



Studio Legale Sammarro&co.

Avv. Dario Sammarro

Avv. Fabiana Bruno

Viale Trieste 38 – Cosenza (Cs) 87100/ Via Casperia 44-Roma(Rm) 00199

Email: avvocatosammarro@gmail.com

Pec: dariosammarro@pec.it

tel. e fax. 0984/452427 – Cell: 3425225333 -

All' attenzione dell' Avv. Nicola Feraudo

p.c.

Consiglieri di minoranza Comune di Acri (CS)

OGGETTO: Relazione Prof.Avv.Renato Rolli¹ ed Avv. Dario Sammarro² su richiesta dei Consiglieri di minoranza del Comune di Acri.

In relazione alla vicenda sottesa agli sviluppi esecutivi della Sentenza del Tar Calabria, sez. I, n. 1621 del 2025 ed alla relativa produzione di eventuali atti amministrativi in contrasto con essa prodotti dal Comune di Acri, si evidenzia quanto segue.

*

- Quanto al diniego prot. 32888 del 03.12.2025 del Presidente del Consiglio Comunale di Acri relegato alla proposizione dell'Appello al Consiglio di Stato avverso la Sentenza n. 1621/2025.

Tale provvedimento di diniego risulta essere, *prima facie*, del tutto ingiustificato.

La Sentenza del Tar Calabria ha carattere esecutivo e le prescrizioni in essa contenute sono del tutto vincolanti. Solo un eventuale sospensione del provvedimento giurisprudenziale in sede di Appello, di cui non vi è traccia, potrebbe aprire riflessioni differenti rispetto allo stato attuale.

¹ Docente di Diritto Amministrativo UNICAL

² Docente a contratto di Diritto Amministrativo UNIBAS

Parimenti, risulta ampiamente condivisibile e giustificabile l'istanza dell'Avv. Sposato proposta con i consiglieri di minoranza, rappresentando atto di impulso (peraltro neppure necessario) al fine di ottenere un adeguamento dell'Ente alle indicazioni vincolanti del Tar. Infatti il Tar ha annullato tutti gli atti gravati riconoscendone la loro inidoneità nella produzione degli effetti e, contestualmente, ha acclarato la possibilità ad oggi negata all'istante.

Nella specie, occorre evidenziare tale assunto della sentenza: *“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.”*

Il diniego del Presidente del Consiglio è, pertanto, illegittimo sotto i plurimi profili dell'eccesso di potere e della violazione di legge. Peraltro è posto in fermo contrasto con la Sentenza del Tar e suscettibile di dichiarazione di inefficacia da parte del Giudice Amministrativo in sede di ottemperanza.

Ancora. Il diniego si appalesa illegittimo nella misura in cui viene impedito ai Consiglieri di minoranza di richiedere ed ottenere la convocazione del Consesso deliberativo di modo imperativo e unilaterale, in distorsione dei basilari principi della relazione democratica.

- *Quanto alla convocazione relativa al Consiglio Comunale del 10.12.2025 si evidenzia come tale convocazione ed il relativo Consiglio siano affetti da illegittimità anche in via derivata.*

La mancanza di adeguamento dell'Ente alle prescrizioni del Tar impedisce il regolare svolgimento del Consesso Deliberante. Le Commissioni devono riflettere la composizione delle forze presenti in Consiglio secondo il criterio di proporzionalità e la partecipazione ai Gruppi consiliari consente di librare appieno le funzioni di consigliere comunale non potendo impedire l'iscrizione al Gruppo misto, antepponendo in modo illegittimo una soglia minima di composizione piuttosto che quella uninominale, ossia anche di un solo componente che non intenda più appartenere ad un gruppo, quello originario, o aderire ad altro (di maggioranza o minoranza).

Qualora l'Amministrazione, a fronte della costituzione di un nuovo gruppo, rilevi l'alterazione nella rappresentanza proporzionale dei gruppi all'interno della commissione (fatto oggettivo qualora taluni o tutti i commissari espressione di un dato gruppo nel corso del mandato risultassero confluiti in un altro), è legittimata a sottoporre al Consiglio comunale gli atti di composizione delle Commissioni al fine di ripristinare i rapporti numerici, specie se *«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»*. Si comprende che - in ogni caso - il consigliere confluito nel gruppo misto ha diritto ad un posto in ogni commissione, mantenendo la carica di commissario, dovendo semmai rideterminare la permanenza o meno nella carica di presidente di una commissione (qualora precedentemente nominato), a seguito di una diversa quantificazione del voto ponderato.

Vale la pena evidenziare, tra le altre cose, come il Ministero dell'interno (Territorio e autonomie locali, 1° Giugno 2023, Categoria 05.02.03, Commissioni e gruppi consiliari) rispondendo ad un Ente Locale, con riferimento alle modalità di operare del "Gruppo misto monopersonale", ha fornito la seguente massima riferendo che *«competente al consiglio comunale, nella sua autonomia, fornire un'interpretazione delle norme statutarie e regolamentari di cui si è dotato»*. Seppure appare certo che l'interpretazione non possa che avvenire dall'organo che ha adottato l'atto, questo non esclude che il funzionamento del Consiglio comunale, come statuisce l'art. 38 comma 2 TUEL, opera sia nel quadro dei principi stabiliti dallo Statuto comunale ma anche non potendo contenere norme contrarie a disposizioni di legge, **dovendo, in ogni caso, garantire idonea tutela alla minoranza, contemplando misure giuridiche volte a conservare il giusto criterio della proporzionalità della rappresentanza, senza negare l'esercizio del c.d. munus pubblico** (rigore interpretativo che non può assecondare la volontà della maggioranza rispetto all'opposizione nel garantire e salvaguardare l'accesso al dibattito consiliare). Un regolamento consiliare che privasse i singoli consiglieri comunali, specie non appartenenti alla maggioranza, dei loro diritti da fonte statutaria e normativa, si collocherebbe al di fuori del sistema ordinamentale, nuocerebbe alla democrazia (nel senso del diritto delle minoranze di poter esprimere il proprio dissenso), svuoterebbe il principio di legalità, espresso in una serie di precetti costituzionali (a partire dagli artt. 3, 51 e 54). Traslando i principi in chiave di diritti del consigliere comunale, a fronte di una norma secondaria (quella regolamentare) rispetto ad un diritto riconosciuto da una fonte

primaria (quella del d.lgs. n. 267/2000, c.d. TUEL) riferito alle prerogative dello stesso in seno all'organo consiliare, ovvero alla partecipazione attiva dell'attività dell'organo, anche in veste di capo gruppo o all'interno del gruppo, non può che preferirsi l'interpretazione che favorisca la massima partecipazione al dibattito da svolgersi nel *plenum*, compresi tutti gli istituti di partecipazione attiva presenti nel TUEL, piuttosto che quella dalla quale derivano ostacoli, preclusioni, discriminazioni di *quorum*, e sia meno favorevole in termini qualitativi e quantitativi, espressione di una libertà inerente allo *status* ricoperto (primato di una elezione diretta e di una rappresentanza che trova fonte diretta nella Costituzione).

L'art. 38 d.lgs. n. 267/2000, **assegna ai gruppi, e non al singolo consigliere, una serie di prerogative e risorse, con la conseguenza che il Consiglio comunale – nella sua ampia autonomia – non può anteporre interpretazioni *contra ius***, ledendo un diritto proprio (*ius suum unicuique tribuit*) del consigliere comunale, confinando il singolo nella veste di “auditore”, regimenterebbe il *dissensus*, trasformando un istituto di democrazia partecipata (l'eletto che rappresenta il “popolo sovrano”) in un muto spettatore, alimentando, ancor più, quella distanza che affiora armoniosamente in ogni elezione con l'astensione.

L'impedimento alla costituzione del gruppo misto unipersonale, come evidenziato dalla sentenza TAR Calabria n. 1621/2025 comporta la compressione di molteplici prerogative fondamentali dei consiglieri di minoranza, particolarmente gravi anche nel contesto dell'approvazione del bilancio comunale. Il diniego della costituzione del gruppo misto impedisce al consigliere di partecipare alle commissioni con pieni diritti, privandolo della possibilità di esaminare preventivamente gli atti di bilancio e di esprimere il proprio voto ponderato nelle commissioni competenti. Peraltro, il TUEL riconosce ai consiglieri comunali il “*diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio*” e il diritto “*di chiedere la convocazione del consiglio*” e “*di presentare interrogazioni e mozioni*”. Tuttavia, molte di queste prerogative sono esercitabili efficacemente solo attraverso la dimensione collettiva del gruppo consiliare, che consente l'accesso a risorse, strumenti e modalità operative specifiche. Nel contesto specifico dell'approvazione del bilancio comunale fissata alla data del 10 dicembre 2025 in prima convocazione, l'assenza del gruppo misto impedisce ai consiglieri di esercitare pienamente le prerogative di controllo sui documenti contabili e le piene funzioni preparatorie, istruttorie e referenti prima dell'approvazione della delibera finale del Consiglio Comunale.

L'omesso esame da parte delle competenti commissioni consiliari di una delibera consiliare di approvazione di bilancio determina una lesione del *munus* di consigliere comunale e facoltizza il consigliere ad adire il giudice amministrativo per chiedere l'annullamento della delibera stessa. Ciò sul rilievo che tali commissioni costituiscono organi fondamentali nel procedimento decisionale previsto per gli atti del consiglio comunale, essendo loro attribuito il necessario esame ed approfondimento istruttorio dei progetti di delibera, così da concentrare l'attività del *plenum* sui contenuti fondamentali e, dunque, appalesandosi come la sede nella quale il singolo consigliere può prendere adeguata cognizione circa le scelte che l'organo di cui fa parte intende assumere.

Conclusioni

Alla luce dell'analisi giuridica condotta e delle fonti normative e giurisprudenziali esaminate, si evidenzia che la condotta del Comune di Acri si configura come gravemente illegittima sotto molteplici profili.

La convocazione del Consiglio Comunale del 10 dicembre 2025 per l'approvazione del bilancio risulta parimenti viziata da illegittimità derivata, in quanto la mancanza di adeguamento dell'Ente alle prescrizioni del TAR impedisce il regolare svolgimento del Consesso Deliberante. L'Amministrazione comunale, persistendo nell'*iter* intrapreso senza dare attuazione alla sentenza del TAR, espone tutti gli atti deliberativi - inclusi quelli relativi al Consiglio comunale del 10 dicembre 2025 - al rischio concreto di impugnazione giurisdizionale. Nel caso di specie, la violazione delle prerogative consiliari derivante dal mancato riconoscimento del gruppo misto unipersonale si configura come lesione diretta dello *ius ad officium* dei consiglieri di minoranza, legittimando l'impugnazione di tutti gli atti deliberativi adottati in violazione delle prescrizioni giurisdizionali. Pertanto, qualora l'Amministrazione comunale persista nell'attuale orientamento, tutti gli atti consiliari - compresi quelli relativi all'approvazione del bilancio - risulteranno esposti a impugnazione giurisdizionale per violazione delle prerogative consiliari e inosservanza del giudicato amministrativo, con conseguente rischio di annullamento e obbligo di rinnovazione del procedimento nel rispetto delle garanzie democratiche e delle prescrizioni del TAR Calabria. La tutela delle prerogative delle minoranze consiliari non costituisce mero formalismo procedurale, ma rappresenta presidio essenziale del principio democratico e dell'effettività del controllo sull'azione amministrativa, particolarmente rilevante nell'ambito dell'approvazione degli atti di

bilancio che incidono direttamente sulla gestione delle risorse pubbliche e sui servizi alla collettività.

Tanto si doveva,

Prof. Avv. Renato Rolli

Avv. Dario Sammarro

Cosenza, 05.12.2025

