

L'abbandono del gruppo consiliare tra libertà politica e prerogative istituzionali

di Federica Piscopo

Data di pubblicazione: 7-1-2026

È illegittima la disposizione regolamentare che precluda la costituzione di un gruppo misto unipersonale per il consigliere che abbandoni il proprio gruppo consiliare. Tale preclusione determina una inammissibile compressione delle prerogative consiliari riconosciute esclusivamente ai membri dei gruppi, in violazione del principio del divieto di mandato imperativo sancito dall'art. 67 Cost., applicabile alle assemblee elettive locali.

Guida alla lettura

La recente pronuncia del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria affronta una questione di rilevante portata costituzionale: la posizione giuridica del consigliere comunale che, nell'esercizio della propria autonomia politica, decida di abbandonare il gruppo consiliare al quale era originariamente iscritto. **La vicenda pone in luce il delicato equilibrio tra l'autonomia organizzativa degli enti territoriali e la tutela delle prerogative costituzionalmente garantite ai membri delle assemblee rappresentative.**

Il caso trae origine dalla decisione della ricorrente, consigliera comunale inizialmente appartenente alla maggioranza, di comunicare la volontà di abbandonare il gruppo per costituire un **gruppo misto unipersonale**. La consigliera aveva proposto la modifica dell'art. 8, comma 5, del regolamento consiliare, il quale escludeva la possibilità di costituire gruppi monocratici per i consiglieri fuoriusciti. Il Consiglio comunale ha respinto l'istanza, determinando l'esclusione della ricorrente da ogni articolazione organizzativa del Consiglio, con conseguenze di particolare gravità: impossibilità di essere designata nelle commissioni consiliari, mancato accesso alle risorse economiche che il TUEL riserva ai gruppi, esclusione dal circuito informativo e compressione della capacità di partecipazione alla dialettica consiliare.

Il Collegio ha accolto integralmente le doglianze della ricorrente, riconoscendo l'illegittimità della disciplina regolamentare impugnata. La sentenza si fonda su una rigorosa ricostruzione della natura dei **gruppi consiliari nell'ordinamento delle autonomie locali**, evidenziando come tali organismi costituiscano **articolazioni necessarie dell'assemblea elettiva, alle quali l'ordinamento attribuisce prerogative proprie, distinte e ulteriori rispetto a quelle riconosciute al singolo consigliere**. Il TAR condivide la precedente giurisprudenza (Tar Umbria, I, 1° ottobre 2024, n. 672 che richiama Tar Veneto, I, 8 agosto 2022, n.1273) secondo cui **non è ammessa l'esenzione dall'appartenenza a un gruppo, rappresentando l'iscrizione una modalità irretrattabile di appartenenza all'organo rappresentativo.**

Nella motivazione si sottolinea come **i gruppi consiliari svolgano una funzione primaria, costituendo l'espressione delle forze politiche rappresentate e lo strumento essenziale dell'organizzazione assembleare**. A tali formazioni l'ordinamento riconosce attribuzioni fondamentali: la designazione dei componenti delle commissioni consiliari, l'accesso alle risorse economiche ex art. 38, comma 3, TUEL, la partecipazione alle attività preparatorie dei lavori assembleari. La mancata partecipazione a un gruppo determina conseguenze dirette sull'effettività del mandato, **privando il consigliere di prerogative esercitabili esclusivamente in ragione dell'appartenenza a un gruppo**.

Il nucleo centrale della pronuncia risiede nell'affermazione del principio secondo cui la libera scelta del consigliere di abbandonare il gruppo originario, costituzionalmente garantita dal divieto di mandato imperativo, non può comportare la perdita delle prerogative riconosciute ai membri dei gruppi consiliari. Il TAR richiama l'**art. 67 della Costituzione**, che stabilisce il **principio della rappresentanza e dell'esercizio delle funzioni senza vincolo di mandato**, pacificamente applicabile a ogni assemblea rappresentativa. Tale garanzia costituzionale **tutela anche la libertà di fuoriuscire dal gruppo espressione della lista di elezione, confluendo in altro gruppo ovvero nel gruppo misto, senza che ciò possa incidere sullo svolgimento delle proprie funzioni**.

La sentenza censura l'assunto difensivo dell'Ente secondo cui le conseguenze negative sarebbero imputabili al comportamento del consigliere fuoriuscito. Tale argomentazione non tiene conto del fatto che **la decisione di abbandonare il gruppo originario costituisce espressione di una libertà costituzionalmente tutelata, che non può essere compressa mediante conseguenze sfavorevoli tali da configurare una sostanziale sanzione per l'esercizio di un diritto fondamentale**. Il Collegio respinge la tesi di parte resistente per cui l'assunzione della carica avrebbe comportato l'accettazione della disciplina regolamentare vigente: nessuna rinuncia può ritenersi intervenuta rispetto a posizioni giuridiche costituzionalmente garantite.

Il TAR evidenzia una significativa contraddizione interna alla disciplina regolamentare: mentre l'art. 8, comma 5, preclude la costituzione di gruppi misti unipersonali per i consiglieri fuoriusciti, il comma 2 riconosce le prerogative di un gruppo consiliare al consigliere eletto come unico rappresentante di una lista elettorale e al consigliere che rimanga da solo in un gruppo precedentemente costituito. Tale disparità di trattamento appare priva di giustificazione razionale, considerato che in tutte le ipotesi si è in presenza di un consigliere che opera in forma individuale.

Particolarmente significativo è il richiamo al precedente giurisprudenziale (Tar Veneto, I, 8 agosto 2022, cit.) secondo cui **ogni forma di preclusione che impedisca l'iscrizione nel gruppo prescelto o l'assegnazione al gruppo misto priverebbe l'eletto di attribuzioni essenziali**. Tale orientamento respinge la tesi secondo cui per lo svolgimento delle funzioni consiliari sarebbe sufficiente lo *status* di consigliere, indipendentemente dall'appartenenza a un gruppo. L'effettività del mandato rappresentativo postula la possibilità di accedere alle articolazioni organizzative del Consiglio attraverso le quali si realizza la partecipazione alla vita assembleare.

La pronuncia si inserisce in un consolidato orientamento che riconosce ai **gruppi consiliari** una **duplice natura: proiezione dei partiti all'interno delle assemblee elettive e parte integrante dell'ordinamento assembleare**. Tale duplice dimensione conferisce ai gruppi un **ruolo centrale nell'assicurare l'elaborazione di proposte e il confronto dialettico**. L'appartenenza a un gruppo costituisce elemento essenziale del sistema di garanzie per assicurare l'effettività della rappresentanza democratica.

La decisione assume particolare rilievo sotto il **profilo della tutela delle minoranze**. Il principio pluralistico impone che sia garantita la **rappresentanza di tutte le sensibilità politiche, assicurando alle componenti minoritarie gli strumenti per esprimere le proprie posizioni**. La preclusione alla costituzione di gruppi misti unipersonali determina l'esclusione di voci dissenzienti dalla dialettica consiliare, in particolare il rispetto del criterio proporzionale nella composizione delle commissioni consiliari postula la presenza di un rappresentante per ogni gruppo, anche se formato da un solo consigliere.

In conclusione, la sentenza ribadisce che l'ordinamento delle autonomie locali deve conformarsi ai principi costituzionali che presidiano il mandato rappresentativo, posto che l'autonomia organizzativa degli enti territoriali non può risolversi in una compressione delle prerogative costituzionalmente garantite ai rappresentanti eletti. **Il diritto del consigliere di abbandonare il gruppo originario, quale manifestazione del principio del libero mandato, postula necessariamente la facoltà di confluire in un gruppo misto, anche unipersonale, strumento imprescindibile per l'effettivo esercizio delle funzioni consiliari**. La previsione regolamentare che osta a tale possibilità si pone pertanto in insanabile contrasto con il quadro costituzionale, producendo effetti illegittimi sulla posizione del consigliere fuoriuscito al quale deve essere assicurata la pienezza delle attribuzioni inerenti al proprio *munus* pubblico.

Publicato il 13/10/2025

N. 01621/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00619/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 619 del 2025, proposto da Franca Sposato, rappresentata e difesa dall'avvocata Fernanda Gigliotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Acri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Stanislao De Santis, con domicilio eletto presso il suo studio in Cosenza, via Adige, 40;

nei confronti

Simone Bruno e Raffaele Morrone, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della delibera del Consiglio comunale n. 4 del 18 marzo 2025 avente ad oggetto "*modifica agli art. 8 e 71 del regolamento Consiglio comunale approvato con delibera di Consiglio comunale del 20.3.2024 su proposta del consigliere Franca Sposato*";
- della delibera del Consiglio comunale n. 5 del 18 marzo 2025 avente ad oggetto "*modifica delibera del Consiglio comunale n.34 del 16.12.2024 – Costituzione dei gruppi consiliari e designazione dei rispettivi capogruppo*";
- della delibera del Consiglio comunale n. 6 del 18 marzo 2025 avente ad oggetto "*modifica di delibera di consiglio comunale n. 20 del 18.7.2022 avente ad oggetto: art. 11 del regolamento consiliare - costituzione commissioni consiliari permanenti*";
- del Regolamento del Consiglio comunale di Acri approvato con delibera di Consiglio Comunale del 1° luglio 2019, n.23, siccome successivamente modificato e approvato in ultimo con delibera consiliare n.5 del 20 marzo 2024, all'art. 8 comma 5, nella parte in cui non prevede la possibilità di costituire gruppi misti uninominali;
- di ogni altro atto preliminare, presupposto, consequenziale, derivato e comunque connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

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 Acri 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 consiliare 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 consigliari sono espressione di un potere organizzativo che si sottrae all'ordinario sindacato giurisdizionale, *“se non quando si risolve 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 consiliare 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 Ciconte, Referendario, Estensore