell'Unione montana; il Presidente della Giunta regionale, decorso il

termine di novanta giorni, avrebbe nominato un commissario per ciascuna Comunità montana e contestualmente avrebbe dichiarato la decadenza degli organi della Comunità montana; al termine della procedura di liquidazione, il Presidente della Giunta regionale avrebbe dichiarato estinta la Comunità montana<sup>[7]</sup>.

E tale parabola è quella che ha caratterizzato l'attuale Unione dei Comuni Olimpici della Via Lattea, che, prima, rivestiva la forma di Comunità montana<sup>[8]</sup>.

Venendo alla norma relativa all'elezione dell'organo di rappresentanza delle Comunità montane di cui all'art. 27, D.Lgs. n. 267/2000, balza all'attenzione la previsione del sistema del voto limitato cui devono attenersi i consigli dei singoli Comuni facenti parte della comunità<sup>[9]</sup>, e che, come si vedrà, può ancora essere usato in ragione dell'autonomia statutaria nella soggetta materia<sup>[10]</sup>.

Tale sistema implica, come affermato dalla giurisprudenza, che "le preferenze da indicarsi da parte dell'elettore debbano essere in numero inferiore rispetto al totale dei candidati da eleggere affinché venga assicurata la elezione di almeno un candidato espresso dai gruppi di minoranza. Il sistema del voto limitato non modifica la composizione unitaria del corpo elettorale in due distinti tronconi tra maggioranza e minoranza, come avviene invece nel caso del voto separato, e la partecipazione dell'intero Consiglio comunale, non frazionato, alla votazione unitaria, trova fondamento nel principio generale per il quale gli eletti, una volta assunta la carica, perdono ogni collegamento con l'elettorato e divengono membri dell'organo collegiale del quale concorrono a formare la volontà"<sup>[11]</sup>.

Concretamente, in un'ipotesi in cui i membri da eleggere siano tre, ogni consigliere, sia di maggioranza sia di minoranza, può manifestare il proprio voto in favore di qualunque membro del Consiglio, il quale, all'esito dello scrutinio, nominerà come rappresentanti i tre candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti, salva solo la garanzia della rappresentanza della minoranza: la tutela della maggioranza è garantita, almeno in astratto, dal maggior numero di voti a disposizione del gruppo di maggioranza; la tutela della minoranza dalla circostanza che risulta eletto il membro espressione della minoranza che abbia ottenuto il maggior numero di voti tra i rappresentanti della minoranza stessa, anche se, in ipotesi, meno del terzo membro della maggioranza più votato<sup>[12]</sup>.

Ne consegue che, in linea generale, ogni consiglio comunale esprime anche un rappresentante scelto dalla minoranza, diversamente, come sopra visto, da quanto accade per le Unioni di Comuni, almeno secondo la disciplina normativa di cui all'art. 32 del TUEL.

Il mutamento dei criteri per l'individuazione dei membri del consiglio, rispettivamente, della Comunità montana e dell'Unione di Comuni riflette la complessiva rivisitazione dello strumento di associazionismo comunale di cui si tratta.

In effetti, la diversa disciplina elettorale, come osservato dalla giurisprudenza amministrativa, è coerente "ad una connotazione maggiormente istituzionale che la riforma da ultimo richiamata ha inteso conferire alle Unioni di Comuni rispetto alle Comunità montane": se, in precedenza, "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", oggi, invece, nell'ambito della maggiore istituzionalizzazione della forma

associativa di cui si tratta, la conseguenza è 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”<sup>[13]</sup>.

### **3. Le Unioni di Comuni: rappresentanza e obbligo (senza più sanzione)**

Conclusioni per certi versi analoghe a quelle cui si è appena fatto cenno possono trarsi dalla riforma del sistema elettorale delle Unioni di Comuni operato dalla l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Legge Del Rio).

Posto che le Unioni di Comuni sono state, negli ultimi anni, oggetto di più interventi di riforma, con riferimento alla disciplina elettorale, viene in rilievo la modifica, ad opera della l.n. 56/2014, dello stesso art. 32 del Tuel: l’attuale previsione ha sostituito quella per cui il consiglio dell’Unione “è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell’ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune”<sup>[14]</sup>.

Il passaggio da tale disposizione a quella attuale ha comportato la scelta fra quelli che sono stati definiti modello consensuale e modello maggioritario: per il primo, “tipico degli assetti associativi ‘tra pari’, [...] prevale la preoccupazione per l’equilibrio tra i partner, scontando una inevitabile fatica nei processi decisionali”; il secondo è invece “teso piuttosto a valorizzare l’intrinseca democraticità delle decisioni (maggioranza/minoranze/opposizione) e l’efficacia dell’azione di governo”<sup>[15]</sup>.

La scelta del legislatore è caduta sul secondo modello che, peraltro, tutela maggiormente le minoranze nel contesto dell’Unione di Comuni (che, pure, almeno secondo un orientamento, non prevedono il trasferimento della titolarità delle funzioni<sup>[16]</sup>, le quali restano in capo ai singoli Comuni), rispetto alle Province, che, pur titolari di funzioni, non solo di coordinamento, sono soggette, ormai dal 2014, ad elezione di secondo grado<sup>[17]</sup>: l’art. 1, co. 67 ss, l.n. 56/2014 nulla prevede in ordine alla presenza, in sede di consiglio provinciale, di rappresentanti delle minoranze consiliari dei singoli Comuni.

L’attenzione del Legislatore per le Unioni di Comuni si è concentrata non solamente sulle regole della rappresentanza: a far data dal 2010, infatti, una serie di disposizioni ha previsto l’obbligo dell’esercizio associato, mediante Unione di Comuni o convenzione, delle funzioni fondamentali dei Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti o tremila nel caso di Comuni già appartenuti a Comunità montane (d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14, co. 28). Nel 2012, poi, tale previsione è stata arricchita, da successivi interventi normativi, con un preciso ‘cronoprogramma’, che, nel giro di pochi anni, avrebbe dovuto portare al compimento del disegno<sup>[18]</sup>.

Senonché, i termini di quello che si è appena definito cronoprogramma sono stati prorogati di anno in anno, sino a giungere all’abrogazione dei commi 31-ter e 31-quater ad opera dell’art. 21, comma 3, d.l. 27 dicembre 2024, n. 202: ad oggi, pertanto, permane l’obbligo di cui all’art. 14, co. 28, d.l. n. 78/2010, ma nulla è previsto con riferimento alla sua violazione.

E del resto, anche la Corte costituzionale aveva già provveduto ad affievolire, per così dire, la rigidità della previsione dell’obbligo dell’esercizio associato delle funzioni, osservando che “la previsione generalizzata dell’obbligo di gestione associata per tutte le funzioni

fondamentali [...] sconta [...] in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina"<sup>[19]</sup>.

Va poi rilevato che, con la decisione in parola, la Consulta si è anche soffermata sul punto specifico della rappresentanza in seno al consiglio unionale in relazione alla previsione dell'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni fondamentali: la censura del giudice rimettente si appuntava anche sulla circostanza delle "rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico, in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico di quelli rappresentativi, con conseguente *vulnus* del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti"<sup>[20]</sup>.

La Corte si è mostrata di contrario avviso, sul rilievo che nell'"unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga «preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale» (sentenza n. 160 del 2016). L'art. 32 del t.u. enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell'unione sia «composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti», nonché che sia assicurata «la rappresentanza di ogni comune» e «garantita la rappresentanza delle minoranze». Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull'esercizio in forma associata delle funzioni"<sup>[21]</sup>.

Se, dunque, il sistema elettorale del consiglio unionale è stato ritenuto conforme al principio democratico in un momento in cui l'Unione (o la convenzione) era obbligatoria, a maggior ragione si può ritenerne la compatibilità in un contesto in cui l'obbligo, pur non essendo venuto meno, è stato comunque reso, per così dire, inoffensivo.

In realtà, qualche dubbio può anche nutrirsi su un siffatto sistema di rappresentanza delle minoranze dei singoli Comuni in seno al Consiglio dell'Unione, come è testimoniato dalle opposte conclusioni cui era giunto il Tar nel caso di specie<sup>[22]</sup>, ma, alla luce della sentenza della Consulta appena citata e della decisione in esame, la partita pare chiusa.

Parrebbe infatti assai arduo assistere ad un'inversione di rotta sul tema, tanto più che neppure può essere invocata la Carta europea dell'autonomia locale<sup>[23]</sup>, il cui art. 3, nel sancire il "diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare [...] una parte importante di affari pubblici", dispone che "tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale"<sup>[24]</sup>: come è già stato rilevato, le forme associative tra Enti locali, anche quelle previste obbligatoriamente, sfuggono all'applicazione della disposizione, in quanto l'art. 10, co. 1, della Carta riconosce il diritto degli Enti locali di associarsi, "nell'ambito della legge"<sup>[25]</sup>.

In ogni caso, per la giurisprudenza, sia costituzionale<sup>[26]</sup>, sia amministrativa, la Carte europea dell'autonomia locale è considerata alla stregua di "mero contenuto di indirizzo politico generale"<sup>[27]</sup>, privo di cogenza.

D'altra parte, ma qui il discorso può essere solamente accennato<sup>[28]</sup>, a rafforzare la stessa legittimazione delle Unioni possono intervenire le forme di partecipazione popolare<sup>[29]</sup> alla "formazione delle scelte politico amministrative", per ripetere le parole dello Statuto dell'Unione dei Comuni Olimpici Via Lattea, la quale si realizza rivolgendosi al Presidente dell'Unione "istanze, petizioni e proposte su materie inerenti le attività dell'amministrazione" (art. 3).

Da questo punto di vista, allora, a quella che potrebbe anche apparire come una rappresentanza ridotta delle minoranze dei singoli Consigli comunali, potrebbe, almeno in parte, ovviarsi mercé un più frequente esercizio di tali forme di democrazia diretta o partecipativa, nei limiti, però, della disciplina statutaria riconosciuta agli Enti locali dall'art. 8, D.Lgs. n. 267/2000<sup>[30]</sup>.

#### **4. Rappresentanza e autonomia statutaria**

Quella appena descritta è la cornice legislativa che disciplina il sistema elettivo delle Unioni di Comuni.

Occorre, però, ribadire il ruolo centrale, in questa come in altre materie, dell'autonomia statutaria<sup>[31]</sup>, che è attribuita agli enti locali in generale e all'unione di comuni in particolare (art. 32, comma 5, TUEL)<sup>[32]</sup>, autonomia statutaria che, nei limiti previsti dallo stesso art. 32, comma 3, TUEL<sup>[33]</sup>, ha un notevole spazio di manovra, come risulta da un esame, ancorché del tutto empirico, degli statuti di alcune unioni di comuni<sup>[34]</sup>: in sostanza, il reale atteggiarsi dei rapporti in seno al Consiglio unionale tra maggioranza e minoranza dei vari Consigli comunali dipende, in larga misura, dalle scelte statutarie, dal cui esame risulta un'assai variegata differenza di regole<sup>[35]</sup>.

Lo Statuto dell'Unione montana Comuni Olimpici via Lattea, ormai noto, disciplina le modalità di voto all'art. 6, disponendo che "ciascun Consiglio comunale elegge, tra i propri componenti con votazione palese, cui partecipa anche il sindaco, i rappresentanti del Comune nel consiglio dell'unione" e che "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".

Per rimanere in ambito piemontese, lo Statuto dell'Unione dei Comuni di Moncalieri, Trofarello e La Loggia prevede, all'art. 6, che ogni Comune esprima almeno un consigliere di minoranza, fermo restando che esso è comunque composto anche dai Sindaci di tutti i comuni partecipanti.

Per quanto riguarda l'Unione Montana dei Comuni del Monviso, il relativo Statuto prevede, conformemente all'art. 32, D.Lgs. n. 267/2000, che il consiglio dell'Unione "garantisce la presenza di un rappresentante per ogni Comune associato e la rappresentanza delle minoranze consiliari dei Comuni aderenti" (art. 9).

Quanto alle modalità di scelta dei rappresentanti delle minoranze, è prevista una Conferenza straordinaria delle minoranze dei Comuni, la quale è chiamata ad eleggere "a

maggioranza assoluta, con la presenza della metà più uno dei componenti, i rappresentanti delle minoranze”.

Simile l'esperienza dell'Unione montana Valle Varaita: anche in questo caso, infatti, i membri della minoranza sono scelti dalla Conferenza straordinaria di tutti i Consiglieri comunali di minoranza in carica, con la precisazione che, dei due rappresentanti della minoranza, uno spetta alle minoranze consiliari dei Comuni di bassa valle e l'altro a quelle dei Comuni di alta valle.

Lo Statuto dell'Unione montana dei Comuni della Valsesia prevede che “il numero dei rappresentanti delle minoranze consiliari, è individuato nella misura del 10 per cento - con arrotondamento del risultato all'unità superiore se l'eventuale decimale è uguale o superiore a 5 - dei Comuni componenti l'Unione montana. I rappresentanti delle minoranze sono eletti dalla Conferenza straordinaria di tutti i Consiglieri comunali di minoranza in carica” (art. 6).

Lo Statuto dell'Unione Montana Barge-Bagnolo dispone che “il Consiglio è composto dal Sindaco, tre consiglieri di maggioranza ed un consigliere di minoranza di ogni Comune partecipante”, che sono eletti da ciascun Consiglio Comunale con il sistema del voto limitato (art. 13), recuperando, così, la disciplina dettata un tempo per le Comunità montane dall'art. 27 del TUEL.

Lo Statuto dell'Unione montana del Monte Regale, a sua volta, prevede che “il Consiglio dell'Unione è composto da tre membri per ciascuno dei Comuni associati”, e che “per ogni Comune aderente, fanno parte del Consiglio dell'Unione montana il Sindaco e due consiglieri comunali eletti dai Consigli dei singoli Comuni di cui uno in rappresentanza della minoranza ove esistente” (art. 9): opportuna è la precisazione “ove esistente”, in quanto, come noto, in molti Comuni di ridotte dimensioni e di ridotto numero di residenti (peraltro, l'art. 71, co. 10, del TUEL, prevede tale possibilità per i Comuni con meno di 15.000 abitanti), l'evenienza dell'unica lista è tutt'altro che remota.

Volgendo lo sguardo al di là del Piemonte, ad esempio lo Statuto dell'Unione Montana Appennino Parma Est dispone, all'art. 10, che “il Consiglio dell'Unione è composto da due rappresentanti per ciascun Comune”, precisando che “i Consigli Comunali eleggono con il sistema del voto limitato e separato, un consigliere di maggioranza, che può essere il Sindaco, e uno di minoranza. Nel Consiglio così costituito il rappresentante consiliare della maggioranza dispone di due voti e quello della minoranza di un unico voto, così che, sul monte delle quote assegnate al Consiglio, 2/3 sono detenute dai Consiglieri di maggioranza (2 per ciascuno) e 1/3 sono detenute dai Consiglieri di minoranza (1 per ciascuno)”: una sorta di voto ponderato, che rispecchia, in seno al Consiglio unionale, i rapporti di maggioranza e minoranza dei singoli Consigli comunali<sup>[36]</sup>.

Si potrebbe anche continuare, ma già alla luce di tale ricerca del tutto episodica risulta evidente che sono le sensibilità dei singoli Comuni uniti in associazione e poi della stessa Unione<sup>[37]</sup> a rivestire il ruolo principale in ordine alle forme di rappresentanza delle minoranze consiliari, la cui presenza nel Consiglio dell'Unione, in ragione della volontà statutaria, per così dire, può essere più o meno rilevante, quantitativamente e, quindi, forse, qualitativamente<sup>[38]</sup>.

2. Tar Piemonte, 14 giugno 2024, n. 699. [↑](#)
3. Secondo Tar Piemonte, n. 699/2024, cit., “ciascun ente deve essere adeguatamente rappresentato sia in relazione alle forze di maggioranza, sia a quelle di minoranza”. [↑](#)
4. Cons. Stato, n. 2798/2025, cit., p. 4.1. [↑](#)
5. Correttamente *ad abundantiam*, in quanto *adducere inconveniens non est solvere argumentum*, per cui la sola difficoltà pratica cui darebbe luogo l’interpretazione avversata non potrebbe refluire sul significato da assegnare alla disposizione in esame. In realtà, come si vedrà nell’ultimo paragrafo, quello addotto dal Collegio non è un vero e proprio *inconveniens*. [↑](#)
6. Per uno sguardo complessivo sulla vicenda, v. Tubertini C. (2023), Le Unioni di Comuni a dieci anni dalla legge 56/2014: bilancio e prospettive, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, pp. 811 ss. [↑](#)
7. Così Tar Piemonte, 16 aprile 2015, n. 588 (ord.). Con tale ordinanza il Tar piemontese aveva rimesso alla Corte costituzionale la questione della legittimità costituzionale della legge n. 11/2012, per asserita violazione dell’art. 123 Cost. La Consulta, con ordinanza 24 marzo 2017, n. 61, ha restituito gli atti al giudice *a quo*, in ragione della sopravvenuta modifica legislativa, che toglieva materia, per così dire, alla sospettata violazione dell’art. 123 Cost. Successivamente, il ricorso è stato dichiarato estinto per inattività delle parti: Tar Piemonte, 18 agosto 2017, n. 231 (decr.); né, a quanto risulta, la questione è stata ulteriormente affrontata. Sulla vicenda, v. le ampie considerazioni di Rossa S. (2017), *L’evoluzione della Comunità montana: da strumento di tutela, sviluppo e promozione della montagna a Unione montana di Comuni*, in questa Rivista, n.2. Sulla trasformazione delle Comunità montane in Unioni di Comuni a livello nazionale, v. Gentilini A. (2021), *Comunità montane o Unioni di comuni montani?*, in *Italian Papers of Federalism*, n. 2, pp. 20 ss. Per uno sguardo di ampio respiro, anche storico-comparatistico, sulle Comunità montane e, più in generale, sulle aree depresse, v. Crosetti A. (2017), *Il difficile governo dei terreni montani in Italia; percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. Giur. Ed.*, pp. 177 ss. [↑](#)
8. V., ad es., l’art. 1.6 dello Statuto dell’Unione montana, il quale, tra gli altri scopi, prevede quello di proseguire “l’opera già intrapresa dalla disciolta comunità montana”. [↑](#)
9. Sul sistema del voto limitato, v. Fares G. (2002), *Si consolida l’indirizzo giurisprudenziale sull’elezione dei membri delle comunità montane*, in *Foro amm. TAR*, pp. 3422 ss., ove la compiuta disamina dell’istituto e l’indicazione dei profili critici dello stesso, come, ad es., gli accordi sottobanco, per cui la maggioranza si impegna a votare il rappresentante della minoranza più ‘malleabile’ e la circostanza che non sempre è garantita la presenza di un rappresentante della minoranza; Corsi C. (2001), *L’elezione dei rappresentanti della minoranza nel Consiglio della Comunità montana*, in *Giorn. Dir. Amm.*, pp. 1256 ss. [↑](#)
10. V. *infra*, par. 4. [↑](#)
11. Così, di recente, Tar Veneto, 8 gennaio 2025, n. 27, ove la citazione di altri precedenti in termini. V. poi Tar Piemonte, 6 dicembre 2021, n. 1129, che, richiamando i precedenti più rilevanti in materia, ha osservato che “il metodo del voto limitato - anziché separato - previsto dalla normativa statale di principio (d.lg. 18 agosto 2000 n. 267) in tema di elezione dei rappresentanti in seno alla comunità montana, non modifica la composizione del corpo elettorale per dividerlo in due tronconi - uno, composto dalla maggioranza, che elegge i suoi rappresentanti, e l’altro, della sola minoranza, per la designazione del suo rappresentante - ma ne mantiene l’unitarietà: il meccanismo del voto limitato, caratterizzato dalla previsione per cui ciascun elettore può indicare un numero massimo di preferenze inferiore a quello dei posti da ricoprire, non esclude che sui candidati della minoranza, in determinate situazioni, possano confluire voti dei consiglieri di maggioranza, con l’effetto che il risultato della votazione può rivelarsi diverso da quello prevedibile, soprattutto quando le minoranze siano più d’una (T.A.R. Abruzzo L’Aquila, 28-11-2002, n. 722). 2.8 Si è, inoltre, evidenziato che una delle caratteristiche del sistema del voto limitato è proprio quella di rendere possibile un’influenza sia da parte della maggioranza sulle scelte della minoranza che viceversa, superando una rigida contrapposizione tra le due parti del consiglio. 3. Tale effetto non solo risponde alla previsione legislativa in commento, ma ancor di più non è in contrasto con i parametri di costituzionalità e, ciò, in considerazione del fatto che resta comunque salvaguardata l’elezione dei rappresentanti di minoranza dovendo, semmai, ritenersi riservato “alla discrezionalità politica delle legislature valutare se questo esito sia opportuno o non risulti, invece, preferibile un sistema elettorale più trasparente che rispetti l’effettiva rappresentanza democratica dell’ente locale, anche con riferimento alle componenti di minoranza” (Cons. Stato., sez. V, 19 aprile 2007, n. 1789; 31 dicembre 2008, n. 6776; 18 settembre 2009, n. 5592; cfr. altresì Tar Veneto, sent. n. 913/2015; Tar Sardegna, sent. n. 2895/2010). [↑](#)

12. Purché, però, costui sia votato: v. quanto già osservato *supra*, nt. 8. [↑](#)
13. Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2018, n. 1180. [↑](#)
14. A commento della disposizione previgente, v. Forte P. (2006), sub art. 32, in Cavallo Perin R., Romano A., Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali, Padova, Cedam, pp. 192 s. [↑](#)
15. Barrera P. (2012), Ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente, si fa sul serio, in Pizzetti F., Rughetti A. (a cura di), Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp. 78 s. Sottolinea l'importanza della Legge del Rio nell'ottica dell'"integrazione e coordinamento nell'esercizio delle funzioni tra tutti i comuni", Pizzetti F. (2015), La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni, Milano, Giuffrè, pp. 213 ss., richiamato, sul punto, da Tubertini C. (2023), Le Unioni di Comuni a dieci anni dalla legge 56/2014: bilancio e prospettive, cit., p. 812. [↑](#)
16. Così Tar Piemonte, 21 aprile 2011, n. 420; Corte Cost., 4 marzo 2019, n. 33, per cui si tratta di esercizio in comune di funzioni, e non di trasferimento della titolarità; *contra*, almeno così pare, Cons. Stato, Sez. 11 gennaio 2024, n. 376, secondo cui "rispetto alla gestione associativa in Unione, i Comuni in convenzione mantengono la titolarità giuridica delle funzione". [↑](#)
17. Critico sul modello elettorale provinciale, proprio con riferimento all'aspetto della titolarità delle funzioni, Merloni F. (2021), Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale, in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it>, p. 3, per il quale "se le Province sono (tornano ad essere) titolari di funzioni proprie, dell'esercizio di queste funzioni e dei relativi risultati i loro organi di governo devono rispondere direttamente i cittadini". Per contro, favorevole alla previsione dell'elezione di secondo grado per gli organi provinciali, Grosso E. (2013), Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente? in [www.astrid-online.it/static/upload/protected/Gros/Grosso-E\\_Possono-gli-organi-di-governo\\_ASTRID\\_ottobre-2013.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Gros/Grosso-E_Possono-gli-organi-di-governo_ASTRID_ottobre-2013.pdf). [↑](#)
18. In particolare, si sarebbe dovuto procedere all'attuazione della previsione "entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28; b) entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27; b-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali" (art. 14, comma 31-ter, d.l. n. 78/2010). Inoltre, ai sensi dell'art. 14, comma 31-quater, d.l. cit., "in caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131": in sostanza, un'ipotesi nominata di intervento sostitutivo ex art. 120 Cost., il cui procedimento è appunto individuato dall'art. 8, l.n. 131/2003 (c.d. Legge La Loggia). [↑](#)
19. Corte Cost., n. 33/2019, p. 7.5 del *Considerato in diritto*. La decisione è stata commentata in questa Rivista, da Matarazzo S. (2019), Corte costituzionale n. 33/2019 e gestione associata: verso il superamento dell'obbligatorietà per i piccoli comuni?, n. 2. *In terminis* rispetto alle considerazioni della Consulta, v. già Carullo G. (2013), Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale in Foro amm. C.d.S., p. 2887. [↑](#)
20. Corte Cost., n. 33/2019, p. 7.1 del *Considerato in diritto*. [↑](#)
21. Corte Cost., n. 33/2019, p. 7.3 del *Considerato in diritto*. [↑](#)
22. V., nella giurisprudenza amministrativa di primo grado, anche Tar Molise, 12 agosto 2016, n. 321, secondo cui "per garantire anche alle Unioni di comuni la maggior rappresentatività possibile del Corpo elettorale, è ragionevole ritenere che il Legislatore abbia voluto introdurre, con la disciplina di cui all'art. 32 del TUEL, meccanismi che consentissero di replicare negli organi deliberativi dell'Unione la medesima dialettica tra maggioranza e opposizione presente nei Comuni componenti, in modo da assicurare un più intenso collegamento tra l'azione amministrativa e l'investitura popolare". Continua la decisione in parola osservando che tale maggiore tasso di investitura popolare è da collegarsi alla "ratio della nuova disciplina sulle Unioni dei Comuni", che è "quella di incrementare il rilievo di tali aggregazioni, conferendo ad esse un crescente numero di funzioni amministrative (anche di rilevante portata), la cui centralizzazione ne consente il più efficiente espletamento". [↑](#)
23. Come, invece, aveva fatto il giudice *a quo* nella controversia che ha originato la decisione n. 33/2019 della Corte costituzionale. [↑](#)
24. Su questi temi, v. Costa P. (2018), La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia, Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., pp. 63 ss., che, pur criticando la giurisprudenza che afferma la natura

- meramente programmatica della Carta europea, condivide il portato della sentenza della Corte costituzionale, 24 marzo 2015, n. 50, con cui è stato ritenuto costituzionalmente legittimo il modello elettivo di secondo grado degli organi della Provincia. [↑](#)
25. Boggero G. (2014), Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio, in *Istituzioni del Federalismo*, pp. 590 ss. [↑](#)
26. Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325, per cui "gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi, programmatici e, comunque, generici". [↑](#)
27. T.R.G.A. Bolzano, 14 ottobre 2020, n. 245; Tar Puglia, Lecce, 3 dicembre 2014, n. 3035. [↑](#)
28. Il tema del rapporto tra democrazia rappresentativa e altre forme partecipative o deliberative è stato affrontato da molti. Qui si cita, per la condivisibilità delle conclusioni, Manfredi G. (2018), *Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome nimby*, in *Urb. e Appalti*, pp. 604 ss. [↑](#)
29. In tema, v. Zucchetti A. (2005), *Lo Statuto e la partecipazione dei cittadini nelle Autonomie locali*, in *Nuova Rass*, p. 1221; Simonati A. (2024), *La trasparenza e la partecipazione a livello territoriale*, in *Carloni E., Cortese F. (a cura di), Diritto delle autonomie territoriali, 2° ed., Padova, Cedam*, pp. 378 ss. [↑](#)
30. Ai sensi dell'art. 8, co. 3, del TUEL, come noto, "nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché 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 e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini". [↑](#)
31. Sul punto, v. Italia V. (2015), *L'efficacia delle leggi*, Milano, 60 ove, in merito allo statuto comunale, l'Autore afferma che "ha una funzione di specialità, per così dire, interstiziale, ma esso esprime, sia per le finalità dell'ente sia per le specialità, una particolare efficacia. Essa non si esprime soltanto in riferimento all'ambito territoriale del Comune, ma si esprime nei confronti delle norme comunali regolamentari, che costituiscono, per così dire, le "piccole leggi" del Comune, e tale efficacia è indicata con il vincolo stretto del "rispetto" dei regolamenti in riferimento allo statuto, ed anche in riferimento ai principi fissati dalle leggi. Tutto ciò comporta delle conseguenze sul contenuto dei regolamenti, che non possono contenere qualcosa di contrario, e neppure di diverso, rispetto a quanto stabilito nello statuto". [↑](#)
32. Sullo statuto degli Enti locali nell'ambito della gerarchia delle fonti, v. Italia V. (2004), *Nuovi problemi sugli statuti dei Comuni e delle Province*, in *Foro Amm. Tar*, pp. 3057 ss., il quale, affermando che "lo statuto non può contraddire a quanto affermato: a) nella Costituzione, ed in particolare nei principi fondamentali di cui agli artt. 1-12 e nelle norme che disciplinano i diritti ed i doveri (artt. 13-54); b) in quelle norme del Titolo V, che riservano esplicitamente alla legislazione esclusiva dello Stato gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p) [...], e nelle leggi statali alle quali queste norme [sc. della Costituzione] fanno esplicito rinvio", ha introdotto l'interpretazione dello statuto come fonte sottoposta alla Costituzione e alle leggi espressione di principi costituzionali, perciò inderogabili, che, però, può "prevedere dei contenuti diversi rispetto a quanto stabilito in «altre» leggi dello Stato e delle Regioni". Con riferimento al rapporto tra statuto e regolamenti, v. Id. (2015), *L'efficacia delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 60, il quale precisa che lo statuto comunale "ha una funzione di specialità, per così dire, interstiziale, ma esso esprime, sia per le finalità dell'ente sia per le specialità, una particolare efficacia. Essa non si esprime soltanto in riferimento all'ambito territoriale del Comune, ma si esprime nei confronti delle norme comunali regolamentari, che costituiscono, per così dire, le 'piccole leggi' del Comune, e tale efficacia è indicata con il vincolo stretto del 'rispetto' dei regolamenti in riferimento allo statuto, ed anche in riferimento ai principi fissati dalle leggi. Tutto ciò comporta delle conseguenze sul contenuto dei regolamenti, che non possono contenere qualcosa di contrario, e neppure di diverso [in corsivo nel testo], rispetto a quanto stabilito nello statuto". In giurisprudenza, analogamente, Cass., Sez. Un., 16 giugno 2005, n. 12868, secondo cui "lo statuto si configura [...] come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente come atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango paraprimary o subprimary, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente ed a porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in sede regolamentare", per cui "lo statuto

può derogare alle disposizioni di legge che non contengano principi inderogabili: esso è vincolato unicamente al rispetto dei principi innanzi richiamati, tanto da potersi ora delineare il rapporto tra legge e statuto [...] non tanto o non soltanto in termini di gerarchia, ma anche e soprattutto in termini di competenza - ovvero di gerarchia limitatamente ai principi - e da potersi qualificare lo statuto non più come disciplina di attuazione, ma di integrazione ed adattamento dell'autonomia locale ai principi inderogabili fissati dalla legge". Tale argomentazione ha trovato accoglienza anche presso il giudice amministrativo: v., ad es., Tar Lazio, Roma, 4 agosto 2025, n. 15270; Tar Sicilia, Catania, 28 maggio 2012, n. 1348, che superano il più risalente orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa, che parlava di "natura secondaria della normativa statutaria comunale rispetto alle fonti legislative statali e regionali" (ad es., Cons. Stato, Sez. V, 3 marzo 2005, n. 832). In letteratura, il tema è stato esaminato da Raffiotta E.C. (2007), Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali, in *Ist. Federalismo*, 245 ss.; Mainardis C. (2010), Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del Titolo V), in *Forum dei Quaderni Costituzionali*. [↑](#)

33. Come già osservato, i limiti che pone la disposizione citata consistono nella necessità che ogni Comune abbia un proprio rappresentante in seno al consiglio unionale e che sia garantita la rappresentanza delle minoranze: per il resto, tutto è rimesso alla disciplina dello Statuto dell'Unione. [↑](#)
34. Gli statuti delle Unioni di comuni di alcune province lombarde (Bergamo, Brescia, Mantova, Varese) sono stati esaminati, anche con riferimento alla composizione dell'assemblea unionale, in *Governance, recesso, scioglimento delle Unioni di Comuni in Lombardia. Ricognizione (dagli statuti) sulla regolazione in tema di stabilità dell'Ente*, a cura di Éupolis Lombardia, 2017, reperibile all'indirizzo [https://osservatorioautonomie.unipv.it/wp-content/uploads/2021/04/2\\_Governance-recesso-scioglimento-nelle-Unioni-di-Comuni\\_Paper\\_Definitivo\\_Novembre-2017.pdf](https://osservatorioautonomie.unipv.it/wp-content/uploads/2021/04/2_Governance-recesso-scioglimento-nelle-Unioni-di-Comuni_Paper_Definitivo_Novembre-2017.pdf). Con riferimento all'Emilia-Romagna, v. Piazza A. (2022), Le caratteristiche politico-istituzionali delle Unioni di Comuni: evidenze empiriche dall'Emilia-Romagna, in *Regional Studies and Local Development*, pp. 1 ss. [↑](#)
35. Gli Statuti sono reperibili, ai sensi dell'art. 6, D.Lgs. n. 267/2000, sul sito del Ministero dell'Interno. [↑](#)
36. Similmente, lo Statuto dell'Unione Alto Ferrarese prevede, all'art. 14, che "il Consiglio dell'Unione è composto dal Presidente dell'Unione e da n. 23 consiglieri. I Sindaci dei Comuni partecipanti all'Unione ne sono membri di diritto, compresi nei 24 membri assegnati. [...]. Nel Consiglio così costituito i Sindaci dispongono di due voti ed il Presidente dell'Unione dispone di tre voti. Tutti i restanti consiglieri dispongono di un unico voto. In tal modo il Consiglio dell'Unione esprimerà 31 voti a fronte di n. 24 consiglieri". [↑](#)
37. Il riferimento va all'art. 32, co. 4, D.Lgs. n. 267/2000, nella parte in cui prevede che "in fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione". [↑](#)
38. Senza il 'forse' per chi condivide la "legge hegeliana della quantità che diventa qualità", per riprendere le parole di Gramsci A., in *Quaderni dal carcere*, a cura di Giarretana V. (1975), Vol. II, Torino, Einaudi, p. 1447. [↑](#)