

ENTI LOCALI: T.A.R. Calabria, Sezione Prima, Sentenza 13 ottobre 2025, n. 1621.

1. Enti Locali – Consiglio comunale – Consiglieri – Legittimazione ad impugnare – Atti lesivi emessi da un organo dello stesso ente – Esclusione – Salvo sussista un interesse connesso alla propria sfera giuridica o alla propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente.

2. Enti Locali – Consiglio comunale – Consiglieri – Scelta di abbandonare il gruppo si appartenenza – Perdita delle prerogative consiliari – Inammissibilità -Costituzione gruppo misto unipersonale -Ammissibilità.

1. Va esclusa la legittimazione dei consiglieri comunali ad impugnare in sede giurisdizionale un atto emesso da un organo dello stesso ente al quale essi appartengono (sindaco, giunta comunale e consiglio comunale), ad eccezione dei casi in cui le censure proposte siano rivolte a contestare lesioni della propria sfera giuridica o della propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente medesimo, ovvero a contestare la modifica della composizione dell'organo e il relativo funzionamento, ma sempre in relazione ad un interesse connesso alla propria sfera giuridica o alla propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente. (1).

2. La libera scelta del consigliere comunale di abbandonare il gruppo consiliare al quale era originariamente iscritto, costituzionalmente (e statutariamente) garantita, non può, quindi, evidentemente comportare la perdita delle prerogative che sono riconosciute solo ai membri dei gruppi consiliari; sicché si rivela essenziale la possibilità di confluire in un gruppo misto, anche unipersonale, attraverso il quale svolgere appieno le funzioni proprie del munus di consigliere. (2).

(1) Conformi: T.a.r. per la Calabria, sez. II, 4 febbraio 2025, n.229; T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 3 luglio 2024, n.1439; T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 7 giugno 2024, n. 303; T.a.r. per la Basilicata, sez. I, 13 febbraio 2016, n. 104; T.a.r. per la Lombardia, sez. II, 24 aprile 2013, n. 1067; T.a.r. per la Puglia, sez. III, 11 marzo 2010, n. 700.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 settembre 2025 il dott. Nicola Ciconte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente agisce per l'annullamento delle delibere del Consiglio comunale del Comune di Aciri in oggetto emarginate, con le quali si è negata la modifica del regolamento comunale, anch'esso impugnato, *in parte qua*, nella parte in cui non prevede la possibilità di costituire un gruppo misto uninominale, riferendo, in fatto, che:

1.1. è stata eletta consigliera comunale del Comune resistente all'esito delle elezioni amministrative tenutesi nel 2022, alle quali era candidata nelle liste del Partito democratico;

1.2. è stata poi designata nelle Commissioni consiliari III, IV e V, ed anche nominata, di quest'ultima, Presidente;

1.3. in data 19 febbraio 2025, ha comunicato la volontà di abbandonare il gruppo consiliare del Partito democratico –appartenente alla maggioranza, a sostegno del Sindaco – e costituire un gruppo misto unipersonale, al fine di assumere le prerogative e quindi la rappresentanza in seno alle Commissioni consiliari;

1.4. per tale ragione, ha comunicato le proprie dimissioni dalla carica di Presidente della V Commissione consiliare e chiesto la modifica dell'art.8, co.5, del regolamento consiliare, secondo cui *“Il consigliere che si distacca dal gruppo cui è stato eletto e non aderisce ad altri gruppi non acquisisce le prerogative spettanti ad un gruppo consiliare, fatta salva la possibilità di costituire un nuovo gruppo consiliare formato da almeno 2 consiglieri”*, con ciò impedendo la costituzione di un gruppo misto unipersonale;

1.5. nella seduta del 18 marzo, il Consiglio comunale del Comune di Acri, con le delibere gravate:

- ha respinto la proposta di modifica del regolamento comunale;
- proceduto alla presa d'atto della nuova costituzione dei gruppi consiliari, con i relativi capigruppo;
- aggiornato la composizione delle Commissioni consiliari;

1.6. all'esito dell'approvazione di tali delibere, la ricorrente è rimasta senza gruppo consiliare e non è stata, pertanto, nominata in alcuna delle Commissioni.

2. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

2.1. *“Violazione degli artt.7 e 38, 39, 125 del d.lgs. 10.8.2000, n.267. Violazione dello Statuto comunale. Violazione art.67 Cost. Violazione artt.72 e 82 Cost. Violazione del principio pluralistico. Eccesso di potere per difetto ed errata valutazione dei presupposti. Violazione del principio di buon andamento e buona amministrazione. Manifesta irragionevolezza ed illogicità. Inosservanza pareri del Ministero dell'Interno”*, con il quale lamenta che la esclusione da ogni gruppo consiliare e l'impossibilità di costituire un gruppo misto uninominale si traducono in una *“inaccettabile penalizzazione”* del consigliere, (i) non potendo questi beneficiare delle risorse che vengono messe a disposizione dei soli gruppi regolarmente costituiti, come previsto dall'art.38, co.2, d.lgs. 18 agosto 2000, n.267 (TUEL), (ii) non potendo essere designato come membro delle commissioni consiliari, secondo quanto risulta dalla previsione di cui all'art.20 dello Statuto comunale, (iii) non essendo destinatario delle informazioni e comunicazioni che gli artt.39, co.4 e 125 TUEL e l'art.13 dello Statuto comunale riservano ai gruppi consiliari, (iv) non potendo, infine, svolgere i compiti e le funzioni che il Regolamento del Consiglio comunale assegna alle sole Commissioni;

2.2. *“Violazione del regolamento comunale. Contraddittorietà fra norme dello stesso regolamento. Disparità di trattamento”*, ove si duole della disparità di trattamento prevista dall'art.8 del

regolamento, laddove, al co.2, prevede che *“Ciascun gruppo è costituito da almeno due consiglieri. Nel caso che una lista presentata alle elezioni abbia avuto eletto un solo consigliere, a questo sono riconosciute le prerogative e la rappresentanza spettanti ad un gruppo consiliare; le stesse prerogative sono riconosciute al consigliere che, nel corso del mandato, rimanga da solo in un gruppo precedentemente costituito”*, con ciò ammettendo, nelle sole, diverse ipotesi ivi previste, l’esistenza di un gruppo consiliare unipersonale;

2.3. *“Violazione art.67 della Costituzione. Violazione art.20 dello Statuto comunale”*, con il quale lamenta la violazione del principio del divieto del mandato imperativo;

2.4. *“Violazione del principio di proporzionalità all’interno delle commissioni. Violazione art.38, comma 6 TUEL. Violazione art.20 dello Statuto comunale. Manifesta illegittimità ed irragionevolezza. Violazione del principio pluralistico”*, per mezzo del quale la ricorrente lamenta la violazione del principio di proporzionalità all’interno delle Commissioni consiliari, il quale impone che in essa sia rappresentato ciascun gruppo, anche se formato da un solo consigliere.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Acri, resistendo al ricorso ed eccependone, preliminarmente, la inammissibilità, sotto diversi profili.

4. All’udienza in camera di consiglio del 4 giugno 2025, la ricorrente ha rinunciato all’istanza cautelare e, con l’accordo delle parti, è stata fissata l’udienza per la discussione del merito.

5. All’udienza pubblica del 17 settembre 2025, il ricorso è stato quindi discusso e, all’esito, assegnato in decisione.

6. Tutto ciò premesso, vanno, *in limine litis*, esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dall’ente locale resistente.

6.1. Con una prima eccezione, il Comune rileva che le regole sulla costituzione dei gruppi consiliari sono espressione di un potere organizzativo che si sottrae all’ordinario sindacato giurisdizionale, *“se non quando si risolva in un concreto ridimensionamento di «diritti» attribuiti dalla legge, con norma di stretta interpretazione, ai consiglieri comunali oppure si riveli manifestamente illogico, irragionevole e/o contraddittorio”*.

6.1.1. L’eccezione è infondata.

I provvedimenti gravati attengono all’esercizio di specifiche prerogative del soggetto appartenente ad una assemblea rappresentativa e, in quanto tali, nella misura in cui costituiscano una lesione delle prerogative stesse, sono soggette al sindacato del giudice amministrativo.

6.2. Per analoghe ragioni, nemmeno può accogliersi l’eccezione difetto di legittimazione passiva, fondata sull’assunto secondo cui *“ai componenti degli organi elettivi non è consentito impugnare gli atti assunti dall’Ente di appartenenza”*.

6.2.1. Infatti, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, pure recentemente richiamato da questo Tribunale, Sez. II, 4 febbraio 2025, n.229, *“Va esclusa la legittimazione dei consiglieri comunali a impugnare in sede giurisdizionale un atto emesso da un organo dello stesso ente al quale essi appartengono (Sindaco, Giunta comunale e Consiglio comunale), a eccezione dei casi in cui le censure proposte siano rivolte a contestare lesioni della propria sfera giuridica o della propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente medesimo, ovvero a contestare la modifica della composizione dell'organo e il relativo funzionamento, ma sempre in relazione a un interesse connesso alla propria sfera giuridica o alla propria posizione all'interno dell'organo o dell'ente”* (T.A.R. Salerno, sez. I, 03/07/2024, n.1439; nello stesso senso anche: T.A.R. , Potenza , sez. I , 07/06/2024 , n. 303; T.A.R. , Potenza , sez. I , 13/02/2016 , n. 104; T.A.R. , Milano , sez. II , 24/04/2013 , n. 1067; T.A.R. , Lecce , sez. III , 11/03/2010 , n. 700).

Secondo quanto già rimarcato, la vicenda oggetto del presente giudizio rientra appieno fra le eccezioni alla regola generale, giacché la ricorrente lamenta la menomazione delle proprie prerogative quale consigliere comunale.

Né può avere alcun rilievo il fatto che la ricorrente abbia scelto autonomamente di abbandonare il gruppo del quale era entrata a far parte una volta eletta.

6.3. Il resistente eccepisce poi la carenza di interesse, riferendo che, nelle more della convocazione del Consiglio comunale perché decidesse sulle modifiche regolamentari richieste dalla ricorrente, *“si è nel frattempo costituito, nell’ambito del Consiglio, il nuovo gruppo (misto) denominato «Noi democratici e progressisti per Acri», costituito dai consiglieri Attilio Mustica e Raffaele Gencarelli, gruppo al quale la Sposato ben avrebbe potuto (chiedere di) aderire, salvo l’eventuale gradimento”*. Secondo la tesi difensiva, da un lato, la ricorrente avrebbe potuto aderire a tale gruppo, in tal modo conservando ogni prerogativa, dall’altro, la sopravvenuta costituzione di un gruppo misto impedisce di crearne un secondo, *“per di più unipersonale”*.

6.3.1. L’eccezione non può essere condivisa.

È evidente, infatti, come, nella specie, i due citati consiglieri non abbiano costituito un gruppo misto ma un nuovo gruppo consiliare, che esprime una chiara posizione politica, dichiaratamente a sostegno del Sindaco, con ciò differenziandosi dal gruppo misto, il quale, di contro, non esprime un collegamento con alcuna forza politica presente nella società ed è deputato a comprendere tutti i membri dell’assemblea rappresentativa che, a prescindere dalla propria collocazione politica, non intendano o non possano (perché, ad esempio, espulsi) appartenere ad uno dei gruppi esistenti, espressione, questi ultimi, delle componenti politiche all’interno dell’assemblea stessa.

6.4. Con un’ultima eccezione, il Comune riferisce che la ricorrente ha partecipato, *“senza sollevare obiezioni sul punto e quindi votando favorevolmente”*, alla deliberazione del Consiglio comunale n.5

del 20 marzo 2024, con la quale si sono apportate modifiche al regolamento comunale, con ciò prestando acquiescenza alle disposizioni regolamentari impugnate.

6.4.1. Anche tale eccezione è infondata.

Si devono, sul punto, condividere le deduzioni della ricorrente, laddove essa ha evidenziato, da un lato, che la disposizione regolamentare contestata in giudizio era già esistente e non ha riguardato la deliberazione del 2024, dall'altro, che l'interesse al ricorso è sorto solo successivamente ad essa, allorquando il Consiglio comunale ha respinto la richiesta di modifica del regolamento consiliare.

Nessuna acquiescenza, quindi, può essere derivata dalla partecipazione alla deliberazione del 20 marzo 2024, invocata dal resistente.

7. Passando all'esame del merito, il ricorso è fondato e va accolto.

In particolare, risulta fondato il primo motivo, con assorbimento del secondo e del terzo.

7.1. Oggetto del presente giudizio è la legittimità dell'art.8, co.5, del Regolamento consiliare del Comune di Acri, secondo cui *“Il consigliere che si distacca dal gruppo cui è stato eletto e non aderisce ad altri gruppi non acquisisce le prerogative spettanti ad un gruppo consiliare, fatta salva la possibilità di costituire un nuovo gruppo consiliare formato da almeno 2 consiglieri”* e delle delibere del 18 marzo 2025 con le quali il Consiglio comunale del predetto ente locale ne ha negato la modifica, prevedendo espressamente la possibilità di costituire un gruppo misto, anche unipersonale.

7.2. Occorre, innanzitutto, precisare il *thema decidendum*, giacché, contrariamente a quanto sostenuto dal Comune, la ricorrente non lamenta che il regolamento comunale vieti la costituzione di un *“gruppo consiliare unipersonale”*, bensì che non preveda la possibilità di costituire di un *“gruppo misto unipersonale”*, che è altra cosa.

Sicché, non è corretto l'assunto secondo cui il presente giudizio avrebbe ad oggetto *“il presunto «diritto» della ricorrente di costituire un gruppo che si identifichi con la propria persona”*.

Si rivelano quindi non pertinenti i richiami alla sentenza del Tar Liguria, II, 22 aprile 1996, n.161, ed alla sentenza del Tar Sicilia, II, 29 marzo 2003, n.1462, relative alla diversa questione della legittimità della previsione di un numero minimo di consiglieri per la costituzione di un gruppo consiliare, che il giudice amministrativo, in tali pronunce, ha ritenuto, con valutazione che il Collegio condivide, non illogica o priva di ratio, *“stante che l'imposizione di un minimum di consistenza per i gruppi consiliari si collega, obiettivamente, a palesi ragioni di funzionalità dell'organo assembleare”* e – deve aggiungersi – in quanto rispondente altresì all'esigenza di garantire una rappresentatività minima a questo organo interposto, per l'appunto il gruppo consiliare, che costituisce la proiezione, all'interno dell'assemblea elettiva, dei partiti presenti nel panorama politico, onde evitare una eccessiva frammentazione.

D'altronde, la previsione di un numero minimo di consiglieri per la costituzione di un gruppo consiliare è prevista dallo stesso regolamento del Consiglio comunale del Comune di Acri che, all'art.8, co.2, primo periodo, prevede che *“Ciascun gruppo è costituito da almeno due consiglieri”*, e tale norma non è stata contestata dalla ricorrente e non è, pertanto, oggetto del presente giudizio.

7.3. Ciò precisato, appare, di contro, pertinente il richiamo operato dalla ricorrente alla sentenza Tar Veneto, I, 8 agosto 2022, n.1273, i cui principi sono stati successivamente condivisi dal Tar Umbria, I, 1 ottobre 2024, n.672.

A tali principi il Collegio intende dare continuità.

In particolare, richiamando la disciplina contenuta nei regolamenti parlamentari, si è ivi condivisibilmente evidenziato che l'appartenenza ad un gruppo è da ritenersi necessaria, *“di modo che, nel caso in cui l'opzione volontaria per un dato gruppo non sia stata esercitata o non risulti neppure esercitabile (perché ad es. non è stato raggiunto il numero minimo di componenti), l'iscrizione avviene comunque a favore del c.d. “gruppo misto” (art. 14, comma 4, Reg. Camera dei Deputati e art. 14, comma 6, Reg. Senato), per la cui costituzione non è previsto un numero minimo di aderenti. Non è quindi ammessa (salvo quanto previsto per i senatori di diritto e a vita) l'esenzione (volontaria o meno che sia) da un gruppo, l'iscrizione al quale (quand'anche avvenga, in via residuale, nel gruppo misto) costituisce pur sempre una modalità irretrattabile di appartenenza all'assemblea elettiva e di partecipazione ai suoi lavori”*.

7.4. L'iscrizione ad un gruppo assembleare è, in particolare, necessaria per la funzione primaria svolta da tali formazioni all'interno dell'organo assembleare – quali espressione delle forze politiche in esso rappresentate e quale strumento essenziale della sua organizzazione – e considerate, altresì, le fondamentali attribuzioni che sono ad essi conferite per lo svolgimento dell'attività consiliare.

Ai gruppi consiliari sono, infatti, espressamente riconosciute funzioni e prerogative proprie, che, quindi, esulano dalle attribuzioni del singolo consigliere, salvo non gli derivino dalla appartenenza, per l'appunto, ad un gruppo (come, ad esempio, avviene nella nomina nelle Commissioni consiliari). Basti richiamare la previsione contenuta all'art. 38, co.3, TUEL, secondo cui solo i gruppi consiliari, e non i singoli consiglieri, sono destinatari di risorse da parte del Consiglio comunale per lo svolgimento della propria attività.

La mancata partecipazione ad un gruppo consiliare impedisce, poi, al consigliere di essere nominato quale membro delle commissioni consiliari, giacché queste ultime, secondo quanto previsto dall'art.20 dello Statuto del Comune di Acri, sono *“composte con criterio proporzionale, assicurando la presenza, nelle stesse, con diritto di voto, di almeno un rappresentante per ogni gruppo”*.

Il gruppo consiliare è quindi titolare di prerogative proprie, che comprendono la nomina dei componenti le commissioni consiliari, la partecipazione alle attività di preparazione dei lavori

dell'assemblea ed una attiva partecipazione alla dialettica consiliare e, più in generale, politica, diversa e ulteriore rispetto a quella riconosciuta al singolo consigliere.

7.5. Al riguardo, la giurisprudenza amministrativa ha già rilevato che i gruppi consiliari istituiti in seno al Consiglio comunale *“hanno, al pari dei gruppi regionali e dei gruppi parlamentari, una duplice natura. Essi infatti rappresentano, per un verso, la proiezione dei partiti all'interno delle assemblee, e, per altro verso, costituiscono parte dell'ordinamento assembleare, in quanto articolazioni interne di un organo istituzionale. E' dunque possibile distinguere due piani di attività dei gruppi: uno, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, l'altro, gravitante nell'ambito pubblicistico, in relazione al quale i gruppi costituiscono strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie degli organi assembleari, contribuendo ad assicurare l'elaborazione di proposte e il confronto dialettico tra le diverse posizioni politiche e programmatiche (cfr. Cass. civ, SS.UU., 19 febbraio 2004, n. 3335; C.S., IV, 2 ottobre 1992, n. 932; Corte Cost. 12 aprile 1990, n. 187)”* (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-ter n. 1640 del 2004).

7.6. Da ciò discende che, come già condivisibilmente precisato, *“ogni forma di preclusione che impedisca l'iscrizione volontaria nel gruppo prescelto ovvero, quando ciò non fosse possibile (ad esempio, allorché non fosse raggiunto il numero minimo di componenti) o comunque, in mancanza di valida opzione, l'assegnazione in via residuale al gruppo misto, priverebbe l'eletto di alcune tra le proprie attribuzioni e non invece - come obietta l'Amministrazione - di inessenziali modalità di esercizio di prerogative le quali, anche se espresse al di fuori del gruppo e delle commissioni che ne sono espressione, resterebbero intatte perché ancora spendibili innanzi all'assemblea”* (Tar Veneto, I, 8 agosto 2022, n.1273, cit.).

7.7. Quanto sin qui rilevato smentisce l'assunto del Comune resistente secondo cui *“ai fini dello svolgimento delle funzioni di consigliere è sufficiente il conseguimento dello status di consigliere, non essendo previsto da alcuna norma che, per esercitare tali funzioni, occorra l'appartenenza a un determinato gruppo”*.

7.8. Non può, inoltre, condividersi il rilievo per cui, sebbene la mancata partecipazione alle Commissioni possa avere conseguenze negative sulle funzioni del consigliere, cionondimeno questi, acquisita la carica, ha accettato la *“regolamentazione che il Comune si è dato nell'esercizio dell'autonomia riconosciutagli dalla legge”*, giacché alcun acquiescenza può ritenersi derivi dall'assunzione delle funzioni; né, tantomeno, l'osservazione secondo cui il *“deficit di rappresentatività all'interno delle Commissioni non dipende dalla norma regolamentale, ma dal comportamento del consigliere fuoriuscito”*, che, quindi, sarebbe vittima delle proprie scelte politiche.

Sotto tale ultimo profilo, deve infatti richiamarsi il principio del divieto di mandato imperativo che, dettato per le Camere dall'art.67 Cost. (*"Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato"*) – ma ritenuto pacificamente applicabile ad ogni assemblea rappresentativa – è espressamente previsto anche dall'art.14 dello Statuto del Comune resistente: *"I consiglieri comunali rappresentano l'intero Comune senza alcun vincolo di mandato"*. Tale principio garantisce al consigliere comunale anche la libertà di fuoriuscire dal gruppo parlamentare espressione della lista nella quale è stato eletto, confluendo in altro gruppo o, anche, nel gruppo misto, senza che ciò possa in alcun modo incidere sullo svolgimento delle proprie funzioni. La libera scelta della ricorrente di abbandonare il gruppo consigliere al quale era originariamente iscritta, costituzionalmente (e statutariamente) garantita, non può, quindi, evidentemente comportare la perdita delle prerogative che sono riconosciute solo ai membri dei gruppi consiliari, sicché si rivela essenziale la possibilità per essa di confluire in un gruppo misto, anche unipersonale, attraverso il quale svolgere appieno le funzioni proprie del *munus* di consigliere.

7.9. In forza di tali considerazioni, deve ritenersi la illegittimità dell'art.8, co.5, del Regolamento del Consiglio comunale del Comune resistente, laddove, nel disporre che *"Il consigliere che si distacca dal gruppo cui è stato eletto e non aderisce ad altri gruppi non acquisisce le prerogative spettanti ad un gruppo consiliare, fatta salva la possibilità di costituire un nuovo gruppo consiliare formato da almeno 2 consiglieri"*, non consente la costituzione di un gruppo misto, anche unipersonale, nel quale confluire, in tal modo privando la ricorrente delle insopprimibili prerogative che derivano o possono derivare dalla appartenenza ad un gruppo.

Alla illegittimità dell'atto presupposto consegue quella delle delibere, che unitamente ad esso sono state impugnate, che ne costituiscono applicazione.

8. Per le esposte ragioni, il ricorso deve essere accolto, con annullamento degli atti gravati.

9. La peculiarità della vicenda e la natura degli interessi ad essa sottesi giustificano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 17 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente
Arturo Levato, Primo Referendario

Nicola Cicone, Referendario, Estensore