

ENTI LOCALI: Comune e provincia - Consiglio comunale – Gruppi consiliari – Natura giuridica, funzioni e attività – Individuazione.

Tar Veneto - Venezia, Sez. I, 8 agosto 2022, n. 1273

*“[...] 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 [...]”.
La partecipazione ai gruppi permette dunque agli eletti, tramite tali “strumenti necessari”, lo svolgimento di “funzioni proprie” dei consigli comunali, cui non potrebbero accedere quando fossero privi (o privati) dell’iscrizione ad un gruppo [...]”.*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Ponte San Nicolò;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2021 il dott. Nicola Bardino 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, all’esito delle elezioni amministrative tenutesi il 26 maggio 2019, è risultata eletta nel Consiglio comunale del Comune di Ponte San Nicolò, all’interno della lista “Comunità viva” (titolare della maggioranza consiliare), aderendo immediatamente al relativo gruppo consiliare.

Il 17 luglio 2019 il Consiglio comunale eleggeva i cinque componenti assegnati a ciascuna delle tre commissioni consiliari permanenti, garantendo la rappresentanza di ogni gruppo. La ricorrente espone di essere stata eletta nella prima commissione consiliare e di esserne divenuta presidente.

Nella seduta del Consiglio comunale del 30 dicembre 2020 la stessa ricorrente, ritenendo insufficiente lo stato di attuazione del programma elettorale, dichiarava l’intenzione di uscire dal gruppo di appartenenza (espressivo della lista di maggioranza “Comunità viva”) e di non voler

aderire ad alcun gruppo di opposizione, di cui non condivideva il programma politico. Lamenta in questa sede che, dopo la propria uscita dal gruppo di maggioranza, i susseguenti deliberati consiliari, oggetto di impugnazione, le avrebbero precluso di accedere al c.d. gruppo misto, alla cui costituzione si sarebbe opposto il tenore letterale dell'art. 4, comma 6, del regolamento del consiglio, che allo scopo richiederebbe la presenza di non meno di tre consiglieri.

In definitiva, a seguito della propria scelta politica, la ricorrente si sarebbe ritrovata ad essere l'unico consigliere comunale a non appartenere ad alcun gruppo, non essendo più inserita nel gruppo di maggioranza, non intendendo iscriversi al gruppo di minoranza e non potendo aderire al gruppo misto (che non avrebbe potuto essere istituito per la mancanza del numero minimo dei consiglieri ad esso iscritti).

2. La ricorrente chiedeva quindi che fosse modificata la previsione regolamentare, nel senso di consentire la costituzione di un gruppo unipersonale, forte delle indicazioni nel frattempo fornite del Prefetto, il quale, interpellato sulla questione dal Segretario comunale, con nota del 16 febbraio 2021, aveva profilato tale soluzione, dopo aver, tra l'altro, osservato che la *“possibilità di consentire che il gruppo misto sia costituito anche da un solo componente integra un'opzione interpretativa[del regolamento vigente]idonea a soddisfare sia il diritto di autodeterminazione del consigliere sia il pieno rispetto del principio costituzionalmente garantito del divieto di mandato imperativo”*.

Con nota del 16 marzo 2021 il Sindaco (presidente del Consiglio comunale) ribadiva tuttavia l'impossibilità di costituire un gruppo consiliare unipersonale, rimettendo a future valutazioni la possibilità di rivisitare la contestata disposizione del regolamento.

Quindi, con deliberazione n. 9 del 17 marzo 2021, il Consiglio comunale interveniva sulla composizione della prima commissione, provvedendo alla nomina di un nuovo rappresentante della maggioranza in luogo della ricorrente, esclusa dalla commissione perché non più iscritta al gruppo di iniziale appartenenza. La prima commissione, successivamente riunitasi il 25 aprile 2021, eleggeva infine un nuovo presidente in sostituzione della ricorrente, ormai estromessa.

3. Sono ora impugnati tutti i provvedimenti sin qui menzionati nella parte in cui hanno determinato la mancata iscrizione della ricorrente nel gruppo misto e la sua espulsione dalla prima commissione consiliare, in uno con il citato regolamento del Consiglio comunale (in relazione all'art. 4, commi 1 e 6) e con il regolamento delle commissioni permanenti, limitatamente all'art. 1, comma 8.

A fondamento del gravame, sono dedotti i seguenti motivi:

(1) Violazione dell'art. 11 dello Statuto e del principio generale di cui all'art. 67 della Costituzione. Violazione degli artt. 7 e 38 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267. Eccesso di potere per

difetto ed errata valutazione dei presupposti, nonché per manifesta irragionevolezza; viene contestato l'effetto espulsivo che avrebbe impedito alla ricorrente di continuare a far parte della commissione consiliare perché fuoriuscita dal gruppo di maggioranza (*Comunità Viva*) dalla quale era stata designata. Osserva che a tale effetto si opporrebbe innanzitutto il divieto di mandato imperativo, il quale impedirebbe che il ruolo di componente della commissione consiliare fosse risolutivamente condizionato all'attuale appartenenza al gruppo designante. Il consigliere, pur essendo espressione del gruppo, non ne assume il ruolo di rappresentante e ben potrebbe dunque dissociarsi da esso. Sotto un secondo profilo, cruciale nell'economia del gravame, la ricorrente osserva che le disposizioni dello Statuto e del Regolamento del consiglio comunale non potrebbero essere ritenute ostative della costituzione di un gruppo autonomo unipersonale, al quale essa ritiene di poter essere iscritta. Rileva quindi che se, da un lato, le commissioni consiliari devono essere espressive della ripartizione dei consiglieri comunali all'interno dei gruppi, la propria iscrizione nel gruppo misto (in questo caso unipersonale) ne legittimerebbe la partecipazione alle commissioni consiliari, in quanto espressione del gruppo. La ricorrente censura infine l'art. 4 del Regolamento del consiglio che, oltre a ribadire il principio per cui i consiglieri devono riunirsi in gruppi, prevede il numero minimo di tre componenti anche per la costituzione del gruppo misto, ritenendola illegittima *in parte qua* perché posta in contrasto con lo Statuto e con l'art. 67 Cost.;

(2) Violazione dell'art. 38 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267, e del principio generale di cui all'art. 67 della Costituzione. Violazione dell'art. 23 dello Statuto e dell'art. 1, comma 4, del Regolamento delle Commissioni consiliari permanenti. Eccesso di potere per difetto ed errata valutazione dei presupposti, nonché per insufficiente motivazione e per manifesta ingiustizia. Difetto di attribuzione e violazione dell'art. 21 septies della L. 7.8.1990, n. 241; in prosecuzione degli argomenti esposti nel precedente motivo, la ricorrente, dopo aver ribadito che la fuoriuscita dal gruppo non consente la rimozione di un consigliere dalla commissione per il quale lo stesso gruppo lo aveva in precedenza designato, lamenta che, impedendole la costituzione del gruppo misto unipersonale, le sarebbe stata in sostanza preclusa anche la partecipazione a tutte le commissioni consiliari permanenti, privandola arbitrariamente della pienezza delle proprie prerogative di consigliere, immediatamente acquisite in ragione della sola investitura elettorale. La ricorrente considera inapplicabili, almeno in parte, le norme dello Statuto e del Regolamento del consiglio comunale che disciplinano la rappresentanza della maggioranza (che deve essere numericamente prevalente rispetto alla minoranza) e i casi di frazionamento dei gruppi (ipotesi che determinano una corrispondente ripartizione dei seggi nelle commissioni finalizzata ad adeguare proporzionalmente in seno ad esse la rappresentanza dei gruppi consiliari). Per un verso, ritiene di essere ancora parte

della maggioranza (non essendosi iscritta nel gruppo di minoranza), assumendo, sulla base di tale rilievo, di poter conservare inalterato il proprio ruolo di presidente della prima commissione consiliare; per altro verso, osserva che le proprie dimissioni dal gruppo determinerebbero soltanto la necessità di rivedere i rapporti numerici interni alle commissioni, ma non anche la revoca della propria elezione nella prima commissione, di cui dovrebbe perciò conservare la presidenza. Tali rapporti avrebbero potuto essere garantiti mediante la previsione del voto ponderato ovvero incrementando il numero dei consiglieri assegnati alle commissioni, così da rispecchiare il rapporto di forze interno al Consiglio Comunale modulandone il peso del voto ovvero attribuendo una maggiore o minore consistenza numerica alla rappresentanza in ciascuna commissione;

(3) Violazione dell'art. 11 dello Statuto sotto un ulteriore profilo. Violazione dell'art. 4 del Regolamento del Consiglio Comunale. Eccesso di potere per difetto ed erronea valutazione dei presupposti. Manifesta illogicità ed irragionevolezza. Eccesso di potere per contraddittorietà; la ricorrente sarebbe stata espulsa dalla prima commissione sul presupposto errato dell'efficacia della sua uscita dal gruppo "Comunità viva" pur senza l'adesione ad altro gruppo o la formazione del gruppo misto. L'adesione al nuovo gruppo costituirebbe infatti requisito di efficacia delle dimissioni rassegnate dal gruppo di appartenenza.

(4) Eccesso di potere per difetto ed errata valutazione dei presupposti, nonché per difetto di motivazione. Mancanza di una valida votazione sull'espulsione. Violazione dell'art. 23 dello Statuto e del Regolamento delle Commissioni consiliari; la deliberazione consiliare con la quale è stato eletto il nuovo consigliere che avrebbe sostituito la ricorrente in seno alla prima commissione sarebbe illegittima per difetto di presupposto, sia perché non sarebbe stata previamente deliberata e comunque non essendosi verificata la decadenza della stessa ricorrente dal seggio attribuitole in commissione, sia perché non potendole essere preclusa l'iscrizione nel gruppo misto, detta iscrizione le avrebbe comunque garantito la permanenza del seggio ingiustamente revocatole.

4. Costitutosi in giudizio, il Comune di Ponte San Nicolò, ha resistito nel merito, argomentando in relazione a ciascuno dei motivi di ricorso. Riguardo al quarto, in particolare, ha ribadito che la ricorrente avrebbe manifestato l'inequivoca volontà di abbandonare il gruppo consiliare di maggioranza (cfr. verbale del 30 dicembre 2020) "*ben consapevole che cosa recita lo Statuto e il Regolamento del Consiglio Comunale*", volontà confermata anche nel corso della camera di consiglio all'esito della quale è stata respinta la domanda cautelare (in relazione alla sola prevalenza, rispetto al denunciato pregiudizio, dell'interesse pubblico alla garanzia della piena operatività degli organi fondamentali dell'Ente: ordinanza caut. n. 263 del 2021). Ritiene quindi il Comune che non vi fosse la necessità di un formale provvedimento di decadenza, essendo tale

effetto implicitamente derivato dalla formale fuoriuscita dal gruppo di appartenenza, proclamata nel corso della seduta consiliare.

5. Chiamata alla pubblica udienza del 20 ottobre 2021, la causa veniva ampiamente discussa dalle parti e quindi trattenuta in decisione.

6. Il ricorso è fondato (dovendosi con ciò parzialmente rivisitare l'orientamento espresso in sede cautelare) nei termini che saranno nel prosieguo precisati.

7. Devono essere innanzitutto richiamate alcune considerazioni d'ordine ricostruttivo, in merito alla posizione e la definizione dei gruppi e delle commissioni all'interno delle assemblee elettive.

La Costituzione del 1948 ha ereditato e in parte tramandato nell'ordinamento repubblicano l'assetto organizzativo che, a seguito delle riforme dei primi anni Venti del secolo scorso – successive al riconoscimento del suffragio universale maschile e prima dell'avvento del regime fascista – vedeva nei gruppi parlamentari e nelle commissioni permanenti nominate dai gruppi (non più costituite, come in precedenza, per mero sorteggio) soggetti obbligatori della Camera dei Deputati (all'epoca unica assemblea elettiva).

In particolare, l'art. 72, comma 3 Cost. individua oggi le commissioni parlamentari permanenti, designandole (in concorso o in alternativa all'aula) come sede del procedimento legislativo e prevedendone la diretta connessione ai gruppi parlamentari: le commissioni – allorché il procedimento legislativo si concluda entro di esse – devono essere composte in modo da rispecchiare la proporzione numerica esistente fra i gruppi parlamentari.

Si è da tempo rilevato che tale disposizione muove dal preliminare riconoscimento ai gruppi di una connotazione politica, connotazione che attraverso la trasposizione proporzionale del gruppo nella commissione costituisce attuazione dell'assetto pluralista posto alla base delle istituzioni repubblicane. Risulta inoltre costituzionalizzato il principio, riconosciuto già a partire dai regolamenti parlamentari degli anni Venti, in base al quale gli eletti alle assemblee legislative (e altrettanto può dirsi per degli eletti agli organi consiliari nelle regioni e negli enti locali) si distinguono fra loro per la rispettiva appartenenza politica, per cui essi, benché non soggetti a vincoli di mandato (art. 67 Cost.), non sono (né potrebbero essere) meri rappresentanti fungibili, vuoi di un generale interesse nazionale (indistintamente assegnati alle commissioni per mero sorteggio, come si verificava agli esordi dello Stato liberale) vuoi, all'opposto, di un partito unico che si sovrappone alla Nazione.

La *ratio* ispiratrice dell'art. 72, comma 3 Cost., trova espansione nel successivo art. 82, il quale stabilisce che anche le commissioni parlamentari d'inchiesta debbano essere formate in modo da garantire la proporzione fra i gruppi presenti in Parlamento. La soggezione delle commissioni

d'inchiesta al vincolo di rappresentanza proporzionale dei gruppi costituisce un'ulteriore evidenza della pervasività del principio pluralistico che, nascendo come presupposto fondante dell'assetto repubblicano, procede all'interno delle istituzioni democratiche traducendosi in un irrinunciabile fattore organizzativo. Numerose ulteriori estensioni del principio di rappresentanza proporzionale dei gruppi nelle commissioni sono poi rinvenibili nei regolamenti parlamentari e nella prassi.

All'interno di tale quadro storico-giuridico, si colloca la definizione che la Corte Costituzionale (sent. n. 49 del 1998) ha assegnato alla figura del *gruppo*, qualificandolo come “*riflesso istituzionale del pluralismo politico*”, espressione – all'interno degli organi elettivi – dei partiti. Partiti che, osserva ancora la Corte, “*vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.*” (C. Cost. ord. n. 79 del 2006), laddove invece la rilevanza soggettiva (organica e politica) dei gruppi che ne sono espressione si svolge all'interno delle Camere.

Da tale definizione si delinea quella che, secondo la tesi attualmente prevalente, è la natura anfibia dei gruppi (C. Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458): si tratterebbe in primo luogo di associazioni volontarie di eletti unificati dalla comune appartenenza politica (vd. art. 14, comma 01 Reg. Camera dei Deputati: “*i Gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo*”), espressive di un partito o di una coalizione di partiti trasposti nelle liste elettorali (sintesi del circuito costituito da elettori, partiti, ed eletti); in secondo luogo i gruppi costituirebbero un'articolazione organizzativa delle istituzioni parlamentari – e, come si vedrà tra breve, degli organi assembleari rappresentativi delle regioni e degli enti locali –, dotata di proprie attribuzioni, di un numero minimo di iscritti (per ragioni afferenti al buon andamento dei lavori cui si accompagna un tendenziale sfavore dell'ordinamento alla eccessiva frammentazione politica), di una propria struttura e di un proprio regolamento. Tratto saliente dei gruppi intesi come organo è la necessaria appartenenza ad essi degli eletti (vd. ad es. art. 14, comma 1, Reg. Senato: “*tutti i Senatori debbono appartenere ad un Gruppo parlamentare. I Senatori di diritto e a vita e i Senatori a vita, nella autonomia della loro legittimazione, possono non entrare a far parte di alcun Gruppo*”), 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.

8. Alla luce di queste premesse possono essere ora esaminati i motivi di ricorso, primo, secondo (prima parte) e terzo, la cui stretta connessione ne impone la trattazione congiunta.

La giurisprudenza amministrativa, rifacendosi alle considerazioni e agli antecedenti storici sin qui ricordati, ha osservato 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).

La partecipazione ai gruppi permette dunque agli eletti, tramite tali *“strumenti necessari”*, lo svolgimento di *“funzioni proprie”* dei consigli comunali, cui non potrebbero accedere quando fossero privi (o privati) dell'iscrizione ad un gruppo. Si deve infatti osservare – in parallelo a quanto si riscontra nell'assetto organizzativo delle assemblee legislative nazionali e regionali – che nell'esercizio del *munus* elettivo coesistono, a ben vedere, un livello individuale e un livello associativo (superindividuale) parimenti indefettibili: nel primo livello, il consigliere comunale (ma altrettanto potrebbe ripetersi per il parlamentare o per il consigliere regionale) pone direttamente in essere atti giuridici rilevanti ai fini del funzionamento e della costituzione dell'organo consiliare, o comunque capaci di incidere sul proprio *status* (attengono al funzionamento, ad es., il voto, la presentazione di una mozione, di un progetto di deliberazione; attengono alla costituzione del consiglio e allo *status* dell'eletto, le dimissioni – individuali o collettive -, l'iscrizione a un gruppo o la fuoriuscita da esso, ecc.); nel livello associativo l'eletto opera mediante un organo interposto costituito in forma associativa, il *gruppo*, titolare di ulteriori prerogative, quali, di norma, la nomina (o la candidatura) di propri rappresentanti nelle commissioni permanenti, la partecipazione alla dialettica politica e all'attività preparatoria attraverso un soggetto appositamente designato (il

capogruppo), la disciplina (allorché sia consentita l'espulsione dal gruppo) e il gradimento nei confronti degli associati (nei casi in cui possa esserne rifiutata l'iscrizione).

Si deve quindi dedurre che 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.

Basti pensare, a quanto disposto dall'art. 38, comma 3 del d. lgs. n. 267 del 2000 (Tuel), il quale, stabilendo che con proprio *“regolamento [...] i consigli disciplinano la gestione di tutte le risorse attribuite per il proprio funzionamento e per quello dei gruppi consiliari regolarmente costituiti”*, presuppone che siano i gruppi consiliari in quanto tali ad essere destinatari di risorse e non i singoli consiglieri, i quali ne potrebbero beneficiare solo in quanto appartenenti al gruppo e non *uti singuli*, in ragione della semplice preposizione elettiva (dimostra inoltre la speciale rilevanza pubblicistica attribuita alla figura dei capigruppo, il più favorevole regime dei permessi e delle licenze ad essi assicurato dall'art. 78 del Tuel).

Si consideri poi, venendo alla particolare situazione esaminata, il Regolamento delle commissioni permanenti approvato dal Comune di Ponte San Nicolò (doc. 4 della ricorrente) che nell'art. 1 detta i criteri attraverso i quali i gruppi consiliari (e non anche i consiglieri *uti singuli*) sono, come previsto dall'art. 38, comma 6 del Tuel, proporzionalmente trasposti all'interno di tali organi, sancendo che *“ogni gruppo ha il diritto di avere almeno un rappresentante in ogni Commissione Consiliare”* (comma 5) e che *“la proporzionale rappresentatività dei Gruppo Consiliari è assicurata mediante il voto ponderato in virtù del quale i membri rappresentanti di ciascun Gruppo dispongono complessivamente di tanti voti quanti sono i Consiglieri Comunali del Gruppo stesso”* (comma 6), garantendo, a tutela dell'assetto pluralista, la rappresentanza di tutti i gruppi in accordo con i rispettivi equilibri.

Si presti infine attenzione a quanto disposto dal Regolamento del consiglio comunale (doc. 3), che nell'art. 5 disciplina la Conferenza dei capigruppo, prevedendone la convocazione prima delle sedute del consiglio, e, nell'art. 26, comma 2, prescrive l'obbligo di trasmissione ai capigruppo delle proposte di deliberazione di iniziativa consiliare, così da istituzionalizzare lo svolgimento del dibattito politico tra i gruppi e all'interno di essi, ciò che determinerebbe nei fatti l'estromissione da

tale dialettica – esterna all’assemblea – di quei consiglieri cui fosse impedita l’iscrizione ad un gruppo.

9. A questi rilievi (che consentono di porre in evidenza la lesione che subisce, nelle proprie prerogative, il consigliere fuoriuscito dal gruppo qualora, non riconoscendosi nei restanti schieramenti presenti nell’organo assembleare, gli fosse negata la possibilità di costituire un gruppo misto unipersonale – perché impedito dalla disposizione regolamentare, qui impugnata, che ammette l’iscrizione residuale entro tale gruppo solo in presenza di almeno tre componenti – e in questo modo conservare l’esercizio delle prerogative connesse all’appartenenza al gruppo) l’Amministrazione contrappone una sorta di richiamo al principio di autoresponsabilità. Viene segnalato che l’art. 4, comma 6, del regolamento del Consiglio stabilisce espressamente che *“più consiglieri non appartenenti ad alcun gruppo possono costituire un gruppo misto, formato da almeno 3 (tre) componenti, con un proprio Capogruppo”*, sicché la ricorrente non potrebbe *“costituire”* individualmente *“un gruppo misto”*, non raggiungendo il numero minimo di consiglieri come richiesto dalla norma. La scelta della ricorrente di lasciare lo schieramento d’origine senza confluire nella minoranza, a fronte della inequivoca disposizione regolamentare, implicherebbe pertanto il consapevole abbandono della dimensione associativa del mandato di consigliere comunale, formalizzata attraverso l’iscrizione al gruppo, senza alcun pregiudizio a carico dei poteri connessi alla carica, primi fra tutti quelli di voto e di iniziativa.

Tali assunti non possono essere condivisi alla luce delle premesse poc’anzi svolte.

Va ancora una volta sottolineato che la dimensione associativa, attuata mediante l’iscrizione (volontaria o *de residuo*) nel gruppo – inteso come proiezione assembleare del partito politico ovvero della lista di provenienza, titolare di organizzazione e poteri autonomi – costituisce una modalità necessaria e irrinunciabile di svolgimento delle attribuzioni dell’eletto all’interno dell’assemblea di appartenenza, suscettibili di esercizio sia in forma individuale diretta sia in forma collettiva attraverso l’interposizione dell’organo intermedio (gruppo) soggettivamente distinto dai consiglieri che vi sono iscritti. Pertanto, alla scelta di recedere dal gruppo (che di per sé è libera nella stessa misura in cui è libera la precedente manifestazione della volontà di associarsi, ben potendo l’eletto – stante il divieto di mandato imperativo – far venir meno la propria appartenenza alla lista o alla coalizione originaria) non potrebbe conseguire la perdita – quasi per abdicazione – di poteri e facoltà suscettibili di esercizio solo tramite l’appartenenza a un gruppo, di modo che l’unica conseguenza plausibile, nel caso in cui fosse precluso costituirne uno autonomo, è data dall’automatica iscrizione nel gruppo misto.

Del resto, una diversa ricostruzione che avallasse – come inclina a ritenere il Comune – una situazione asimmetrica nella quale non fosse garantita a tutti i consiglieri la presenza nei gruppi (escludendoli dal godimento delle correlate prerogative e dall’esercizio – all’interno di tali organi, nelle commissioni e nella conferenza dei capigruppo – del *munus* elettivo), si scontrerebbe insanabilmente con il principio pluralistico, il quale presuppone che tutte le componenti presenti nell’organo assembleare siano espresse nei gruppi e, attraverso i gruppi, siano poi trasposte negli organi che da essi derivano così da rispettare nel loro seno i rapporti proporzionali presenti nell’aula (cfr. art. 38, 6° comma del Tuel e art. 23 dello Statuto comunale).

10. La disposizione del Regolamento del consiglio, che impone un numero minimo di consiglieri (almeno tre) per costituire il gruppo misto (art. 4, comma 3), si dimostra dunque in aperto contrasto con tale principio, proprio perché nello stabilire una soglia numerica introduce un irragionevole sbarramento che preclude non la semplice *costituzione di un gruppo unipersonale*, espressivo di un qualche orientamento politico, ma l’iscrizione necessaria del consigliere fuoriuscito in un gruppo privo di autonoma connotazione politica (il c.d. *gruppo misto*) in quanto strumentale all’accesso alla dimensione superindividuale del mandato elettorale

Non si ravvisa, tuttavia, alcun correlato contrasto con la scarna disposizione dello Statuto comunale (art. 11, comma 2: “*sono ammessi i gruppi misti*”), richiamata dalla ricorrente quale ulteriore parametro di legittimità del Regolamento consiliare (1° motivo, seconda parte), poiché da essa non può essere letteralmente desunta alcuna previsione, anche implicita, favorevole alla reclamata possibilità di costituire un gruppo misto individuale. Del resto, la norma in questione, nell’ammettere “*i gruppi misti*” – quasi profilando, attraverso l’uso del plurale, l’eventualità che possa esserne costituito più d’uno – non pare neppure cogliere l’essenza dell’istituto, la cui funzione non è infatti quella di consentire aggregazioni politicamente eterogenee, ma semmai quella di salvaguardare la posizione dell’eletto non iscritto ad un gruppo politicamente orientato, con il fine di preservarne quelle prerogative suscettibili di espressione soltanto all’interno o per mezzo del gruppo (a sottolineare l’originaria mancanza di connotazione politica che caratterizza la figura del gruppo misto, il Regolamento della Camera dei Deputati prevede la possibilità di costituire in seno ad esso distinte componenti politiche – art. 14, comma 5 – che partecipano al riparto della dotazione finanziaria complessivamente assegnata al gruppo – art. 15, comma 3 -).

Emerge, invece, la contestuale violazione del principio del divieto di mandato imperativo, sancito dall’art. 67 Cost. in relazione ai membri del Parlamento (e pacificamente ritenuto applicabile a tutti i componenti delle assemblee elettive; vd. T.A.R. Trentino Alto Adige, Sez. Trento, n. 75 del 2009), dal momento che la soglia minima di tre consiglieri fissata per l’attivazione del gruppo misto,

preclude nella sostanza all'eletto di manifestare il proprio dissenso recedendo dal gruppo di iniziale iscrizione (come avvenuto nel caso di specie), ponendolo nell'alternativa di non poter appartenere ad alcun gruppo (perdendo così le prerogative e i poteri che gli sono intestati in quanto iscritto ad un gruppo) o di dover forzatamente rientrare nel gruppo d'origine in contraddizione con il proprio sentire politico (alternativa sulla quale la ricorrente fonda il 3° motivo, osservando, in via evidentemente subordinata, che qualora non le fosse consentita l'iscrizione nel gruppo misto si dovrebbe ritenere inefficace il recesso dal gruppo "Comunità viva", non potendo essere spogliata, per la manifestazione di un dissenso che non si è perfezionato con la formale assegnazione ad un nuovo gruppo, di quella frazione del *munus* elettivo che, come si è detto, può assumere consistenza soltanto attraverso l'intermediazione dei gruppi consiliari).

A tali conclusioni non ostano poi le disposizioni di ordine organizzativo (tra di esse va annoverato l'art. 4, comma 1 del Regolamento del consiglio) le quali, per assicurare il buon andamento dei lavori dell'assemblea e delle commissioni, fissano soglie minime di iscritti per la costituzione dei gruppi (tre, nella fattispecie), dovendosi chiarire che tali soglie, prescritte in ragione dell'esigenza di impedire l'eccessiva dispersione delle componenti rappresentate nel Consiglio (analoghe previsioni si rinvencono infatti nelle più recenti versioni dei regolamenti della Camera e del Senato), non possono essere ritenute applicabili al gruppo misto il quale, essendo privo di connotazione politica e risultando destinato a raccogliere quegli eletti che non siano volontariamente iscritti ad altro gruppo, una volta costituitosi non rappresenta un fattore di indesiderato frazionamento, assolvendo, come chiarito, a funzioni di garanzia e di chiusura del sistema.

Né osta alla formazione del gruppo misto rilevare che, nel caso in esame, esso si verrebbe a costituire in forma unipersonale, restando perciò privo di alcuna dialettica interna, dovendosi ricordare in proposito che è lo stesso Regolamento consiliare del Comune di Ponte San Nicolò a prevedere espressamente (art. 4, comma 2) la costituzione di analoghi gruppi composti da un solo consigliere (pur quando si tratti dell'unico eletto "*in una lista che ha partecipato alle elezioni*"), rispetto ai quali l'assenza di una dinamica associativa e l'automatica assimilazione del consigliere iscritto al capogruppo non impedisce di dare vita a tali particolari organi in seno al Consiglio comunale.

11. Alla luce di quanto precede, il Regolamento del consiglio comunale appare dunque illegittimo, nella sola parte in cui (art. 4, comma 6, primo periodo), prevedendo che "*più consiglieri non appartenenti ad alcun gruppo possono costituire un gruppo misto, formato da almeno 3 (tre) componenti, con un proprio Capogruppo*", preclude, in contrasto con i principi sopra esposti, al consigliere receduto dal gruppo di originaria iscrizione e non transitato in un altro preesistente, di

costituirsì individualmente nel gruppo misto così da espropriarlo di quelle attribuzioni, non scorporabili dal *munuselettivo*, che possono essere eserciate soltanto collettivamente tramite l'intermediazione del gruppo consiliare.

Di conseguenza, in accoglimento del primo e del secondo profilo di censura (quest'ultimo nella sua prima parte) e con assorbimento del terzo (proposto in linea subordinata), devono essere annullati in *parte qua* il Regolamento del consiglio comunale nonché la nota del Sindaco del Comune di Ponte San Nicolò del 16 marzo 2021, quest'ultimo limitatamente all'affermazione secondo cui la ricorrente, a seguito della fuoriuscita dalla maggioranza, *“avrebbe potuto esercitare il proprio mandato di consigliere comunale, ma non le prerogative previste per gli appartenenti ai gruppi”*.

12. Vanno inoltre accolti, nei sensi di seguito precisati, i motivi secondo (seconda e terza parte) e quarto, anch'essi da scrutinarsi congiuntamente in relazione alla particolare questione esaminata, con i quali la ricorrente censura la propria sostituzione nella Prima commissione consiliare, disposta con la deliberazione del Consiglio comunale n. 9 del 17 marzo 2021 e la susseguente nomina di un nuovo presidente, in sua vece, deliberata dalla suddetta commissione il 26 aprile 2021.

Deve essere premesso che l'art. 1, comma 8 del Regolamento delle commissioni (rispetto al quale non sono peraltro formulati specifici profili di censura) stabilisce che, *“qualora, in corso di mandato, avvenga il frazionamento di uno o più Gruppi, si procede a rideterminare il numero di commissari spettanti al Gruppo di origine ed eventualmente a quelli derivanti dal frazionamento”*.

Diversamente da quanto argomentato nel ricorso (2° motivo, seconda parte), la norma richiamata trova applicazione nel caso di specie nella parte in cui essa impone al Consiglio di ripristinare l'assetto rappresentativo delle commissioni compromesso dal frazionamento dovuto alla fuoriuscita della ricorrente dal gruppo di originaria appartenenza. In altri termini, l'alterazione verificatasi nella rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno della commissione, legittima il Consiglio comunale a provvedere al ripristino dei rapporti numerici, specie se, come si è poc'anzi chiarito, il recesso della ricorrente dal gruppo di maggioranza ne ha comportato l'iscrizione nel gruppo misto (cui andrebbe comunque attribuito un commissario) e spostato in una certa percentuale gli equilibri tra le forze politiche.

Alla rideterminazione, con il variare della consistenza dei gruppi, del numero e della proporzione dei consiglieri assegnati alla commissione, corrisponde, in virtù della esplicita disciplina regolamentare approvata dall'Ente, la concreta possibilità di adottare provvedimenti individuali, di esclusione ovvero di sostituzione (anche nelle cariche inizialmente attribuite), i quali, lungi dal violare l'indipendenza dell'eletto, influenzando sull'organo collegiale, sono essenzialmente mirati a garantire l'esatta proporzione tra le forze politiche, proporzione che non sarebbe assicurata qualora

taluni o tutti i commissari espressione di un dato gruppo nel corso del mandato risultassero confluiti in un altro.

Nondimeno, la deliberazione n. 9 del 17 marzo 2021, con la quale si è provveduto a ridefinire l'assetto della prima commissione escludendone la ricorrente, appare illegittima in relazione alle premesse dalle quali essa muove (2° motivo, terza parte), non avendo considerato che alla stessa ricorrente, confluita – per quanto sopra detto – nel gruppo misto, avrebbe dovuto esserle mantenuta la carica di commissario, in quanto unica iscritta al gruppo misto, nell'osservanza del principio di rappresentanza proporzionale e della previsione contenuta nell'art. 1, comma 5 del Regolamento delle commissioni, in base al quale *“ogni gruppo ha diritto di avere almeno un rappresentante in ogni Commissione Consiliare”*.

La deliberazione deve essere quindi annullata in relazione a tale profilo di censura, dovendo l'Amministrazione rideterminarsi in merito alla definitiva composizione della Prima Commissione consiliare (ed impregiudicata ogni decisione riguardante i restanti organi), ai sensi dell'art. 1, comma 8 del suddetto Regolamento, in considerazione dell'esatta consistenza dei gruppi, tenendo conto a questo fine degli effetti dell'iscrizione della ricorrente nel gruppo misto e fermo restando che *“la proporzionale rappresentatività dei Gruppi Consiliari è assicurata mediante il voto ponderato in virtù del quale i membri rappresentanti di ciascun gruppo dispongono complessivamente di tanti voti quanti sono i Consiglieri Comunali del Gruppo stesso”* (art. 1, comma 6).

Ne consegue, in via derivata (4° motivo), l'illegittimità della deliberazione del 27 aprile 2021 adottata dalla Prima Commissione con la quale è stato nominato il nuovo presidente della stessa, stante l'annullamento, nei limiti dianzi precisati, della presupposta deliberazione consiliare n. 9 del 2021, con la quale ne è stata modificata la composizione a seguito del recesso della ricorrente dal gruppo di maggioranza e che costituisce l'antecedente logico-giuridico della contestata redistribuzione delle cariche tra i commissari (redistribuzione che potrà essere effettuata, ove ritenuto necessario, soltanto in seguito alla rinnovazione – ancorché parziale – dell'organo, ai fini di quanto previsto dal citato art. 1, comma 8, Regolamento del consiglio).

13. Per quanto precede, il ricorso va accolto e conseguentemente devono essere annullati l'art. 4, comma 6, primo periodo, del Regolamento del consiglio comunale, nella parte in cui prevede che il gruppo misto debba necessariamente essere formato da almeno 3 consiglieri, la nota del Sindaco del del 16 marzo 2021, riguardo all'affermazione secondo cui la ricorrente avrebbe continuato ad esercitare il proprio mandato senza poter esercitare le prerogative previste per gli appartenenti ai gruppi, la deliberazione n. 9 del 17 marzo 2021, nella parte in cui ha escluso la ricorrente dalla

Prima Commissione senza considerare che era confluita nel gruppo misto, nonché in via derivata la deliberazione del 27 aprile 2021 adottata dalla Prima Commissione sul medesimo presupposto, per le ragioni ed entro il perimetro sin qui delineato, dovendo l'Amministrazione rideterminarsi sulla base dei principi e dei presupposti sopra esposti.

Le spese vanno compensate, tenuto conto della particolare complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati nel senso precisato in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Mielli, Presidente FF

Nicola Bardino, Referendario, Estensore

Filippo Dallari, Referendario