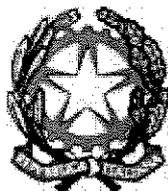


N. 00972/2015 REG.PROV.COLL.
N. 00078/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 78 del 2015, proposto da:
Daniele Pasquinelli, Enzo Papi, Francesco Gaeta, Annalisa Trio,
rappresentati e difesi dall'avv. Claudio Fiori, con domicilio eletto presso
Luca Righi in Firenze, Via delle Mantellate n. 8;

contro

Comune di Piombino, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso
dall'avv. Renzo Grassi, con domicilio eletto presso Luca Capecchi in
Firenze, Giorgio La Pira 17;

Partito Democratico, Federazione Pd Val di Cornia Elba, in persona del
legale rappresentante p.t.;

nei confronti di

Ceccanti Paolo, Vaccaro Gianpiero, Alberigo Squillace, Eleonora
Montagnani, Gabriele Gentili, Emilia Tafi, Ennio Luigi Colli,
Alessandro Colli, Franco Canova, Erica Foggi, Maria Elena Meacci,
Marcello Cheli, Silvano Silvestrini, Manuela Cerofolini, Mauro Marini,

Maurizio Chiavaroli, Laura Marconi, Viola Boldrini, Danilo Mortari,
Marco Pellegrini, Franco Grassini, Andrea Stefanini, Laura Marconi;

per l'annullamento

- della delibera del Consiglio Comunale di Piombino n. 99 del 5 novembre 2014 avente ad oggetto: "Regolamento per il funzionamento dei Consigli di Quartiere cittadini interpretazione autentica dell'art. 12";
- della delibera del Consiglio Comunale di Piombino n. 110 del 18 novembre 2014 avente ad oggetto: "Ratifica composizione dei Consigli di Quartiere e nomina dei consiglieri";
- nonché ogni altro atto prodromico e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Piombino;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2015 il dott. Bernardo Massari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con deliberazione consiliare n. 145/2009 il Comune di Piombino si dotava di un Regolamento dei Consigli di quartiere il cui articolo 13 dispone che *"i Consigli di Quartiere devono essere nominati ed entrare in carica entro 60 giorni dalla data di elezione del Consiglio comunale"*.

Quanto alla composizione e alla nomina dei rappresentanti, l'art. 12 stabiliva che: *"i consigli di quartiere sono ratificati dal Consiglio comunale in proporzione percentuale ai voti ottenuti in ciascun quartiere dalle singole liste nelle ultime elezioni comunali... In base ai risultati delle elezioni, il Sindaco provvede a*

comunicare ad ogni formazione politica che ha preso parte alle medesime il numero dei seggi ad essa spettanti per ogni quartiere.

Entro e non oltre 20 giorni dalla data di ricezione di cui sopra, le formazioni politiche dovranno far pervenire i nominativi dei loro candidati al Sindaco...per la verifica dei requisiti di eleggibilità di ogni candidato”.

Il comma 5 dello stesso articolo stabiliva infine che *“nel caso in cui una o più formazioni politiche non ritengano di presentare le proprie indicazioni o comunque non rispettino i tempi previsti, si procede all’assegnazione dei seggi vacanti fra le altre formazioni politiche sempre rispettando il quoziente elettorale”.*

Con nota del 27 giugno 2014 il Sindaco di Piombino invitava le formazioni politiche che avevano ottenuto seggi in Consiglio comunale *“a comunicare nei tempi previsti dalla norma sopra riportata integralmente i nominativi da ratificare quali consiglieri di Quartiere”.*

Tutte le formazioni politiche, ad eccezione del Partito Democratico, provvedevano a comunicare i nominativi dei consiglieri designati nei 20 giorni previsti dalla norma sopra citata, seguendone, secondo la prospettazione di parte, che i seggi non assegnati al Partito Democratico avrebbero dovuto essere attribuiti alle altre formazioni politiche, nel rispetto del quoziente elettorale.

Il suddetto Partito provvedeva soltanto in data 8 agosto 2014 a presentare la propria lista dei consiglieri di quartiere, mentre il successivo 25 agosto il Movimento 5 Stelle provvedeva a individuare e comunicare i nominativi dei soggetti da indicare all’amministrazione comunale a copertura dei seggi di propria spettanza rimasti vacanti.

Nondimeno, su proposta della Giunta con la deliberazione n. 99 del 5 novembre 2014 il Consiglio comunale approvava, in asserita interpretazione autentica, una nuova formulazione dell’art. 12 del Regolamento dei Consigli di quartiere, con particolare riferimento al

comma 5, nei termini che seguono: *“Nel caso in cui una o più formazioni politiche non ritengano di presentare le proprie indicazioni o non rispettino i tempi previsti, solo se tale mancato rispetto pregiudichi la formazione dei consigli di quartiere in aderenza alle previsioni regolamentari, si procede all’assegnazione dei seggi vacanti tra le altre formazioni politiche sempre rispettando il quoziente elettorale”*.

Il sig. Daniele Pasquinelli, consigliere comunale, nella veste di unico soggetto legittimato all’uso del marchio “Movimento Cinque Stelle” e i suoi consorti in lite individuati dallo stesso movimento come candidati a ricoprire il mandato di consigliere di quartiere per i seggi rimasti vacanti a seguito della decadenza del Partito Democratico, impugnavano la predetta delibera chiedendone l’annullamento, previa sospensione, e deducendo:

1. Eccesso di potere per manifesta illogicità e irragionevolezza della delibera impugnata nella parte in cui dissimula come norma di interpretazione autentica una riformulazione della disposizione palesemente innovativa.
2. Illegittimità derivata della delibera n. 110 del 18 novembre 2014 con cui sono stati ratificati i componenti dei consigli di quartiere.
3. Illegittimità della delibera n. 110/2014 per eccesso di potere nella forma della carenza assoluta di motivazione.

Si costituiva in giudizio il Comune di Piombino opponendosi all’accoglimento del gravame.

Nella camera di consiglio dell’11 febbraio 2015 fissata per la decisione dell’incidente cautelare i ricorrenti rinunciavano alla domanda di sospensione dell’efficacia degli atti impugnati.

Alla pubblica udienza del 20 maggio 2015, dopo il rituale deposito di memorie e repliche, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

Viene impugnata la delibera del Consiglio Comunale di Piombino n. 99 del 5 novembre 2014 avente ad oggetto: "Regolamento per il funzionamento dei Consigli di Quartiere cittadini - interpretazione autentica dell'art. 12", nonché la conseguente deliberazione n. 110 del 18 novembre 2014 recante la ratifica della composizione dei Consigli di Quartiere in attuazione delle modifiche regolamentari approvate.

Preliminarmente va scrutinata l'eccezione di inammissibilità del ricorso avanzata dalla difesa del Comune di Piombino per difetto di legittimazione e di interesse dei ricorrenti.

Quanto al ricorrente Pasquinelli Daniele viene, in primo luogo, eccepito che la sua qualità di consigliere comunale non lo legittimerebbe ad agire contro la propria amministrazione, essendo l'impugnativa di singoli consiglieri ipotizzabile solo allorché siano posti in essere atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio dei medesimi (giurisprudenza consolidata). Si rileva, inoltre, che l'uso del marchio "Movimento Cinque Stelle" non conferirebbe al predetto Pasquinelli alcuna titolarità processuale, dal momento che a tanto non sarebbe sufficiente la mera liberatoria rilasciata da parte del titolare del marchio, nel mentre, ove il "Movimento Cinque Stelle" potesse essere considerato un partito politico, ugualmente la legittimazione processuale, così come avviene per le associazioni non riconosciute, spetterebbe solo a chi è conferita la presidenza o la direzione, secondo gli accordi degli associati (Cass. civ. sez. II, 23 agosto 2008, O

La tesi merita di essere condivisa.

Esclusa la legittimazione all'azione proposta dal sig. Pasquinelli nella veste di consigliere comunale, come del resto ammesso dallo stesso interessato, resta da valutare se egli avrebbe potuto proporre il ricorso in

nome del "Movimento Cinque Stelle".

Si osserva in proposito che lo stesso Movimento esclude di poter essere qualificato come un partito politico, nel mentre la liberatoria rilasciata dal sig. Beppe Grillo nella qualità di fondatore e titolare del marchio, dispone testualmente, per quanto riguarda la vicenda all'esame, che *"la presente autorizzazione si intende rilasciata con esclusivo riferimento la tornata elettorale sopraindicata escludendosi ogni ipotesi di validità implicita futura"*.

Ne segue, con ogni evidenza, che anche per l'esercizio di un'azione giudiziale volta contestare gli esiti dell'elezione sarebbe stato quanto meno necessario rilascio di apposita procura in tal senso.

In modo diverso si atteggia, invece, la questione della legittimazione processuale degli altri ricorrenti.

Secondo la difesa del Comune di Piombino, poiché il Movimento indica per ogni quartiere una pluralità di nominativi che poi avrebbero dovuto essere nominati dal Consiglio comunale, la posizione di questi si atterrebbe solo come una legittima aspettativa, insuscettibile di dar luogo ad una situazione giuridica protetta dalla quale possa scaturire la legittimazione attiva e l'interesse a ricorrere.

Richiamando consolidati principi in materia, si osserva che la *"legitimatio ad causam"* consiste nella titolarità del potere di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa, mediante la deduzione di fatti in astratto idonei a fondare il diritto azionato, secondo la prospettazione dell'attore, prescindendo dall'effettiva titolarità del rapporto dedotto in causa; da essa va tenuta distinta la titolarità della situazione giuridica sostanziale, attiva e passiva, per la quale non è consentito alcun esame d'ufficio, poiché la contestazione della titolarità del rapporto controverso si configura come una questione che attiene al merito della lite e rientra nel potere dispositivo e nell'onere

deduttivo e probatorio della parte interessata (Cass. civ., sez. VI, 2 ottobre 2014 n. 20789; Tribunale sup. acque, 24 aprile 2014 n. 85).

Nel caso di specie è indubbio che i ricorrenti diversi dal Pasquinelli siano titolari di detta legittimazione al processo, mentre ne viene contestata la titolarità della posizione sostanziale sottostante, qualificata come mera aspettativa di fatto. Inoltre, nella memoria depositata il 15 aprile 2015 l'Amministrazione comunale, avvalendosi di una relazione elaborata dai propri uffici e versata in atti, rileva come, in ogni caso, non venga superata dagli interessati la cosiddetta prova di resistenza, ossia la prova che, anche nel caso di accoglimento del ricorso, i medesimi potrebbero conseguire il bene della vita a cui aspirano, ossia la nomina a consigliere di quartiere.

In realtà, premesso che alla fattispecie non possono applicarsi i principi enucleati dalla giurisprudenza in materia di contenzioso elettorale, giacché i consigli di quartiere costituiscono strumenti di partecipazione alla vita e all'amministrazione del comune dove sono istituiti, ma non sono oggetto di elezione diretta da parte dei cittadini, va pur sempre rammentato che, per consolidata giurisprudenza, in tema di legittimazione processuale e d'interesse a ricorrere rileva, oltre al vantaggio concreto ed eventuale, anche quello puramente morale che il ricorrente può perseguire con la propria impugnativa in esito all'annullamento del ricorso (*ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2015, n. 16269).

Inoltre, l'esame della relazione depositata dal Comune rende evidente che in essa non si è tenuto conto della circostanza che, ove accolto, il ricorso determinerebbe, per effetto della vacanza dei seggi di consigliere spettanti al PD, il subentro dei ricorrenti, secondo il meccanismo delineato dal comma 5 dell'art. 12 del Regolamento per il

funzionamento dei Consigli di Quartiere, nella sua originaria formulazione, così facendo sorgere una posizione soggettiva che può certamente essere qualificata di interesse legittimo e non di mera aspettativa di fatto.

L'eccezione va quindi respinta.

Nel merito il ricorso è fondato.

Richiamando principi consolidati, affermati in relazione all'esercizio della funzione legislativa, ma certamente applicabili anche alla normazione di rango secondario, va rilevato che la potestà di emanare leggi interpretative con la connaturale portata retroattiva, può trovare giustificazione quando questa, risolvendosi nella enucleazione di una delle possibili opzioni ermeneutiche dell'originario testo normativo, sia volto a superare una situazione di oggettiva incertezza di tale testo, evidenziata, appunto dai suoi diversi indirizzi interpretativi, e non incida su situazioni giuridiche definitivamente acquisite (cfr. tra le tante, Corte cost., 4 giugno 2014, n. 156; id. n. 160 del 2013 e n. 92 del 2014).

Invero, il ricorso da parte del legislatore (nella specie dell'autorità amministrativa) a leggi di interpretazione autentica non può essere utilizzato per mascherare norme effettivamente innovative dotate di efficacia retroattiva, in quanto così facendo la legge interpretativa tradirebbe la sua propria funzione di chiarire il senso di norme preesistenti (Cons. Stato, Ad. plen., 24 maggio 2011, n. 9).

Inoltre il carattere di norma di interpretazione autentica, richiede che la previsione sia diretta a chiarire il senso di disposizioni preesistenti, ovvero ad escludere o ad enucleare uno dei significati tra quelli ragionevolmente ascrivibili alle statuizioni interpretate, occorrendo comunque che la scelta assunta dal precetto interpretativo rientri tra le varianti compatibili con il tenore letterale del testo interpretato (T.A.R.

Lombardia, Milano, sez. I, 9 aprile 2013 n. 877).

Per altri versi, è altrettanto pacifico che lo *jus superveniens*, introdotto attraverso norme di interpretazione autentica, non deve essere suscettibile di incidere su posizioni giuridiche acquisite, né vanificare il legittimo affidamento di coloro che dall'applicazione della norma sostituita abbiano ricevuto benefici o posizioni giuridiche di vantaggio (Corte Cost. 27 giugno 2013 n. 160; id. 21 ottobre 2011, n. 271).

Orbene, nel caso che ne occupa non pare sussistere alcuno dei suddetti presupposti.

In primo luogo, non pare potessero sussistere equivoci in merito all'interpretazione dell'art. 12, co. 5, del Regolamento per il funzionamento dei consigli di quartiere.

Come già riferito in narrativa la norma dispone che *“nel caso in cui una o più formazioni politiche non ritengano di presentare le proprie indicazioni o comunque non rispettino i tempi previsti, si procede all'assegnazione dei seggi vacanti fra le altre formazioni politiche sempre rispettando il quoziente elettorale”*. Non può esservi dubbio che l'applicazione dell'istituto della surroga, con l'assegnazione dei seggi vacanti alle altre formazioni politiche, non fosse sottoposto ad alcuna condizione, scaturendo automaticamente dall'omessa indicazione dei propri rappresentanti da parte del gruppo politico *“inadempiente”* ovvero dal mancato rispetto dei termini fissati dal comma 2 dello stesso articolo 12.

Ne segue che all'inciso *“solo se tale mancato rispetto pregiudichi la formazione dei consigli di quartiere in aderenza alle previsioni regolamentari”*, introdotto attraverso la deliberazione consiliare impugnata, sia pure ossequiente ad una scelta politica-amministrativa del tutto legittima e comunque rispondente ad un fine (quello di assicurare, in ciascun consiglio di quartiere per quanto possibile, una rappresentanza proporzionale ai

risultati elettorali conseguiti dalle formazioni politiche in lizza) non sprovvisto di logica e ragionevolezza, deve attribuirsi carattere innovativo e non, come sostenuto da controparte, interpretativo e, conseguentemente, retroattivo.

D'altro canto, poiché alla data del 5 novembre 2014 di approvazione della delibera si era già consumato il termine perentorio di 20 giorni per la designazione dei propri rappresentanti da parte delle formazioni politiche (decorrente dalla data di comunicazione del Sindaco del numero dei seggi ad esse spettanti per ciascun quartiere) e così pure quello di 60 giorni dalla proclamazione degli eletti al Consiglio comunale (art. 13 del regolamento) è altrettanto indubbio che, in qualche modo, l'atto impugnato va ad incidere su situazioni ormai acquisite.

Ne discende, per le considerazioni sopra svolte, l'illegittimità della deliberazione del Consiglio comunale di Piombino del 5 novembre 2014 e, per illegittimità derivata, quella della deliberazione n. 110 del 18 novembre 2014, recante la ratifica della composizione dei Consigli di Quartiere in attuazione delle modifiche regolamentari approvate, che vanno entrambe annullate.

Attesa la natura della controversia e la novità delle questioni trattate, le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla le deliberazioni del Consiglio comunale di Piombino impuginate.

Spese compensate.

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

deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 20 maggio

nell'intervento dei magistrati:

Orlando Pozzi, Presidente

Arnaldo Massari, Consigliere, Estensore

Alessandro Cacciari, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 29/06/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)