

**Osservatorio Legislativo Interregionale**

**Bologna 8 - 9 febbraio 1996**

**"Natura e disciplina dei gruppi consiliari nelle regioni a statuto ordinario"**

**Marco Zanini**

Marco Zanini

Cenni su  
NATURA E DISCIPLINA DEI GRUPPI CONSILIARI  
NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Premessa

La configurazione giuridica dei gruppi consiliari nei consigli regionali è ancora dubbia, tanto per la dottrina che per la giurisprudenza. La dottrina non ha dedicato fino ad oggi grande attenzione a questo tema <sup>1</sup>. Mentre per i gruppi parlamentari esistono una ampia elaborazione dottrinale <sup>2</sup> ed una, sia pur molto meno ampia, giurisprudenza <sup>3</sup>, la situazione riguardante i gruppi consiliari regionali è molto meno ricca. Sul piano dottrinale ci si limita, il più delle volte, a proporne l'assimilazione totale ai gruppi parlamentari, senza dedicare particolare attenzione agli aspetti peculiari e specifici che pure i gruppi consiliari regionali presentano. Sul piano giurisprudenziale, sul quale torneremo, le decisioni sono scarse ed oscillanti.

Non pretendiamo certamente di colmare le lacune di una dottrina piuttosto disattenta: ma crediamo che una ricerca condotta rigorosamente sul terreno della

<sup>1</sup> La bibliografia sui gruppi consiliari regionali è piuttosto scarna. Ricordiamo, senza pretesa di esaurire la letteratura esistente: P. Siconolfi, *I gruppi consiliari nelle regioni a statuto ordinario*, in *Quaderni regionali*, 1984, 95 ss.; ancora P. Siconolfi, *Finanziamento, controllo e natura giuridica dei gruppi consiliari della Regione Emilia - Romagna*, in *Sanità pubblica*, 1989, n.11/12; A. Spadaro, *Una declaratoria di infondatezza fra valutazione di "merito" e controllo sulla "ragionevolezza" (sul problema del personale e dei contributi messi a disposizione dei gruppi consiliari)*, in *Nomos*, 1989, 4, 93 ss.; S. Bartole, *Gruppi consiliari e buon andamento dell'amministrazione*, in *Regioni*, 1989, pag. 1823 ss. Naturalmente accenni ai gruppi consiliari si trovano nei diversi manuali di diritto regionale: segnaliamo, in particolare, Martines - Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1987, 58 ss., ove sono riprese e sviluppate le considerazioni di Martines, *Il consiglio regionale*, Milano, 1981, 47 ss.

<sup>2</sup> Indichiamo, tra la molta dottrina, quella di cui abbiamo potuto prendere diretta visione: Tesauro, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pub.*, 1967; G.U. Rescigno, voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*; P. Rescigno, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, Milano, 1965, III, 557 ss.; Rossano, *Partiti e parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972; Petta, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in *Riv. it. scienze giuridiche*, 1970; Leoni, *Partiti politici e gruppi parlamentari*, in *Stato sociale*, 1971, 1007; Tesauro, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pub.*, 1967, I; Savignano, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965; G. F. Ciaurro, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, IV; G. F. Ciaurro, *Le istituzioni parlamentari*, Milano, 1982; Biscaretti di Ruffia, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il Politico*, XV, 1950; Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 31 ss.; Pacelli, *Il Parlamento italiano: le strutture*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1982, n. 2, 101 ss.; Pizzorusso, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1969; Negri, *Profilo del gruppo parlamentare nel secondo novecento*, in *Atti conv. Parlamento*, Roma, 1987; Silvestri, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi in onore di L. Campogna*, Milano, 1981; Resta, *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello, 1983. Una compiuta sintesi delle diverse posizioni della dottrina riguardanti i gruppi parlamentari è esposta in G. Negri - G. F. Ciaurro, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XV, 6 ss, con ampia bibliografia.

Indicazioni sulla natura dei gruppi parlamentari si riscontrano poi in tutti i principali manuali di Diritto pubblico.

<sup>3</sup> Una sintetica rassegna della giurisprudenza è presentata ed analizzata da TROCCOLI, in D'ANTONIO - NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato*, di fronte a se stesso, Milano, 1983, 470 ss.

normativa vigente, senza schemi preconcepi, possa risultare interessante. Infatti, mentre i gruppi parlamentari sono retti da una scarna disciplina esterna limitata ad alcune norme dei regolamenti di Camera e Senato, i gruppi consiliari delle regioni sono oggetto di un corpo normativo relativamente vasto, anche se disperso in diversi testi legislativi e regolamentari. Fino ad oggi si è cercato di studiare i gruppi consiliari alla luce dei gruppi parlamentari; potrebbe rivelarsi interessante invertire i termini: studiare cioè i gruppi parlamentari alla luce di quanto emerge dal diritto positivo per i gruppi consiliari. Esiste indubbiamente una coerenza di fondo tra i gruppi parlamentari ed i gruppi consiliari regionali, entrambi espressione di una stessa esigenza politico - istituzionale : per questo non è infondato pensare che il legislatore regionale possa aver esplicitato temi, problemi e orientamenti che in campo nazionale sono invece rimasti impliciti negli *arcana imperii* del Parlamento.

Le presenti note si fondano , quanto a materiale documentario, su due preziose raccolte "private". La prima è costituita da un quaderno curato da un gruppo di lavoro dell' Osservatorio Legislativo Interregionale, intitolato "*Analisi della disciplina regionale e provinciale in materia di gruppi consiliari*", risalente al 1991. La seconda è un dossier ragionato di documentazione, curato dal settore legislativo del Consiglio regionale del Lazio, e intitolato "*La disciplina dei Gruppi Consiliari nelle Regioni a Statuto ordinario*", aggiornato all' ottobre 1995. Confessiamo volentieri il nostro debito verso questi eccellenti lavori, e ringraziamo i colleghi che li hanno compilati con tanta partecipe intelligenza. Precisiamo anche che le presenti pagine vogliono essere soltanto una rapsodia sul materiale tematico offerto da queste raccolte, che rimangono il vero punto di riferimento per lo studio dei gruppi consiliari regionali.

## Capitolo I - I gruppi consiliari negli Statuti regionali

Tutti gli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, ad eccezione di quelli del Piemonte e della Puglia, prevedono espressamente l' obbligo dei consiglieri regionali di costituirsi in gruppi.

Alcuni statuti (Basilicata, Calabria, Campania, Emilia - Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche) rinviano espressamente ai Regolamenti interni la disciplina della costituzione dei gruppi: si ha così una delle non molte "riserve di regolamento interno" conosciute nell' ordinamento regionale. In taluni casi il rinvio al regolamento investe anche la determinazione e l' assegnazione ai gruppi consiliari, da parte del Consiglio regionale, di locali, mezzi tecnici e contributi: materie per le quali tuttavia la legge statale 6 dicembre 1973, n. 853, ha richiesto una disciplina mediante legge regionale. Ma nella maggior parte dei casi l' obbligo di fornire ai gruppi tutte le risorse - tanto materiali quanto personali - necessarie alla loro attività è direttamente consacrato negli statuti: così accade per Calabria, Emilia - Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Toscana, Umbria, Veneto.

Queste notazioni potrebbero apparire, non a torto, banali. Ci interessa però mettere in rilievo un dato. Secondo l' articolo 123 della Costituzione, comma 1, "*Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative alla organizzazione interna della Regione*". Aver previsto negli statuti la necessaria presenza dei gruppi consiliari significa aver voluto *organizzare per gruppi* i Consigli regionali, a somiglianza di quanto i regolamenti parlamentari hanno fatto per le Camere. Tuttavia, per i due rami del Parlamento i gruppi, non avendo una consacrazione direttamente costituzionale, non costituiscono una forma

di organizzazione obbligatoria; per i Consigli regionali, invece, l' "organizzazione per gruppi" diventa, grazie alla menzione statutaria, un elemento vincolante e caratteristico della loro essenza e del loro funzionamento. I gruppi consiliari sono esplicitamente *coessenziali* ai Consigli regionali; e si pongono come una "forma" organizzativa necessaria tra i consiglieri ed il Consiglio. Portando all' estremo il concetto, potremmo dire che i Consigli regionali non sono composti da consiglieri: sono composti da gruppi consiliari. I consiglieri sono nella pienezza dei loro diritti e dei loro poteri solo in seguito alla adesione, o comunque alla assegnazione ad un gruppo consiliare. I Consigli sono organizzati per gruppi; ed anche i consiglieri sono organizzati per gruppi. Ciò emergerà ancor più chiaramente quando esamineremo la disciplina dei gruppi nei Regolamenti consiliari.

Rileviamo dunque un primo elemento: i gruppi sono le entità nelle quali, in via generale, si esprime l' organizzazione dei Consigli regionali. Basta questo per qualificare i gruppi come *organi del Consiglio*? Cercheremo di chiarirlo più avanti. Per il momento, fermiamoci alla constatazione della coessenzialità dei gruppi al Consiglio.

Gli statuti che prevedono direttamente l' assegnazione ai gruppi di mezzi e di contributi, salvo poi affidarne la disciplina particolareggiata ai Regolamenti interni del Consiglio e a leggi regionali, sembrano aggiungere un elemento al quadro che abbiamo cominciato a delineare. Il termine *contributi* - usato dalla legge statale 853/1073 ("*Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario*"), e da tutte le Regioni o negli statuti, o nelle leggi, o nei regolamenti consiliari interni, a proposito delle somme erogate dal Consiglio ai gruppi - presuppone l' esistenza di due soggetti distinti: uno che eroga ed uno che riceve il contributo. Indica, insomma, una *alterità* ed una duplice soggettività che non esistono tra un soggetto (il Consiglio) ed un suo organo. Tanto è vero che le stesse fonti normative, riferendosi alle commissioni consiliari, o al Presidente, o all' Ufficio di presidenza, parlano di "*spese*", e mai di contributi. Un soggetto dà *contributi* ad un altro soggetto; sostiene invece *spese* per un proprio organo. Si può vedere, per conferma, il dettato della citata legge statale 853/1973. Questo dato farebbe pensare che i gruppi non possano essere considerati *organi del Consiglio regionale*.

D' altra parte non apparirebbe molto logico che un Consiglio regionale ponesse a proprio carico, con l' atto solenne dello Statuto, o con il non meno solenne strumento del Regolamento interno o della legge, le spese per il funzionamento di un proprio organo: sono spese dovute per natura, quale normale conseguenza del fatto che l' organo agisce nell' interesse del Consiglio, impersonificandone ed interpretandone la volontà. L' espressa assunzione di spese - che deve addirittura trovare conferma e regolamentazione in legge, secondo il dettato della legge statale 853/1973 - depone contro la teoria che vorrebbe i gruppi quali organi del Consiglio.

Potrebbe sembrare - lo diciamo come giustificazione *in limine* - che si stia cercando di far dire agli Statuti o alle leggi più di quanto abbiano voluto dire. Ma la scarsità di elementi a nostra disposizione ci costringe a sondare ed a sollecitare, pur con la dovuta delicatezza, tutti i testi di cui abbiamo conoscenza.

In sintesi, quindi, dagli Statuti regionali emergono, direttamente o indirettamente, alcune costanti:

- la necessaria organizzazione del Consiglio in gruppi consiliari;
- il conseguente obbligo di ogni consigliere di far parte di un gruppo consiliare;

- una *alterità* tra il Consiglio regionale - come soggetto ed organo dotato di un proprio ordinamento giuridico, costituito da norme dello Statuto, dal regolamento consiliare, da disposizioni normative contenute in alcune leggi - e i gruppi consiliari visti come soggetti titolari di diritti e di doveri e come destinatari di contributi.

Queste costanti sono coerentemente sviluppate dai Regolamenti interni di ogni Consiglio regionale.

## **Capitolo II - I gruppi consiliari nei regolamenti regionali.**

Il nocciolo della disciplina dei gruppi consiliari è rintracciabile nei regolamenti interni dei Consigli.

In primo luogo, i regolamenti stabiliscono le modalità di costituzione dei gruppi consiliari:

- assegnando un termine per la dichiarazione, da parte di ciascun consigliere, di adesione ad un gruppo;
- ponendo limiti minimi di consistenza dei gruppi consiliari;
- istituendo un gruppo "residuale", detto, sulla falsariga parlamentare, "gruppo misto", nel quale accasare i consiglieri che non abbiano dichiarato di aderire ad alcun gruppo o che non abbiano potuto dar vita ad un gruppo autonomo.

Il termine per la costituzione dei gruppi fa normalmente riferimento alla prima riunione del Consiglio neo - eletto; talvolta non viene posto espressamente un termine, ma si deduce dal contesto normativo che la costituzione dei gruppi debba avvenire prima o contemporaneamente alla seduta di insediamento del nuovo Consiglio (arg. ex articolo 15 del Regolamento consiliare della Campania).

La questione dei limiti minimi di consistenza dei gruppi consiliari, cioè del numero minimo di consiglieri necessario per costituire un gruppo consiliare, ha subito nel tempo una certa evoluzione.

Inizialmente pressoché in tutte le Regioni a statuto ordinario erano ammessi i "monogruppi", cioè i gruppi costituiti da un solo consigliere. A favore dell' ammissibilità generale dei "monogruppi" militavano e militano diversi argomenti:

- la composizione dei consigli regionali, numericamente non ampia (in parecchi casi il numero dei consiglieri regionali è inferiore a quello dei consiglieri comunali del capoluogo);
- l' alta frammentazione politica, che porta in Consiglio regionale un alto numero di consiglieri unici eletti nel gruppo di liste contraddistinte da uno stesso simbolo;
- la non convenienza politica di costringere in un unico gruppo "misto" consiglieri di orientamento politico opposto e addirittura altamente conflittuale.

La pratica ha però dimostrato che questa ampia accondiscendenza ai "monogruppi" aveva risvolti negativi. Infatti in corso di legislatura ogni discordia in seno ad un gruppo poteva portare al proliferare di "monogruppi" dissenzienti, con aggravio di spese e con difficoltà di organizzazione e di governo dei lavori consiliari. Si aggiunga che una rilevante presenza di "monogruppi" incide negativamente sulla funzionalità delle commissioni consiliari. Infatti l' esigenza di salvaguardare la presenza di tutti i gruppi in ogni commissione, e la necessità di garantire ad ogni componente delle

commissioni la possibilità di una reale ed efficace presenza, portano, in un Consiglio con molti monogruppi, alla impossibilità o almeno alla difficoltà di convocare simultaneamente più di una commissione.

Per questo, i Regolamenti interni di molti consigli hanno introdotto limiti alla possibile presenza di "monogruppi". Le limitazioni sono di diversa portata ed operatività:

1. Alcuni Consigli regionali (Campania e Liguria) hanno positivamente escluso l'ammissibilità dei "monogruppi", anche all'inizio della legislatura.
2. Altri Consigli (Basilicata, Toscana) hanno invece conservato senza limitazioni la possibilità di "monogruppi".
3. Altri Consigli regionali ammettono la possibilità di "monogruppi"
  - 3.1. all'inizio di legislatura:
    - 3.1.1. se si tratta di consiglieri che siano unici eletti in una lista (*rectius*, in un gruppo di liste contraddistinte dallo stesso simbolo) che ha partecipato alla consultazione elettorale regionale, di norma presentando candidature in tutte le circoscrizioni della Regione (o in almeno cinque circoscrizioni: Lombardia);
    - 3.1.2. o anche (per le regioni Abruzzo, Umbria) se si tratta di consiglieri che intendono costituire un "monogruppo" che trovi corrispondenza in gruppi costituiti presso uno dei due rami del Parlamento o (Calabria) o che si rifaccia ad *"una formazione politica avente una rappresentanza nazionale"*.
  - 3.2. in corso di legislatura:
    - 3.2.1. se si tratta di "monogruppi" che trovano corrispondenza in uno dei due rami del Parlamento;
    - 3.2.2. o se si tratta di "monogruppi" che si rifanno ad *"una formazione politica avente rappresentanza nazionale"*, o che *"siano espressione di un partito politico rappresentato in Parlamento"*
    - 3.2.3. o se si tratta di "monogruppi" giustificati dal cambio di denominazione o di simbolo del partito (Marche).
4. Altri Consigli, infine, ammettono i "monogruppi" all'inizio della legislatura, alle condizioni di cui ai punti 3.1.1 e/o 3.1.2, ma non anche nel corso della legislatura (Emilia - Romagna, Lombardia).

Occorre precisare che le condizioni sopra indicate come esplicitazione dei punti 3.1 e 3.2 si combinano in modo diverso a seconda dei Consigli regionali. Vale a dire che in alcuni Consigli, per esempio, sono ammesse indifferentemente tutte le situazioni indicate ai punti 3.1.1 e 3.1.2., per l'inizio di legislatura, e 3.2.1., 3.2.2., 3.2.3. in corso di legislatura; in altri Consigli sono riconosciute solo alcune di queste condizioni. Per una esposizione particolareggiata Consiglio per Consiglio si fa rinvio al citato "Dossier di documentazione" compilato dal Settore legislativo del Consiglio regionale della regione Lazio.

Come si vede, il quadro appare piuttosto variegato e difficilmente riconducibile ad unità di impostazione. Pesano indubbiamente elementi "storici" locali, così come pesa anche lo scarso numero di consiglieri assegnato ad alcune Regioni. Pesa però anche una

certa soggezione alle contingenze della politica nazionale. I riferimenti a gruppi politici parlamentari, o a partiti aventi una rappresentanza nazionale (presumibilmente parlamentare, ma non necessariamente in forma di gruppo parlamentare) non trovano una logica giustificazione nei confronti delle istituzioni regionali né dell' elettorato regionale. Si apre infatti la strada a "monogruppi" consiliari che sono legati a partiti non presenti in modo apprezzabile nella Regione: "monogruppi" la cui funzione politica di "espressione, nell' ambito del Consiglio..., dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale" <sup>4</sup> è del tutto inesistente. Tra l' altro non è neppure previsto che questa "parentela" con gruppi parlamentari o con partiti presenti in Parlamento sia in qualche modo documentata o certificata: basta l' auto-dichiarazione di un consigliere regionale. D' altra parte, ogni controllo sull' effettivo collegamento potrebbe configurare una lesione della libertà e dell' indipendenza del consigliere.

In ogni caso, i monogruppi continuano a sussistere, data l' efficacia piuttosto ridotta dei vari limiti imposti e delle condizioni previste. Certamente abbiamo così Consigli regionali che rispecchiano più fedelmente le screziature del corpo elettorale, e questo è probabilmente un bene. Ma abbiamo anche Conferenze dei capigruppo pletoriche, commissioni consiliari in affanno, Uffici di presidenza costretti ad equilibrismi.

Ci sia concesso indicare poi alcune conseguenze paradossali della disciplina che abbiamo sommariamente delineato.

In nessun Regolamento consiliare è stato previsto il caso dell' uscita da un gruppo di un numero tale di consiglieri da lasciarne uno solo nel gruppo originario: non si è cioè regolata l' ipotesi di un gruppo che si riduca a "monogruppo" nel corso della legislatura. *Quid juris*, in tale caso? Si deve ritenere che il neo - "monogruppo" possa continuare a sussistere anche là dove i "monogruppi" sono vietati in assoluto o sono ammessi solo all' inizio della legislatura: infatti *ab origine* non si trattava di un monogruppo, e quindi la sua costituzione è stata legittima; né si può parlare di una "costituzione" di "monogruppo" in corso di legislatura, giacché la costituzione presuppone la volontarietà in chi si costituisce e la "novità" del gruppo, mentre nel nostro caso manca la novità, perché il gruppo non è nuovo, e manca anche la volontarietà *ex parte subiecti*: non è il consigliere superstite che ha costituito un "monogruppo", sono gli altri che hanno lasciato il gruppo. <sup>5</sup>

Il paradosso raggiunge il culmine quando l' ipotesi di cui sopra si verifica in uno dei Consigli che non ammettono il sorgere di nuovi gruppi in corso di legislatura ( Emilia - Romagna, Puglia ), o che pongono un limite minimo di tre consiglieri ( Lombardia ) per i gruppi infra - legislatura. In questi casi si dovrebbe concludere che mentre il consigliere

<sup>4</sup> Riprendiamo le parole con le quali la Corte costituzionale ( sentenza n. 187, del 4 - 12 aprile 1990 ) ha sintetizzato la funzione dei gruppi consiliari, considerati per questo addirittura come "organi" ( ne ripareremo ) del Consiglio regionale.

<sup>5</sup> In Parlamento l' evenienza qui delineata è disciplinata positivamente, e in senso contrario a quello qui proposto. Valga, ad esempio, l' articolo 14, comma 6, del Regolamento del Senato: "Quando i componenti di un Gruppo regolarmente costituito si riducono nel corso della legislatura ad un numero inferiore a dieci, il Gruppo è dichiarato sciolto e i Senatori che ne facevano parte, qualora entro tre giorni dalla dichiarazione di scioglimento non aderiscano ad altri Gruppi, vengono iscritti al Gruppo misto, salva la facoltà del Consiglio di Presidenza prevista dal comma precedente".

La facoltà cui si fa cenno è quella riguardante l' autorizzazione alla costituzione di gruppi con meno di dieci senatori ( numero minimo in via ordinaria ), condizionata al fatto che tali gruppi "rappresentino partito organizzati nel paese che abbiano presentato propri candidati, con il medesimo contrassegno, in almeno quindici regioni e siano stati eletti in almeno cinque regioni".

superstite continua a far gruppo da solo, i consiglieri transfughi, anche se più di uno (ma meno di tre, in Lombardia) finiscono nel gruppo misto. L' ipotesi non è di scuola: è andata ad un pelo dal verificarsi in occasione del cambiamento di nome e di linea politica della D.C., diventata Partito Popolare.

In alternativa, proprio nel caso del cambiamento di nome (che sottintende anche un cambiamento di linea politica) di un partito che coinvolga l' intera rappresentanza parlamentare del partito stesso, si possono avere effetti non meno paradossali. Se il gruppo regionale che fa riferimento a quel partito è composto da due consiglieri, uno solo dei quali aderisce al nuovo nome ed alla nuova linea, accadrà che il consigliere che aderisce al mutamento potrà, in molti Consigli, costituire un nuovo "monogruppo", avendo un riferimento ad un gruppo parlamentare e/o ad un partito nazionale; il consigliere renitente, rimasto privo di qualsiasi "copertura" nazionale, dovrà malinconicamente lasciarsi deportare verso il "gruppo misto".

Ognuno può divertirsi a calare queste ipotesi nei diversi contesti, o a sofisticarle ulteriormente. Sta di fatto che la quasi totale mancanza di una disciplina delle vicende dei gruppi in corso di legislatura costituisce una lacuna rimarchevole nell' ordinamento regionale.

Non si tratta tuttavia di una carenza totale: in alcune Regioni le vicende dei gruppi in corso di legislatura trovano una qualche regolamentazione: ma si tratta

- o di norme evidentemente introdotte sull' onda di qualche episodio particolarmente eclatante;<sup>6</sup>
- o di norme molto scarse, che disciplinano soltanto l' ipotesi del passaggio di un consigliere da un gruppo ad altro gruppo nel corso della legislatura.

Neppure la disciplina della fase costitutiva dei gruppi può ritenersi soddisfacente. Vediamo alcune ragioni di insoddisfazione.

Qualche Regolamento interno (Lazio, art. 11; Molise<sup>7</sup>, art. 16; Piemonte, art. 13; Puglia, art. 7; Umbria, art. 10) stabilisce che "*I gruppi consiliari sono costituiti dai consiglieri eletti nella stessa lista*", o contiene norme di tenore praticamente uguale. Ciò implica, alla lettera, che tutti i consiglieri eletti nella stessa lista debbano far parte dello stesso gruppo; o, di converso, che tutti i componenti di un gruppo debbano essere stati

<sup>6</sup> Ci riferiamo ai commi 2.bis e 2.ter dell' articolo 11 del Regolamento consiliare della Liguria, che dispongono:

*"2.bis - I consiglieri che non riescano ad esprimere un capogruppo, entro trenta giorni dalla prima riunione del Consiglio regionale, confluiscono nel gruppo misto:*

*2.ter - Un gruppo consiliare viene sciolto e i componenti vengono trasferiti nel gruppo misto quando nel corso della legislatura, il capogruppo precedentemente eletto non venga più formalmente riconosciuto da uno o più componenti il gruppo stesso e la situazione venutasi a creare impedisca la nomina di un nuovo capogruppo. La norma di cui al presente comma entra in vigore il 1° ottobre 1994."*

<sup>7</sup> Nella regione Molise si tratta addirittura di una disposizione statutaria (art. 11).

<sup>8</sup> La formulazione di queste norme è tecnicamente inesatta. Poiché le liste per le elezioni regionali (a prescindere dalla lista maggioritaria regionale, recentemente introdotta) sono tante quante sono le circoscrizioni provinciali, i "*consiglieri eletti nella stessa lista*" sarebbero, a rigore, gli eletti nella stessa lista provinciale. In realtà è evidente che per "*eletti nella stessa lista*" si vuole intendere "*eletti nelle liste provinciali aventi lo stesso contrassegno*". L' articolo 11 dello Statuto del Molise, ripreso dall' articolo 16 del Regolamento consiliare, è l' unico correttamente formulato.



eletti nella stessa lista.<sup>9</sup> Norme di questo tipo sono di dubbia legittimità (diremmo francamente che sono illegittime): ledono infatti la libertà dei consiglieri, ed istituiscono una specie di "vincolo di mandato" a beneficio non degli elettori, ma addirittura dei soli partiti.

Siamo infatti di fronte ad un recepimento e ad una consacrazione delle norme degli statuti di quasi tutti i partiti, che impongono ai parlamentari del partito di costituirsi in unico gruppo, e che estendono questo obbligo anche ai consigli regionali. Ora, è certamente vero che esiste un indiscutibile legame tra partito e gruppo: ma è un legame che discende dall'ordinamento interno di ogni partito, cioè dell'associazione non riconosciuta cui per avventura gli eletti aderiscono. Fuori dall'ordinamento del partito questo legame non ha rilevanza, non è riconosciuto, non è sanzionato. Recepirlo in un articolo del Regolamento consiliare ha un effetto perverso sul quale probabilmente non si è riflettuto. A parte l'imposizione di quel "vincolo di mandato" cui sopra si accennava, istituzionalizzare il vincolo tra partito e gruppo con una norma regolamentare che ha una indubbia portata pubblicistica significa attribuire al gruppo la natura di organo o comunque di articolazione del partito: col bel risultato di rendere illegittima, alla luce delle stesse leggi regionali, l'erogazione dei contributi regionali al gruppo. Infatti, espressamente o implicitamente, le leggi regionali che prevedono qualche forma di rendicontazione da parte dei gruppi vietano la devoluzione dei contributi a organi o articolazioni di partito. Vale a dire che nella misura in cui è organo o articolazione di un partito politico, il gruppo non può ricevere contributi a carico del bilancio regionale attraverso i fondi del Consiglio.

Noteremo ancora che le norme regolamentari sopra richiamate impediscono perfino la costituzione di gruppi consiliari di "indipendenti eletti nella lista X", cioè l'emergere di una soggettività politica interna al Consiglio ed indipendente dal riferimento ad un partito. Visto poi il cambiamento della legge elettorale regionale, si dovrebbe concludere che nei Consigli regionali in oggetto anche tutti gli eletti nella lista regionale (cosiddetto "listone maggioritario") devono far parte dello stesso gruppo: e questo davvero contrasta con ogni logica e con ogni realtà.

Riteniamo tuttavia che queste disposizioni, apparentemente tassative, siano state in realtà applicate con una certa elasticità. Segnaliamo inoltre che Statuto e Regolamento consiliare della regione Molise consentono una "uscita di sicurezza": dispongono infatti che "*Qualora un consigliere non intenda appartenere al gruppo nelle cui liste è stato eletto può entrare a far parte di altro gruppo, che ne (?) sia consenziente*". A parte l'incongruenza di attribuire al gruppo la titolarità delle liste dei candidati (se mai, logicamente e cronologicamente, sarebbe l'inverso), e l'ardito scorcio sintattico finale, i diritti dei consiglieri sono salvaguardati.

C'è poi un'altra questione, più elegante e più intrigante.

---

<sup>9</sup> Fa storia a sé, in certo senso, l'articolo 7 del Regolamento consiliare della Puglia. Il comma 3 di tale articolo dichiara: "*Costituiscono gruppo misto i Consiglieri che non abbiano dichiarato a quale Gruppo intendano appartenere e quelli che, nel corso della legislatura, abbiano dichiarato la loro autonomia dal raggruppamento nella cui lista furono eletti.*" Sembra perciò di poter dedurre che in Puglia i consiglieri eletti in una lista devono inizialmente aderire tutti allo stesso gruppo; e che, ove nel corso della legislatura "dichiarino la loro autonomia dal raggruppamento nella cui lista furono eletti", cioè escano dall'obbligatorio gruppo di lista, non hanno possibilità di formare un nuovo gruppo o di aderire ad altri gruppi, ma vanno a purgare la loro "autonomia" nel Gruppo misto.

Diversi Regolamenti stabiliscono, con dizioni pressoché equivalenti, che entro un certo termine i consiglieri dichiarano a quale gruppo consiliare intendano appartenere, o intendono aderire.<sup>10</sup> Questa disposizione apre un problema: esiste un diritto del consigliere ad essere accolto nel gruppo verso il quale esprime i suoi amorosi sensi? La domanda non è oziosa: rifletta anzi alcuni casi che si sono concretamente presentati all'inizio della presente legislatura, caratterizzata dallo scomporsi e dal ricomporsi di alcune forze politiche, e dalla elezione di aderenti allo stesso partito in liste diverse (liste provinciali, con un solo simbolo; e lista regionale, collegata a più simboli).

Posta la domanda, tentiamo una risposta.

Stando al tenore letterale delle norme sopra ricordate, si deve notare che i consiglieri esprimono una "intenzione" ("intendono appartenere" - "intendono aderire"). Ciò non significa che la loro intenzione debba avere il risultato che essi dichiarano di volere. In nessun modo i Regolamenti consiliari parificano l'intenzione di aderire ad un gruppo al diritto di far parte di quel gruppo. Poiché il gruppo è comunque una associazione di consiglieri<sup>11</sup>, l'intenzione di farne parte produce una reale appartenenza al gruppo solo se si incontra con altre intenzioni uguali e concorrenti di altri consiglieri<sup>12</sup>. L'articolo 18 della Costituzione stabilisce, in via generale, che "i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente". Vale a dire che nessuno può essere obbligato ad associarsi con persone con le quali non voglia associarsi, né può obbligare altri, che non lo vogliano, ad associarsi con lui. L'associazione nasce solo dall'accordo (cioè dal concorso di volontà, e non dalla semplice e unilaterale dichiarazione di intenzione) delle parti: un accordo che configura un vero e proprio contratto, e che dà vita ad un soggetto giuridico che si organizza e si dà un proprio ordinamento interno sempre in base ad accordi tra associati.

Il discorso vale anche per gli eletti col simbolo di uno stesso partito. L'appartenenza allo stesso partito può, se mai costituire una motivazione politica e sociologica sulla base della quale dare vita all'accordo per la costituzione di un gruppo in comune: ma non sostituisce, e non può sostituire, la mancanza dell'accordo. Come già si è accennato, i rapporti tra i consiglieri regionali ed i partiti di appartenenza non possono avere giuridicamente alcuna influenza per l'ordinamento interno del Consiglio. I consiglieri eletti non rappresentano i rispettivi partiti, se non appunto in senso politico e sociologico: in termini giuridici ed istituzionali i consiglieri rappresentano l'intera Regione ed esercitano le loro funzioni senza alcun vincolo di mandato. Si che obbligare uno o più consiglieri, sulla base della loro provenienza partitica, ad associarsi con altri con i quali non vogliono associarsi, costituisce una violazione della autonomia e della libertà di azione politica che tutti gli Statuti regionali riconoscono loro.

<sup>10</sup> Non ci soffermiamo su una questione linguistico - formale, sintetizzabile in questi termini: si "appartiene" o "aderisce" a qualcosa che già esiste; ma allora i gruppi esistono già prima della "adesione" o della "dichiarazione di appartenenza" dei Consiglieri? E' evidente peraltro che si tratta solo di una formulazione approssimativa della norma: a meno che non si voglia insinuare che i gruppi sono già precostituiti a cura dei partiti. In ogni caso, una dizione meno approssimativa potrebbe essere: "comunicano quale gruppo intendono concorrere a costituire", o qualcosa di simile.

<sup>11</sup> Non vogliamo pregiudicare qui la natura giuridica dei gruppi: ma è certo che, quale che sia la loro natura (organo dei partiti, organo del Consiglio, associazione non riconosciuta), essa si innesta sempre e comunque su una struttura associativa. Lo conferma la prassi parlamentare, che riconosce pacificamente una potestà di autoregolamentazione dei gruppi, comprensibile solo se si ammette il loro substrato di associazione.

<sup>12</sup> Prescindiamo naturalmente dal caso del "monogruppo", per il quale i problemi in esame non si pongono

A sostegno di questa argomentazione giuridica, soccorre anche il normale buon senso. Se si ammettesse che il dichiarare l' intenzione di aderire ad un gruppo fosse sufficiente per dare il diritto di far parte di quel gruppo, i gruppi maggiori, suddividendosi, potrebbero "colonizzare", dominare e svuotare i gruppi minori. Nel corso della legislatura i consiglieri potrebbero liberamente dedicarsi al "turismo" da un gruppo all' altro, senza che i gruppi cui via via dichiarano di voler aderire possano eccepire alcunché. Ne risulterebbe negata la funzione "politica" dei gruppi consiliari, quella cioè di rappresentare all' interno dell' assemblea correnti di opinione politica che hanno trovato un proprio consenso specifico nell' elettorato.

Dal punto di vista delle norme positive dei Regolamenti consiliari, troviamo argomenti favorevoli all' opinione sopra esposta

- nello Statuto (art. 11) e nel Regolamento consiliare del Molise che, come abbiamo visto, richiedono, quanto meno nella fase di prima costituzione, che il consigliere possa aderire ad un gruppo diverso da quello cui dovrebbe essere assegnato per provenienza politica, a condizione che il gruppo da lui prescelto sia "consenziente";
- nel Regolamento consiliare del Veneto che, all' articolo 9, comma 4, consente nel corso della legislatura l' uscita da un gruppo e l' adesione ad altro gruppo "che ne (?) sia consenziente".

L' espressa necessità di consenso e di accordo, prevista in queste disposizioni, conferma le argomentazioni che abbiamo svolto.

Ci sembra quindi di poter concludere che anche nella fase di prima costituzione dei gruppi, un gruppo in via di formazione possa rifiutare l' adesione di altri consiglieri.  
<sup>13</sup> A maggior ragione, l' adesione potrà essere rifiutata in corso di legislatura.

Resta un punto da chiarire: quale sia l' organo competente a dirimere le controversie in questa materia. Alla Camera dei Deputati, il Regolamento (articolo 11, comma 2) dispone che l' Ufficio di presidenza "*decide i ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei gruppi*": norma che fornisce, tra l' altro un appiglio indiziario a conferma - secondo quanto abbiamo sopra sostenuto - che la costituzione dei gruppi non ha quell' automatismo che discenderebbe dall' obbligo di accogliere qualsiasi adesione o dalla impossibilità di respingere richieste di adesione. Una norma simile si riscontra soltanto nel Regolamento consiliare della Calabria (art. 18) e in quello della Puglia (art. 8, comma 2). Le altre Regioni che si trovino di fronte a problemi riguardanti i gruppi consiliari potranno applicare in via di analogia la norma della Camera, o invocare - appoggiandosi ai Regolamenti della Camera, della Calabria e della Puglia - una presunzione di competenza a favore dell' Ufficio di presidenza.

Chiuso - ma purtroppo non esaurito soddisfacentemente - l' esame del costituirsi e del mutare dei gruppi in corso di legislatura, accenniamo brevemente alle funzioni che i Regolamenti attribuiscono ai gruppi, o meglio, nella maggior parte dei casi, ai capigruppo o presidenti di gruppo.

Pressoché ovunque compete ai gruppi, con poche sfumature diverse:

<sup>13</sup> Per quanto riguarda i gruppi parlamentari, la cui normativa e la cui prassi possono essere utilizzate ad integrazione delle lacune dell' ordinamento interno dei Consigli, si veda Rescigno G. U., voce *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*. Secondo il Rescigno, che peraltro esprime l' opinione corrente e pressoché pacifica, un gruppo può rifiutare l' adesione di un deputato o di un senatore: in tal caso la Presidenza della Camera o del Senato può soltanto prendere atto di questa decisione.

- a) suddividere i propri membri tra le diverse commissioni consiliari permanenti ( l' assegnazione dei consiglieri alle commissioni non richiede di essere confermata dal consenso dei consiglieri stessi);
- b) determinare, nei Consigli per i quali vige il principio del "voto ponderato" in commissione, il "pacchetto" di voti spettante a ciascun consigliere del gruppo in ogni commissione;
- c) designare , per ciascun gruppo, i componenti di commissioni speciali di inchiesta o di indagine e studio, indicando anche il "pacchetto" di voti di ogni componente;
- d) concorrere, attraverso la Conferenza dei capigruppo, a determinare il calendario dei lavori ed il programma delle sedute delle commissioni consiliari e del Consiglio;
- e) esprimere parere sulla formazione delle delegazioni ufficiali del Consiglio .<sup>14</sup>

Queste sono le funzioni generalmente assegnate ai gruppi da norme regolamentari. Accanto ad esse, vi è poi una serie non determinabile di interventi sul piano politico, consacrati dalla consuetudine ma non catalogati in disposizioni giuridiche, che fanno dei gruppi altrettanti punti di riferimento della dialettica politico - istituzionale che si svolge nei Consigli ed attorno ai Consigli.

Certamente non si esauriscono qui le funzioni dei gruppi consiliari: altri compiti sono loro riconosciuti da leggi regionali: ma al momento ci interessa far mente locale sui compiti derivanti da disposizioni dei Regolamenti; sulle leggi regionali torneremo in seguito.

Dall' elencazione che abbiamo riportato, è chiaro che i gruppi si pongono come strumenti imprescindibili per l' esercizio di alcuni dei diritti riconosciuti ai consiglieri. Vedremo che il diritto riconosciuto ad ogni consigliere di disporre presso la sede della Regione degli spazi, dei servizi e delle attrezzature necessari per lo svolgimento dell' attività consiliare viene soddisfatto attraverso l' assegnazione di locali, mezzi e contributi ai gruppi. Ma, per restare a quanto disposto dai Regolamenti, anche il diritto dei consiglieri, come membri dell' organo collegiale Consiglio, di determinarne l' ordine del giorno e l' organizzazione dei lavori, viene esercitato attraverso il gruppo. In particolari casi ( discussioni "organizzate" con contingentamento dei tempi) perfino il diritto di parola in assemblea è commisurato al gruppo di appartenenza e quindi condizionato dal gruppo. Il diritto di appartenenza e di voto nelle commissioni è filtrato e condizionato dai gruppi consiliari, addirittura in misura tale *"da legittimare la domanda se tale diritto competa ancora al singolo consigliere o non sia piuttosto un diritto dei gruppi che ne affidano l' esercizio al singolo consiglieri"*.<sup>15</sup>

Gli Statuti ed i regolamenti consiliari hanno, sotto questo aspetto, ripreso e sviluppato le regole vigenti in Parlamento quanto alle funzioni ed ai poteri dei gruppi. I Consigli regionali sono organizzati "per gruppi" e dai gruppi; alla volontà dei gruppi è assegnata forza determinante in determinate materie. I gruppi acquistano un preciso rilievo come soggetti dell' attività consiliare; ed ai capigruppo è riconosciuto il potere di rappresentare e riassumere la volontà degli aderenti ai gruppi. La compenetrazione tra Consiglio e gruppi è tanto forte che pressoché tutti gli Statuti regionali hanno attribuito al Regolamento consiliare, cioè alla massima espressione del potere interno all'

<sup>14</sup> In qualche Regione, come in Emilia - Romagna, questa attribuzione è specificatamente indicata dal Regolamento consiliare (art. 7, comma 1, lett. 1)); ; ma praticamente in tutte le Regioni è una funzione riconosciuta, in via di consuetudine, ai gruppi.

<sup>15</sup> P. Siconolfi, *Finanziamento, controllo e natura giuridica dei gruppi consiliari*, cit., pag.30 dell' estratto.

istituzione Consiglio, la competenza "riservata" a regolare la costituzione e le vicende dei gruppi.

Meraviglia invece che i Regolamenti di Consigli tanto "gruppocentrici" non riservino attenzione né spazi agli ordinamenti interni dei gruppi.

Che i gruppi debbano avere un proprio ordinamento interno, in forma di regolamento o di statuto o di altro atto di auto - organizzazione, è evidente. Quando si dispone che ogni gruppo abbia un capogruppo, si dà per implicito che ci siano regole interne al gruppo che disciplinano questa elezione. Quando si chiede che il gruppo approvi il rendiconto della gestione dei contributi ricevuti dal Consiglio, si suppone che esista una normativa interna anche abbastanza complessa, che stabilisce chi rediga il rendiconto, chi lo proponga al gruppo, con quali modalità il gruppo lo esamini e lo approvi. Si suppone, si presume, si dà per implicito: ma non si stabilisce che i gruppi debbano ufficializzare queste regole interne, né che debbano renderle pubbliche o almeno comunicarle agli Uffici di presidenza dei Consigli. Solo il Regolamento consiliare della Liguria ( art. 11, comma 2 ) prevede che i gruppi debbano avere un "*proprio autonomo regolamento da depositare presso l' Ufficio di Presidenza*". Altri (rari) accenni alle normative interne dei gruppi troviamo tuttavia in alcune leggi regionali: nella legge n. 5/1985 dell' Emilia - Romagna <sup>16</sup>; nella legge n. 15/1993 dell' Abruzzo <sup>17</sup>; nella legge n. 12/1972 del Piemonte <sup>18</sup>.

Per quanto rari, gli accenni sopra richiamati bastano a confermare che i gruppi hanno sicuramente il potere - secondo alcune Regioni, l' obbligo - di determinare un proprio ordinamento, che acquista rilevanza nei confronti degli aderenti al gruppo ed anche, se debitamente comunicato, dell' Ufficio di presidenza del Consiglio. Resta, per il momento, in discussione se questo potere - dovere discenda da una generale facoltà di auto - regolamentazione da riconoscersi ad ogni collegio, o sia invece l' espressione di un accordo , anche sotto forma di adesione a norme pre - formate, degli "associati" al gruppo.

Da tutto questo girovagare tra le norme dei Regolamenti, ci pare di poter trarre alcune conclusioni di portata generale:

- Il "gruppo" consiliare, al pari del "gruppo" parlamentare, indica e costituisce una "formula organizzatoria" <sup>19</sup>, grazie alla quale si supera una concezione "atomistica" delle assemblee elettive, e si attribuisce una serie di poteri a strutture associative interne al Consiglio, espropriandone, per così dire, i singoli consiglieri. Il "gruppo" diventa così il centro di imputazione di una serie di poteri, di funzioni, di facoltà, che in via di principio dovrebbero appartenere al singolo consigliere, e per esercitare i quali ogni consigliere deve essere "consigliere in gruppo". Ciò è tanto vero che è

<sup>16</sup> Articolo 4: "*Ciascun gruppo, sulla base di scelte autonome, organizza il proprio funzionamento*".

<sup>17</sup> Articolo 10:

"1. *Ciascun gruppo consiliare può adottare un regolamento interno per definire le modalità di impiego e di rendicontazione dei contributi ad esso assegnati.*

2. *Detto regolamento deve essere portato a conoscenza dell' Ufficio di Presidenza, che ne verifica la compatibilità con la presente legge.*"

<sup>18</sup> Articolo 4, comma 1 : "*Ogni Gruppo provvede autonomamente in base ad apposito regolamento interno ed a cura dei propri organi direttivi alle spese inerenti il proprio funzionamento*".

<sup>19</sup> Usiamo questa espressione nel senso attribuitole da M. S. Giannini nel suo *Corso di diritto amministrativo*. Per il Giannini le "formule organizzatorie" "*appartengono al novero dei precetti che regolano rapporti organizzativi, ma non esprimono tanto un precetto fondamentale - cioè un principio - quanto un gruppo di precetti collegati ad un precetto centrale e da questo derivati*".

previsto un "gruppo misto" nel quale possono - e devono - diventare "consiglieri in gruppo" tutti quei consiglieri ai quali non sia consentito "essere in gruppo" in altro modo.

- Considerare il "gruppo" come espressione di una "formula organizzatoria" consente di superare la contraddittorietà del concetto di "monogruppo", nel quale cozzano l'idea di pluralità, costitutiva del concetto di gruppo, e l'unicità del componente. Come "formula organizzatoria" il "gruppo" viene in rilievo non per essere composto di più persone, ma per essere l'ipotesi, l'espressione essenziale di come sono assegnate e distribuite alcune funzioni politiche, determinanti per la vita ed i lavori consiliari, all'interno dell'istituzione Consiglio. Da questo punto di vista, diventa irrilevante, o almeno secondario, il numero dei componenti il "gruppo". Se ci è concesso un paragone, a certi fini giuridici (per es. assistenziali, o tributari) l'individuo viene in considerazione come "individuo in famiglia", tanto da dover esibire lo "stato di famiglia": in tali casi, tuttavia, anche chi vive da solo costituisce una "famiglia", a nulla rilevando il fatto che "famiglia" (esattamente come "gruppo") dica una pluralità di persone.
- Il "gruppo" (qui potremmo dire anche, al plurale, i gruppi) presuppone sempre una manifestazione di volontà grazie alla quale esso sorge. Sarà, nella maggior parte dei casi, una manifestazione di volontà successiva all'elezione a consigliere, consistente nella indicazione da parte del consigliere del gruppo al quale intende aderire. In altri casi - cioè in quelle Regioni i cui Statuti o Regolamenti consiliari obbligano (con i temperamenti sopra esaminati) gli eletti nelle liste con uguale contrassegno a formare gruppo insieme - sarà una manifestazione anteriore all'elezione, consistente nell'accettare la candidatura in una lista con un certo contrassegno. In ogni modo, l'appartenenza ad un gruppo non è mai indipendente dalla volontà del consigliere. Alla fin fine, anche l'appartenenza al gruppo misto presuppone una manifestazione di volontà: la accettazione, fin dal momento della elezione, delle regole che a certe condizioni impongono l'iscrizione al gruppo misto.<sup>20</sup>
- La presenza di una manifestazione di volontà, normalmente concorrente e combinantesi con altre volontà concordi, conduce ad attribuire al gruppo il carattere di associazione, o almeno di identificare nel gruppo anche un substrato di tipo associativo. Resta l'anomalia del "monogruppo", che peraltro può essere in qualche modo risolta o superata. Se è vero, infatti, che per nascere una associazione richiede una pluralità di soci che la costituiscano, è anche vero che, una volta costituita, l'associazione può vivere anche con un solo socio: l'articolo 27, comma 2, del Codice civile dispone infatti che solo il venir meno di *tutti* gli associati, e non il ridursi di essi ad uno, produce l'estinzione della associazione. Il "monogruppo" può sorgere grazie a norme positive che lo ammettono: e questo sana il suo vizio genetico dovuto alla mancanza di una pluralità di aderenti. Costituito che sia, il suo potenziale sviluppo come associazione, aperta alla adesione di altri e per il momento sopravvivate con un unico aderente, è ammissibile.<sup>21</sup>

### Capitolo III - I gruppi consiliari nelle leggi regionali.

Le leggi regionali si occupano dei gruppi consiliari essenzialmente per regolare l'assegnazione, a loro favore ed a carico dei fondi del Consiglio, di locali, attrezzature e

<sup>20</sup> Nel caso dell'iscrizione al gruppo misto si potrebbe addirittura parlare di una duplice manifestazione di volontà: una, positiva, consistente nella accettazione delle regole, di cui si è detto; l'altro, negativa ed eventuale, consistente nella mancata adesione ad uno degli altri gruppi consiliari.

<sup>21</sup> Confronta Siconolfi, *op. ult. cit.*, pag. 37 ss.

personale; e per disciplinare l' erogazione, la gestione e la rendicontazione di contributi ai gruppi, per le loro spese di funzionamento, sempre a carico dei fondi del Consiglio.

Questo obbligo di fornire supporto logistico ed economico ai gruppi discende in alcuni casi da espresse disposizioni degli Statuti regionali (Calabria, Emilia - Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche <sup>22</sup>, Molise, Toscana, Umbria, Veneto), ed è stato poi specificato e attuato con leggi regionali; in altri casi è stato disposto direttamente con leggi regionali. La disciplina con legge regionale è da ritenersi comunque indispensabile in osservanza dell' articolo 3 della legge statale n. 853/1973.

Il panorama offerto dalle leggi regionali su queste materie è piuttosto accidentato.

Si può preliminarmente osservare che nessuna Regione ha fatto ricorso alla "monetizzazione" integrale dei supporti ai gruppi, cioè alla soluzione certamente più speditiva consistente nell' assegnazione ai gruppi di un contributo globale in denaro a copertura delle esigenze di spazi, attrezzature, personale ecc. In tutte le Regioni c' è una combinazione di fornitura di servizi "in natura", di assegnazione di personale, di erogazioni in moneta.

Per quanto riguarda l' assegnazione di locali, non ci sono particolari problemi: l' Ufficio di presidenza decide l' assegnazione di sedi ai gruppi <sup>23</sup>, commisurandone le dimensioni alla consistenza numerica dei gruppi stessi. Si può soltanto notare che, a parità di consistenza numerica, non tutti i gruppi hanno le stesse esigenze. Tra un gruppo i cui componenti non rivestono cariche regionali aggiuntive rispetto a quella di consigliere, ed un gruppo che annoveri tra le sue file assessori regionali, presidenti di commissioni consiliari, componenti dell' Ufficio di presidenza, si crea una notevole disparità pratica.

All' assegnazione dei locali si accompagna la dotazione di arredi, attrezzature d' ufficio e simili. Di norma questi beni mobili vengono dati in consegna, previa inventariazione, al capogruppo, che "*ne diviene consegnatario responsabile*", secondo una formula presente in molte leggi regionali. Questo aspetto merita di essere segnalato, perché comporta un risvolto interessante. Pressoché tutte le leggi regionali in materia di amministrazione e contabilità fanno rinvio, per moltissima parte, alle norme di contabilità di Stato. Ora, secondo tali norme ( articolo 624 del R.D. 25 maggio 1924, n. 827 ), i consegnatari responsabili di materiali sono costituiti "*agenti contabili di materie*" e come tali sono dichiarati soggetti all' obbligo di conto giudiziario; o, se vogliamo girarla sotto il profilo della gestione provveditoriale, sono tenuti almeno ad un rendiconto da inserire in quello del provveditore soggetto, a sua volta, all' obbligo di conto giudiziario. Vale a dire che i capigruppo potrebbero rischiare di trovarsi, per via di richiami e di connessioni, soggetti al controllo della Corte dei Conti.

Carattere intermedio tra il sostegno in natura ed il sostegno economico hanno le diverse "franchigie" riconosciute ai gruppi: franchigie postali, telefoniche, di telefax, di fotocopiatura, di stamperia. Queste franchigie sono state, in moltissimi casi,

<sup>22</sup> Il caso dello Statuto della regione Marche è particolare: non stabilisce infatti sic et simpliciter un diritto dei gruppi ad una serie di supporti, ma rinvia al Regolamento consiliare la posizione di "*norme concernenti...il funzionamento ed il finanziamento dei gruppi consiliari*". Pone quindi una riserva di regolamento, superata però dall' art. 3 della legge statale 853/1973 che richiede una legge regionale a sostegno quanto meno dei contributi ai gruppi.

<sup>23</sup> In qualche caso è chiarito che le sedi devono essere "*nell' edificio che ospita il Consiglio regionale*" (per es., Emilia - Romagna, legge n. 17/1973, art. 2)

“delegificate”: sono cioè previste genericamente in leggi, ma affidate, per la determinazione del loro ammontare, a decisioni dell’ Ufficio di presidenza.

L’ assegnazione di personale ai gruppi è uno dei punti dolenti.

Il numero e la qualifica del personale presso ciascun gruppo è determinato, sempre con riferimento alle dimensioni del gruppo, o direttamente dalle leggi regionali o, grazie a una razionale “delegificazione”, da atti dell’ Ufficio di presidenza.

Quanto alla provenienza del personale dei gruppi, tralasciando di fare la storia delle diverse posizioni succedutesi nel tempo, possiamo sintetizzare come segue le soluzioni *standard* oggi correnti:

1. Assegnazione ai gruppi esclusivamente di personale regionale, che può essere:
  - 1.1. o solo personale in servizio presso il Consiglio regionale, abbia o no il Consiglio un proprio ruolo organico autonomo rispetto a quello della Giunta regionale;
  - 1.2. o genericamente personale della Regione: in tal caso è normalmente richiesto un assenso della Giunta per quanto riguarda i dipendenti non in servizio presso il Consiglio.
2. Assegnazione ai gruppi esclusivamente di personale pubblico, che può essere indifferentemente
  - 2.1. personale regionale
  - 2.2. personale acquisito da altre pubbliche amministrazioni, statali o locali, mediante comando.
3. Assegnazione ai gruppi
  - 3.1. di personale regionale;
  - 3.2. di personale di altre pubbliche amministrazioni, acquisito mediante comando;
  - 3.3. di personale assunto a carico del Consiglio regionale, a tempo determinato, per una durata non superiore a quella della legislatura <sup>24</sup>; in alcuni casi il numero di personale che può essere assunto in questo modo è contingentato.
4. Assegnazione ai gruppi
  - 4.1. di personale regionale;
  - 4.2. di personale di altre pubbliche amministrazioni, acquisito mediante comando;
  - 4.3. autorizzazione ai gruppi di avvalersi di personale esterno, non appartenente a pubbliche amministrazioni, mediante contratto a tempo determinato, stipulato dagli stessi gruppi, con rimborso degli oneri da parte del Consiglio regionale attraverso un finanziamento sostitutivo ragguagliato al costo del personale regionale, spettante al gruppo, che viene surrogato da queste assunzioni esterne.
5. In diverse Regioni è poi riconosciuta ai gruppi la facoltà di non avvalersi, per una certa quota, del personale loro spettante, ottenendo in cambio le somme

<sup>24</sup> Questa possibilità sembra residuare soltanto in Emilia - Romagna e in Veneto.



corrispondenti al costo del personale cui hanno rinunciato. I gruppi possono impiegare questo contributo sostitutivo per :

- 5.1. stipulare, in proprio, soltanto contratti di consulenza o comunque di lavoro autonomo<sup>25</sup> ;
- 5.2. o per acquisire, oltre a prestazioni di lavoro autonomo o professionale, anche prestazioni di lavoro subordinato a termine.

Aggiungiamo, per completezza, che al personale di ruolo regionale assegnato ai gruppi può essere corrisposto un assegno aggiuntivo ( il c.d. "assegno a differenza") pari alla differenza tra il trattamento economico della qualifica posseduta e il trattamento spettante per la qualifica corrispondente al posto effettivamente occupato presso il gruppo.

Le ipotesi di cui ai punti 1, 2, 3 e 4 si combinano , come si è detto, con l' ipotesi di cui al punto 5. Nel complesso , non si può certamente parlare di un orientamento univoco tra le varie Regioni. Vanno tuttavia segnalate alcune tendenze che sembrano abbastanza condivise:

- nessuna Regione ha optato per una integrale "monetizzazione" per quanto riguarda il personale dei gruppi, attraverso la corresponsione ai gruppi di un contributo in denaro col quale essi facciano fronte autonomamente ai bisogni di personale. Ci sono state proposte, ma non risultano ancora attuate<sup>26</sup> .
- Cresce il disfavore verso le assunzioni di personale esterno, da assegnare ai gruppi, da parte degli Uffici di presidenza, mentre si diffonde la tendenza ad assegnare ai gruppi soltanto personale regionale di ruolo, o comunque dipendenti pubblici di ruolo. Questo per contenere, ed in prospettiva eliminare, quelle sacche di "preariato" ormai storico costituite attraverso le assunzioni esterne.
- Si sta sperimentando in alcune Regioni l' ipotesi, che non entusiasma i gruppi, di scaricare sui gruppi stessi la titolarità degli eventuali contratti di assunzione di personale esterno.

Abbiamo citato il problema del "preariato" consolidatosi attraverso (ma non solo) il personale esterno assunto per i gruppi. Per eliminare queste situazioni, si è fatto ricorso ad inquadramenti in ruolo mediante "concorsi riservati", con modalità di svolgimento del tutto speciali rispetto alle normali procedure in materia di accesso agli organici delle pubbliche amministrazioni. A questo espediente ha però posto limiti una sentenza della Corte costituzionale (n. 187 del 1990), che più avanti considereremo per altri aspetti.

La sentenza, pur riconoscendo la legittimità di due leggi regionali, una della Liguria e una della Toscana, che prevedevano uno di questi "concorsi riservati", ha affermato che:

<sup>25</sup> Riteniamo sia il caso della regione Basilicata (art. 8 legge regionale n. 30/1993), che consente ai gruppi l' impiego dei contributi sostitutivi "anche per la stipula di convenzioni dirette all' acquisizione di servizi e di prestazioni d' opera, consulenze professionali, senza preconstituire, in alcun modo diritti all' inquadramento nell' amministrazione regionale". Dove tuttavia quell' "anche" lascia qualche dubbio.

<sup>26</sup> Sembrerebbe, ma il condizionale è d' obbligo data la carenza di notizie precise, che la regione Toscana, dopo aver completamente delegificato la materia del personale dei gruppi, stia orientandosi verso questa soluzione. Anche alla Liguria è stata attribuita l' intenzione di arrivare ad una integrale "monetizzazione". Ne accenniamo per dovere di cronaca, senza potere al momento confermare o precisare.

- Le norme regionali che prevedono tali procedure di accesso sono da considerarsi transitorie, dettate da "una situazione che, sia pure attraverso sistemazioni successive, trae origine da esigenze e da circostanze eccezionali, connaturate al primo impianto dei gruppi consiliari";
- Tali norme sono "finalizzate al passaggio alla nuova disciplina di regime, che appare più rigorosa e più coerente con i principi applicabili alla materia";
- Le norme medesime possono essere valutate in modo non sfavorevole, "in quanto dirette esclusivamente alla definitiva eliminazione delle conseguenze di un periodo eccezionale ormai da tempo concluso".

Vale a dire che, secondo la Corte costituzionale, le possibilità di percorrere ancora - per una sola volta, dovendosi arrivare alla "definitiva eliminazione" del precariato sorto in "un periodo eccezionale ormai da tempo (?) concluso" - la strada dei concorsi riservati è quanto meno subordinata alla contestuale approvazione di leggi regionali che garantiscano il non rinnovarsi del precariato. Resta poi da vedere se la Corte abbia considerato ormai "concluso" il suddetto periodo eccezionale per tutte le Regioni, potendosi ritenere definito e stradefinito il "primo impianto dei gruppi consiliari", o se la conclusione sia da considerarsi avvenuta solo nelle Regioni che hanno già provveduto a indire ogni assunzione dall'esterno per i gruppi. Qualche Regione, magari in sede di recepimento del Decreto legislativo 29/1993, ha recentemente tentato di battere nuovamente la strada dei "concorsi riservati": le relative disposizioni risulterebbero essere ancora in itinere.

Per connessione, accenniamo agli effetti, su questa materia, dell'entrata in vigore del Decreto legislativo 29/1993 e del nuovo contratto collettivo di comparto.

Il Decreto legislativo 29/1993 stabilisce che l'accesso agli impieghi debba avvenire per pubblico concorso; solo nel caso di incarichi dirigenziali si consente l'assunzione dall'esterno con contratti di diritto privato.

Quanto al nuovo contratto collettivo, esso sembra incidere su due punti:

1. la possibilità di continuare ad assumere personale esterno a tempo determinato;
2. la possibilità di continuare a corrispondere al personale di ruolo assegnato ai gruppi l'assegno a differenza che sopra abbiamo ricordato.

In ordine al primo punto, sembrava che l'articolo 16 del contratto dovesse impedire tale possibilità. La norma contrattuale, infatti,

- elenca i casi per i quali le amministrazioni del comparto possono ricorrere alla stipulazione di contratti individuali per l'assunzione di personale a tempo determinato; in questo elenco tassativo non sono ricomprese fattispecie cui sia riconducibile il personale dei gruppi;
- sancisce la nullità dei contratti stipulati al di fuori delle ipotesi previste.

Di fronte a tanta tassatività del Decreto legislativo e del contratto, si è però eccitato che l'impiego presso i gruppi concreta una attività particolare, nata come speciale incarico legato all'organo politico o di direzione politica da un rapporto fiduciario, nel quale l'*intuitus personae*, ovvero la considerazione soggettiva della persona dell'incaricato, gioca in modo determinante. L'articolo 72 del Decreto legislativo 29/1993 ha dettato una disciplina transitoria in attesa dei contratti collettivi nazionali, i quali costituiscono una fonte di delegificazione rispetto alla normativa prevalente. Questa disciplina transitoria prevede:

- la non immediata abrogazione, limitatamente agli istituti del rapporto di lavoro, di tutte le precedenti norme generali e speciali vigenti alla data di entrata in vigore del Decreto legislativo;
- la successiva inapplicabilità delle suddette disposizioni a seguito della stipula dei contratti collettivi, in relazione ai soggetti ed alle materie dagli stessi contemplati.
- la caducazione, in ogni caso, delle medesime disposizioni dal momento della sottoscrizione del secondo contratto.

In sostanza, si sostiene che le modalità di "provvista" del personale per i gruppi consiliari (così come per le altre strutture della Regione), stabilite da norme legislative di carattere speciale, costituiscono per lo più disposizioni attuative dell'assetto organizzativo prefigurato da norme statutarie, ed in quanto tali non disapplicabili dal contratto di comparto, essendo la materia organizzativa riservata alla legge (vedi la legge 421/1992, che dispone tale riserva).

In ordine al secondo punto, cioè la corresponsione dell'*assegno a differenza*, sembrava che l'articolo 47, comma 3, del contratto escludesse radicalmente tale possibilità. La norma contrattuale prevede infatti che dalla data di stipulazione del contratto siano inapplicabili le norme emanate dalle singole amministrazioni del comparto nell'esercizio di potestà legislativa o regolamentare, che stabiliscono trattamenti normativi od economici speciali per categorie di personale dipendente dalle amministrazioni stesse o che siano comunque incompatibili con le disposizioni del contratto.

Tuttavia le Regioni hanno ritenuto di soprassedere all'applicazione di tale norma contrattuale. Questo orientamento è stato deciso in un incontro - seminario, svoltosi a Venezia nel giugno 1995 presso la sede della regione Veneto; e sembra avvalorato da un parere dell'Avvocatura dello Stato richiesto dalla stessa regione. Si è infatti ritenuto, per dirla in sintesi, che la corresponsione dell'*assegno a differenza* non fosse preclusa dalla norma contrattuale. Tale corresponsione infatti sarebbe espressione del potere ordinatorio dell'ente di assegnare il personale a specifiche qualifiche funzionali, a fronte delle quali al dipendente interessato non verrebbe corrisposto alcun trattamento economico o normativo speciale, bensì il trattamento contrattuale ordinario previsto per tutto il personale inquadrato in quella medesima qualifica funzionale.

Non diremmo che queste interpretazioni siano al tutto convincenti: ma è noto che le leggi per i cittadini si applicano, per i potenti si interpretano. Staremo dunque contenti al *quia*. Esula poi dai limiti di queste note proporre soluzioni, in prospettiva, per tutti i problemi che abbiano ricordato.

Passiamo ora ai contributi in denaro che, in tutte le Regioni, sono assegnati ai gruppi.

Anche in questo campo vi sono differenze non lievi tra le varie Regioni. In via generale possiamo schematizzare i contributi come segue:

1. In tutte le Regioni (eccetto il Veneto)
  - 1.1. un contributo mensile uguale per tutti i gruppi, indipendentemente dalla loro consistenza numerica;
  - 1.2. un ulteriore contributo mensile costituito
    - 1.2.1. o da una cifra fissa per ogni consigliere componente il gruppo

1.2.2. o da cifre che variano, a scaglioni, con riferimento al numero dei consiglieri che costituiscono i gruppi.

2. In via particolare, in tutte le Regioni (eccettuate Abruzzo, Campania, Liguria, Marche, Umbria, Veneto) un ulteriore contributo
- 2.1. o determinato in cifra mensile, in misura articolata per scaglioni secondo il numero dei componenti il gruppo, e destinato in teoria a coprire spese di *"aggiornamento, studio e documentazione, nonché per diffondere fra la società civile la conoscenza dell'attività dei gruppi consiliari"*,<sup>27</sup> ma in pratica cumulato con gli altri contributi per la copertura di tutte le spese dei gruppi;
- 2.2. o determinato in cifra annuale, ma corrisposto in rate mensili, anch'esso articolato per scaglioni secondo il numero dei componenti il gruppo, senza vincoli neppure formali di destinazione.

Sta a sé la regione Veneto, che ha stabilito un unico contributo mensile ammontante

- a 1.000.000 di lire per ognuno dei primi sette consiglieri iscritti al gruppo;
- a 700.000 lire per ognuno dei consiglieri dall'ottavo al quindicesimo;
- a 500.000 lire per ognuno dei consiglieri oltre il quindicesimo.

Questo è il quadro generale. C'è da aggiungere che l'ammontare delle varie voci varia notevolmente da Regione a Regione: per esempio, il contributo fisso mensile uguale per tutti i gruppi (voce 1.1) varia da 700.000 lire, in Campania, a 5.000.000, in Lombardia.<sup>28</sup>

Per parecchi anni, seguendo la prassi dei gruppi parlamentari, i gruppi consiliari regionali non hanno mai reso conto dell'impiego dei contributi loro corrisposti, benché non mancassero pressioni, anche autorevoli, a una maggior trasparenza nella gestione dei fondi assegnati ai gruppi.<sup>29</sup>

Nel 1979, il Dipartimento affari regionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con nota prot. n. 200/28626/1.5.3.5.0, rappresentava ai Consigli regionali *"la necessità che in sede di rendicontazione venga data indicazione, almeno per voci o categorie, dell'utilizzazione finale cui i fondi sono stati destinati, e ciò anche per le erogazioni attribuite ai gruppi consiliari, per assicurare che le stesse siano conformi alle finalità stabilite nelle relative leggi regionali"*.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Riprendiamo la dizione della legge regionale n. 18/1976, articolo 3, dell'Emilia - Romagna, che ha fatto scuola in tutte le altre Regioni. L'articolo 4 della stessa legge dispone poi che tutti i contributi comunque versati ai gruppi *"sono globalmente destinati al finanziamento dell'attività dei gruppi. Ciascun gruppo, sulla base di scelte autonome, organizza il proprio funzionamento e individua le iniziative da porre in essere, provvedendo alle relative spese senza alcuna limitazione di importo interna alla somma globalmente assegnata."*

<sup>28</sup> Un elenco analitico delle varie voci, Regione per Regione, è riportato nel Dossier di documentazione *"La disciplina dei Gruppi Consiliari nelle Regioni a Statuto ordinario"*, curato dal settore legislativo del Consiglio regionale del Lazio.

<sup>29</sup> Riprendiamo queste notizie da Siconolfi, *op. ult. cit.*, pag. 9.

<sup>30</sup> Il Dipartimento affari regionali appoggiava la segnalazione facendo anche richiamo all'art. 19 della legge statale 19 maggio 1976, n. 335, che dispone: *"La legge regionale stabilisce le modalità e determina le competenze per la gestione delle spese, in modo da assicurare adeguati controlli anche a carattere economico - finanziario nell'ambito di ciascuna unità operativa di un servizio, di un settore o di un programma o progetto della regione"*.

Nel novembre 1982 lo stesso Dipartimento, in un pro - memoria sui problemi legislativi concernenti l' assetto dei Consigli regionali, indirizzato al Ministro per le Regioni, manifestava l' opinione che *"un compiuto sistema di controlli interni dovrebbe assicurare che i contributi (ai gruppi) non siano devoluti a fini diversi da quelli istituzionali"*; e aggiungeva che *"occorre fare in modo che i contributi assegnati ai gruppi non finiscano col diventare mezzo indiretto di finanziamento ai partiti, stante l' esplicito divieto di cui all' art. 7, 2° comma, della legge 2 maggio 1974, n. 195"*.

Merita di essere notata un diverso orientamento tra il primo ed il secondo documento. Nel primo documento si parla di una qualche forma di rendicontazione esterna, sia pure sommaria o generica. Nel secondo si suggerisce un *"compiuto sistema di controlli interni"*, da intendersi quindi come separato ed autonomo rispetto ai normali controlli previsti dalle norme di contabilità pubblica: pare quasi di cogliere un richiamo al tipo di rendicontazione richiesta, in campo nazionale, ai partiti politici.

Raccogliendo questo secondo orientamento, le Regioni, a partire dal 1983, hanno introdotto nei loro ordinamenti norme legislative riguardanti la rendicontazione, da parte dei gruppi consiliari, dei contributi loro erogati a carico dei fondi del Consiglio.

Come abbiamo già visto per altri profili sempre riguardanti i gruppi, anche le norme sulla rendicontazione dei gruppi sono abbastanza diverse da Regione a Regione. Potremmo dire che l' unico dato comune è la previsione dell' invio annuale all' Ufficio di presidenza del Consiglio, da parte di ogni capogruppo, di un documento riguardante l' impiego dei contributi ricevuti.

Questo documento può essere, a seconda delle diverse leggi:

- a) Una semplice *"nota riepilogativa"*, per la quale alcune leggi dispongono anche il modello di schema: è una pura e semplice indicazione delle spese che sono state coperte con i contributi, articolate secondo alcune voci e sottovoci prive di carattere tassativo. Non è richiesta nessuna documentazione allegata di supporto. Talvolta è richiesta peraltro l' esibizione di documentazione all' organismo (Collegio di revisori, o Commissione consiliare ) incaricato di effettuare una verifica.
- b) Una *"relazione dettagliata"*, che farebbe presumere anche un qualche corredo di documentazione, o almeno un obbligo generale di tenere a disposizione la documentazione. Nella pratica, stando al contenuto effettivo delle leggi, non si rilevano differenze di fondo tra la *"nota riepilogativa"* e la *"relazione dettagliata"*.
- c) Un rendiconto, redatto secondo schemi contenuti nelle stesse leggi e sorretto dalla documentazione probatoria: rendiconto e documentazione formano oggetto di una verifica da parte del' Ufficio di presidenza, talvolta col concorso di un Comitato o Collegio di revisori.

La documentazione a corredo, sostegno o integrazione di uno dei tre documenti sopra indicati, può consistere:

- in una documentazione generica e libera, senza particolari vincoli formali né adempimenti contabili o fiscali: di questo tipo è normalmente la documentazione prevista per le *"note riepilogative"* e per le *"relazioni dettagliate"*;
- in *"libri e scritture contabili, secondo le norme di una ordinata contabilità"*, che devono essere conservato, insieme ai *"documenti amministrativo - contabili"*, *"per almeno cinque anni dalla data di presentazione del rendiconto"*. Questa documentazione più impegnativa si accompagna di norma all' obbligo di presentare non una nota o una relazione, ma un vero rendiconto.

Il rigore col quale sono previsti i “*libri e scritture contabili*”, nell’ ipotesi di cui al secondo punto sopra indicato, è indubbiamente commendevole. Presenta tuttavia un piccolo difetto: non è stato indicato da nessuna legge di quali libri e scritture debba trattarsi. Si potrebbe pensare che, in applicazione analogica dell’ articolo 2214 del Codice civile, si tratti quanto meno del libro giornale e del libro degli inventari: ma ciò imporrebbe una serie di oneri (vidimazione, bollatura, ecc.) che non risulta osservata in nessuna regione, e che sarebbe quanto meno sproporzionata rispetto alla attività dei gruppi consiliari. Così il rigore delle prescrizioni si ridimensiona un po’.

Qualche lume viene dalle norme che, oltre alla generica menzione di “*libri e scritture*”, impongono la redazione dell’ inventario: ma è un lume fioco. Infatti, i beni assegnati dal Consiglio ai gruppi formano già oggetto di inventario separato, come beni di proprietà del Consiglio: né del resto avrebbe senso che un gruppo inventariasse come propri i beni che ha solo in uso, senza che tale uso comporti la costituzione su di essi di alcun diritto. E’ allora giocoforza intendere “inventario” nel senso di cui all’ art. 364 o 2217 del Codice civile, o all’ art. 775 del Codice di procedura civile, come elenco che comprende qualsiasi attività e passività, compresi crediti e denaro. Ma un inventario di tale tipo va ad investire anche beni che non hanno alcun legame con i contributi erogati al gruppo dal Consiglio: indica infatti anche i beni acquistati con altre entrate (contributi degli aderenti al gruppo, entrate diverse), i crediti, i debiti collegati ad attività lecite ma non rientranti tra quelle strettamente istituzionali cui si riferiscono i contributi del Consiglio. Quindi neppure l’ inventario aiuta a fare il punto sui “*libri e scritture contabili*” la cui tenuta appare imprescindibile.

La “*nota riepilogativa*”, o la “*relazione dettagliata*” sono opera del solo capogruppo: o almeno le leggi che le prevedono non menzionano la necessità di una procedura interna al gruppo che comporti il loro esame e la loro approvazione. Per il “*rendiconto*”, invece, è spesso stabilito che *il gruppo* presenti o approvi il rendiconto: e questo indica che in ogni modo ci deve essere sul rendiconto una deliberazione del gruppo. Torna qui in taglio l’ accenno che abbiamo fatto, in altro paragrafo, alla necessità di un ordinamento interno dei gruppi, che consenta di adottare deliberazioni secondo regole puntuali e con portata giuridica precisa, anche a tutela dei diritti dei singoli componenti il gruppo: non va infatti dimenticato che l’ aspetto associativo del gruppo comporta il diritto di tutti i membri a partecipare con uguali diritti e con uguali responsabilità alle decisioni che concernono la vita e l’ attività del gruppo.

Abbiamo già anticipato che le “*note riepilogative*” o le “*relazioni dettagliate*” possono essere oggetto di controllo; altrettanto, e più frequentemente e motivatamente, i “*rendiconti*”. Ma quali sono i parametri cui tale controllo va riferito? Le leggi sono, in proposito, piuttosto elusive. Possiamo indicarne, per via di deduzione, alcuni:

1. il rispetto dei termini previsti per la approvazione del rendiconto o della nota o della relazione;
2. la conformità del rendiconto, o della nota, o della relazione, al modello o allo schema allegato alla legge o determinato da atti dell’ Ufficio di presidenza; aggiungerei anche la conformità dei libri e delle scritture contabili alla legge, se le leggi fossero state più larghe di indicazioni
3. l’ esatta e completa indicazione delle voci dell’ entrata e delle uscite
4. la rispondenza delle uscite o spese esposte nel rendiconto, o nella nota, o nella relazione alle finalità istituzionali dei gruppi

- 4.1. desunte o attestate da un elenco di spese, anche solo indicativo e parzialmente facoltativo, contenuto nel modello di rendiconto o di nota o di relazione;
- 4.2. desunte da un esame di merito delle singole spese indicate, con riferimento alle attività ammesse implicitamente o esplicitamente per i gruppi.
5. la congruità della documentazione a sostegno di ogni spesa.

C'è da dire, comunque, che anche tarato su questi parametri il controllo rischia o di essere un'attività puramente formale o, in alternativa, e specialmente con riferimento ai punti 4 e 5, una azione che entra in modo fin troppo penetrante nel merito delle spese, e che può essere svolta con ampi margini di discrezionalità da parte del controllore. Quando il controllore è l'Ufficio di presidenza o una commissione consiliare, si può pensare che tutto si fermerà a un riscontro di forma. Ma quando si inframmettono Revisori dei conti estranei al Consiglio, come organi di consulenza obbligatoria, la partita può farsi pesante, anche perché di norma questi Revisori conoscono tutto per quanto riguarda gli obblighi fiscali e contabili, ma non hanno alcuna idea delle esigenze reali di funzionamento dei gruppi consiliari.

Come che sia, il controllo potrà accertare la "regolarità" del rendiconto o della nota o della relazione; e allora la procedura sarà chiusa. Potrà invece accertarne la irregolarità, sotto uno dei parametri che abbiamo cercato di elencare: e allora scatterà l'unica sanzione prevista dalle legge in materia: la sospensione dei contributi fino a che non avvenga la regolarizzazione.

Dopo questa sommaria analisi, possiamo concludere che la rendicontazione non comporta, in nessun caso, adempimenti contabili complessi; che le norme relative sono piuttosto velleitarie; e che resta comunque salvaguardato il carattere "interno" del controllo.

Anche qui occorre chiarezza. Ai fini del rendiconto del Consiglio, tutto si chiude con l'emissione del mandato di pagamento a favore dei gruppi e con la riscossione e quietanza da parte dei gruppi stessi. Uscito legittimamente il danaro dalla cassa, cessa ogni responsabilità dell'Ufficio di presidenza. Comincia invece la responsabilità dei gruppi, che peraltro non è di competenza dell'ordinamento giuscontabilistico, ma dell'Ufficio di presidenza. Le leggi regionali, insomma, hanno instaurato un sistema in due fasi: una, pubblicisticamente e contabilmente rilevante, che concerne l'erogazione dei contributi ai gruppi; l'altra, interna al "sistema Consiglio", rilevante solo nel rapporto gruppi - Ufficio di presidenza, relativa alla gestione ed alla spesa dei contributi da parte dei gruppi, e la cui portata si esaurisce sempre all'interno dei rapporti gruppi - Ufficio di presidenza. L'articolo 2 della legge regionale n. 5/1985 dell'Emilia - Romagna lo proclama a chiare note: *"I controlli sulla gestione delle somme erogate a titolo di contributo in danaro a favore dei gruppi consiliari con onere a carico del bilancio del Consiglio regionale si svolgono esclusivamente nell'ambito del Consiglio regionale, in ogni fase ed a qualsivoglia effetto"*.

Se resta salvo il carattere "interno" del controllo, non è però detto che nulla possa trapelare all'esterno. Ove nell'esame del rendiconto si riscontrassero irregolarità non puramente formali, ma sostanziali, consistenti per esempio in un uso improprio dei contributi, o in un loro uso contrario a norme di legge, è assai dubbio che tutto possa risolversi con la blanda sanzione della sospensione dei contributi: una sanzione che, tra l'altro non può che essere provvisoria.

Vorremmo segnalare la potenziale pericolosità, proprio ai fini del mantenimento del carattere di "controllo interno" ai possibili controlli sul rendiconto dei gruppi, di una norma che troviamo in diverse leggi regionali: la norma secondo la quale le risultanze finali del rendiconto dei gruppi sono allegate al rendiconto del Consiglio, le cui risultanze sono a loro volta allegate al rendiconto generale della Regione. Poiché il rendiconto della Regione è soggetto a controllo esterni, nulla vieta che, con un meccanismo di controlli a cascata, finiscano per essere oggetto di controllo esterno prima il rendiconto del Consiglio, allegato a quello della Regione, e poi il rendiconto dei gruppi, allegato a quello del Consiglio.

Non contrasta invece col carattere "interno" dei controlli la disposizione, presente in alcune leggi, che prevede forme di pubblicità (pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, o su organi di informazione editi dal Consiglio regionale) per le risultanze dei rendiconti dei gruppi. Una tale pubblicazione è semplicemente un fattore aggiunto di trasparenza, ma non è in grado di eccitare controlli o interventi particolari.

Prima di passare all'aspetto più complicato della rendicontazione, cioè al rendiconto in fine di legislatura, vediamo qualche altra norma che in formulazioni diverse ricorre in quasi tutte le leggi regionali.

Anzitutto, i gruppi consiliari non possono utilizzare, neppure parzialmente, i contributi regionali per finanziare, direttamente o indirettamente, partiti politici, o loro articolazioni politico - organizzative, o qualsiasi raggruppamento interno ai partiti stessi. Non costituiscono finanziamento ai partiti :

- i pagamenti a titolo di partecipazione alle spese sostenute per iniziative assunte congiuntamente e rientranti nelle attività di aggiornamento, studio o documentazione o divulgazione dell'attività dei gruppi consiliari;
- la corresponsione ai partiti di somme a titolo di partecipazione alle spese per l'uso di locali messi dai partiti a disposizione dei gruppi in occasione di attività da svolgersi fuori della sede regionale, o di pubbliche riunioni o manifestazioni.;
- i pagamenti eseguiti a corrispettivo di prestazioni d'opera intellettuale fornite da persone estranee ai gruppi, ancorché esponenti di partito.

L'erogazione di somme ad appartenenti al gruppo è limitata rigorosamente ai casi di

- rimborsi di spese documentate incontrate dal consigliere incaricato dal gruppo di partecipare ad attività di studio, documentazione, divulgazione all'esterno della attività del gruppo, e simili, fuori del capoluogo regionale
- rimborsi di spese incontrate dai consiglieri per attività da svolgere per conto del gruppo nel capoluogo regionale, in giornate per le quali non sia stata riconosciuta anche la indennità di presenza per attività istituzionali.

Tutta la gestione dei contributi, agli effetti dei rapporti tra gruppo e Ufficio di presidenza, spetta al capogruppo o eventualmente al consigliere da lui delegato a riscuotere i contributi per conto del gruppo ed a rilasciarne quietanza. Anche qui viene completamente trascurato ogni ordinamento interno del gruppo, che potrebbe condizionare in qualche modo i poteri del capogruppo, o aver istituiti figure di cassiere o affini.



Notevoli complicazioni sorgono per la rendicontazione di fine legislatura. Qui, in via generale, vigono le seguenti norme:

- i capigruppo redigono il rendiconto per il periodo dal 1° gennaio alla data del rinnovo del Consiglio regionale (qualche legge più sofisticata prevede che intervenga una approvazione del rendiconto da parte del gruppo);
- depositano il rendiconto e, se previsto, l' inventario.

Parrebbe tutto tranquillo: e invece no. In questa fase si ha, secondo alcune leggi, una "ultrattività" del gruppo uscente, che è di difficile sistemazione dogmatica.

In primo luogo, per queste leggi, il deposito deve avvenire entro trenta giorni dalla fine della legislatura. Poiché la legislatura finisce il giorno prima di quello delle elezioni, abbiamo un capogruppo (e conseguentemente un gruppo) che conservano potere di agire fino a trenta giorni dopo la loro uscita di carica. Particolarmente interessante è, sotto questo punto di vista, l' articolo 14 del Regolamento della Toscana, secondo il quale: *"Alla fine di ogni legislatura i Presidenti dei gruppi consiliari sono tenuti a depositare presso l' Ufficio di presidenza, entro il giorno precedente la data della proclamazione degli eletti, la rendicontazione riferita all' anno in corso"*. L' interesse non deriva tanto dalla ultrattività dei presidenti e dei gruppi, che si protrae ben oltre la data di fine della legislatura, quanto dal fatto che il termine finale, cioè il giorno della proclamazione degli eletti, è assolutamente incerto e non preannunciato. Insomma, sarebbe come dire che il nostro amico Alfonso verrà a trovarci il giorno prima che smetta di piovere: ma il diritto, che spesso è fantasia, può diventare anche poesia.

Ma l' ultrattività dei gruppi non finisce qui. La legge dell' Emilia - Romagna (n.5/1985) va ben oltre. Lasciamo parlare l' articolo 10: *"A decorrere dalla data di cessazione dell' attività del Consiglio"<sup>31</sup>, e fino a quando l' Ufficio di presidenza non individui i nessi di continuità fra i gruppi da una legislatura all' altra...<sup>32</sup> i capigruppo...non possono assumere impegni se non per l' ordinaria amministrazione e comunque non possono effettuare pagamenti per servizi o prestazioni eccedenti l' ordinaria amministrazione se non quando sia acquisita e conservata agli atti la prova che i relativi impegni furono assunti anteriormente alla data della cessazione dell' attività del Consiglio"*. Ciò significa che i capigruppo ed i gruppi "uscenti", i cui membri possono anche non essere stati rieletti e quindi non avere più neppure la qualità di consiglieri, continuano ad agire, a gestire i contributi ricevuti in costanza di legislatura, ben oltre l' inizio della nuova legislatura, e addirittura in presenza dei nuovi gruppi (che, secondo il Regolamento consiliare emiliano - romagnolo, devono costituirsi entro dieci giorni dalla prima seduta del nuovo Consiglio).

Veniamo quindi ad avere, in misura diversa a seconda delle diverse leggi, una compresenza di gruppi scaduti, ma ancora vivi ed agenti, e di nuovi gruppi, già vivi e agenti.

Il vecchio gruppo uscente, moribondo ma vispo e sgambettante, può continuare ancora per un pezzo, almeno in Emilia - Romagna. Nel caso in cui non sia possibile una successione tra il vecchio ed il nuovo gruppo, cosa che si può verificare solo dopo l' elezione del nuovo Ufficio di presidenza, il capogruppo uscente *"è tenuto ad adottare tutte le misure patrimoniali conseguenti alla definitiva cessazione dell' attività del"*

<sup>31</sup> Sarebbe il 46° antecedente la data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio.

<sup>32</sup> Il che vale a dire almeno 40 giorni dopo le elezioni.

*gruppo, ed a trasferire al patrimonio della Regione l' attivo patrimoniale eventualmente risultante. Resta comunque ferma nei confronti dei terzi la piena ed esclusiva responsabilità ad ogni effetto del capogruppo e del destinatario della delega o procura di cui all' art. 3, Il comma, per gli atti compiuti anteriormente al trasferimento dell' attivo patrimoniale"* (legge regionale 5:1985, art. 10, comma 5).

Norme del genere, pur se meno diffuse o meno esplicite, sono contenute anche in altre leggi. Il che ci permette di affermare che il gruppo consiliare non si estingue con la cessazione del Consiglio regionale: ha una sua ultrattività che può protrarsi per parecchio tempo, e che si incentra appunto sulla conclusione della gestione dei contributi ricevuti dal Consiglio regionale. Parliamo di "gruppo consiliare", e non semplicemente di "capogruppo" come fanno testualmente le leggi, perché teniamo presente la esistenza di ordinamenti interni dei gruppi, ai quali anche il potere di decisione e di azione del capogruppo è subordinato. Il capogruppo è tale perché il gruppo continua a sussistere; e se il gruppo continua a sussistere, continuerà ad operare anche il suo ordinamento interno.

Le leggi sul rendiconto prevedono anche una specie di successione tra gruppi.

Compete infatti all'Ufficio di presidenza del Consiglio accertare la sussistenza di un "*nesso di continuità politico - organizzativa*" tra i gruppi uscenti ed i gruppi subentrati. Ove tale nesso risulti sussistente, "*il nuovo gruppo subentra nella titolarità dei beni*" del vecchio gruppo.

Cosa sia il "*nesso di continuità politico - organizzativa*" non è dato sapere con precisione: ma la locuzione è piaciuta e si è diffusa. In via di prassi, possiamo dire che i principali indizi di continuità sono stati rilevati nella identità del nome e del simbolo che contraddistingue le liste, intesa con qualche larghezza dati i sempre più frequenti cambiamenti di nomi e il combinarsi di simboli. Ci interessa però tornare sul fatto che, riscontrata la continuità, c'è il subentro di un gruppo ad un altro.

"*Subentrare*" indica il passaggio da un soggetto ad un altro. Se c'è continuità tra gruppi, tale continuità non consiste quindi nel permanere di uno stesso soggetto giuridico pur nel variare delle persone fisiche che lo compongono. L' esistenza di un *gruppo cessante* e di un *gruppo subentrante* significa esistenza di due soggetti distinti, uno dei quali subentra nella titolarità dei beni dell' altro. Parlare di un *cessante* e di un *subentrante* significa negare chiaramente la continuità del soggetto "gruppo", ed affermare invece il prodursi di un fenomeno successorio che richiede l' esistenza, contemporanea o successiva, di due distinti soggetti. L' accertamento dell' esistenza di nessi *di continuità politico - organizzativa* è in definitiva l' accertamento dell' esistenza di un possibili successore cui devolvere i beni del gruppo cessato. Se per "beni" prendiamo la nozione data dal Codice civile (art. 810), cioè quella di "cose che possono formare oggetto di diritti", dovremo comprendere tra i "beni" anche i debiti e le passività in genere: è una successione universale, e senza beneficio di inventario. D' accordo che dovrebbe restare ferma la "*piena ed esclusiva responsabilità*" verso i terzi del capogruppo uscente: ma questa è una norma dell' ordinamento regionale, che non può derogare alle ben diverse norme civilistiche poste a tutela dei terzi, cui compete anche il diritto di agire nei confronti del successore a titolo universale.

Abbiamo visto le funzioni e la posizione dei gruppi nel quadro della legislazione regionale. Resta solo un' ultima annotazione, una curiosità. Ci riferiamo all' articolo 1 della legge n. 1/1989 della regione Basilicata, che riportiamo in tutta la sua originalità:

*“La elezione o la designazione di sei o più rappresentanti della Regione presso Enti, istituti ed Organismi pubblici e privati in base a leggi, regolamenti statali o regionali e convenzioni, avviene con sistema proporzionale, su liste concorrenti presentate dai Gruppi consiliari almeno sette giorni prima della seduta nella quale si provvede alla votazione e composte da un numero massimo pari ai due terzi dei candidati da designare od eleggere.*

*In caso di rinuncia o decadenza di uno o più membri del Consiglio di Amministrazione, il Consiglio regionale provvede alla sostituzione su proposta dello stesso Gruppo consiliare che aveva presentato la lista alla quale apparteneva il rinunciataro o il decaduto.*

*Ogni altra disposizione di legge in contrasto con la presente è abrogata.”*

Non ci interessa notare i tanti “buchi” che questa norma lascia, a cominciare dalla mancata indicazione delle modalità di voto e di attribuzione dei seggi alle liste. Ci interessa invece segnalare una funzione aggiuntiva affidata ai gruppi, che i maligni potrebbero chiamare “lottizzazione ufficializzata”, e che noi preferiamo considerare una razionalizzazione della tutela delle minoranze.

In conclusione, cosa emerge, per quanto riguarda la natura e la posizione dei gruppi, dalle leggi regionali che li riguardano? Tentiamo una sintesi.

- I gruppi sono riconosciuti come strutture indispensabili all’organizzazione ed al funzionamento dei Consigli: a tale titolo ricevono contributi e mezzi a carico dei fondi del Consiglio.
- I contributi sono gestiti in assoluta autonomia, con l’unico limite, peraltro piuttosto vago, di essere impiegati per le esigenze funzionali dei gruppi.
- La gestione è retta dalle eventuali norme interne del gruppo, ed è affidata per gli aspetti esterni al capogruppo, che si pone come rappresentante del gruppo. Sono presenti qui alcuni elementi tipici dell’associazione non riconosciuta.
- I gruppi possono intrattenere rapporti giuridici verso l’esterno, senza coinvolgere e senza impegnare il Consiglio: possono stipulare in proprio contratti per acquisire servizi, beni, prestazioni di lavoro autonomo o subordinato: tutto ciò sempre attraverso il capogruppo, che di fronte ai terzi è responsabile esclusivo. Anche questo è un *modus operandi* caratteristico delle associazioni non riconosciute.
- Le leggi pongono una totale ed assoluta separazione tra gruppi e partiti, quanto meno sotto l’aspetto dell’impiego dei contributi. Il legame tra gruppi e partiti resta innegabile sul piano politico e su quello “sociologico”; sul piano giuridico invece viene stabilita una netta distinzione.
- Non esistono nell’ordinamento regionale norme che qualifichino i gruppi come organismi collegati ai partiti. Anzi, le norme esistenti portano ad escludere ogni collegamento giuridico, e soprattutto ad escludere che i gruppi siano “organi” dei partiti. Se fossero tali, non potrebbero ricevere contributi dal Consiglio regionale, visto il divieto di contributo a partiti ed a loro articolazioni.
- I gruppi sono tenuti ad un rendiconto che non ha, almeno di norma, rilevanza giurispubblicistica esterna: rispondono al Consiglio dell’uso dei contributi per i fini essenziali del gruppo, ma non sono soggetti alle norme della contabilità pubblica (pur con alcuni “scarti” che abbiamo segnalato, e che restano peraltro ipotetici e meramente eventuali).
- Non esiste una continuità tra gruppi, nel senso del permanere di uno stesso soggetto pur con mutamento dei suoi componenti: questo non sarebbe coerente con la natura di

“organi del Consiglio” che potrebbe essere attribuita ai gruppi: gli organi, di regola, non hanno discontinuità.

- I gruppi hanno una “ultrattività” che si protrae molto oltre il periodo durante il quale potrebbero essere considerati “organi” del Consiglio.
- Sussiste una possibile “compresenza” di gruppi scaduti ed uscenti e di gruppi nuovi e subentranti: altro dato che non si concilia con l’ idea che i gruppi siano organi del Consiglio.
- E’ prevista una successione tra gruppi, che ne marca ancora la discontinuità e ne mette in dubbio la natura di “organi del Consiglio”. La successione e la conseguente devoluzione disposta in seguito ad accertamenti dell’ Ufficio di presidenza, che qui agisce come autorità amministrativa, ricordano le vicende successive tra associazioni.
- Almeno una legge regionale ( la legge n. 5/1985 dell’ Emilia - Romagna, art. 6, comma 1) vieta ai gruppi di ricevere contributi o finanziamenti da parte di organi della pubblica amministrazione, riprendendo il divieto posto dall’ articolo 7, comma 1, della legge statale n. 195/1974. Ma i gruppi ricevono “beni” da altri gruppi, quando si opera la successione all’ inizio della legislatura. Se ne deve concludere che i gruppi non sono organi del Consiglio: se lo fossero, non sarebbe ammesso il passaggio di “beni” da un gruppo all’ altro, giacché configurerebbe un contributo da parte di un “organo” della pubblica amministrazione.

#### Capitolo IV - I gruppi consiliari regionali nella giurisprudenza.

Non sono molte le pronunce giurisprudenziali riguardanti i gruppi consiliari regionali. Riteniamo che il modo più efficace di esaminarle e di trarne poi alcune conclusioni sia quello di esporle in ordine cronologico.

1. Sentenza Tribunale civile di Roma, sez. 1, in data 15 settembre 1987, senza numero di riferimento <sup>33</sup>. Ci interessa solo in via analogica, giacché riguarda i gruppi parlamentari. A tal proposito, comunque, la sentenza dichiara: “ *Il gruppo parlamentare, quale necessario strumento di azione del partito politico di cui è espressione, ha, come quest’ ultimo, natura di associazione non riconosciuta*”. Quindi, secondo la sentenza:
  - 1.1. Il gruppo parlamentare non è organo del partito, ma semplice strumento di azione del partito.
  - 1.2. Il gruppo parlamentare ha natura giuridica di associazione non riconosciuta.
2. Sentenza della Corte costituzionale, n. 1130, 14 - 22 dicembre 1988. Si tratta di una sentenza emessa nel giudizio di legittimità costituzionale su una legge della regione Lombardia che modificava le norme in materia di provvidenze e contributi per il funzionamento dei gruppi consiliari, e in materia di assegnazione di personale ai gruppi consiliari. La sentenza afferma che i gruppi sono “*gli organi nei quali si raccolgono e si organizzano all’ interno dell’ assemblea i consiglieri eletti, al fine di elaborare congiuntamente le iniziative da intraprendere e di trovare in essi gli adeguati supporti organizzativi per poter svolgere adeguatamente i propri compiti*”; E prosegue: “*Non è arbitrario che i gruppi consiliari vengano dotati di mezzi adeguati e di personale idoneo*”.

<sup>33</sup> La sentenza risulta riferita su *Giustizia Civile*, 1988, pag. 1330, e su *Giurisprudenza Italiana*, 1988, pag. 442.

*affinché ogni consigliere sia messo in grado di concorrere all' espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale".* Quindi:

- 2.1. Non si afferma che i gruppi siano "organi del Consiglio" in senso vero e proprio.
  - 2.2. Sembra piuttosto che si ponga l' accento sul fatto che i gruppi costituiscono insieme la "forma organizzativa" necessaria per la presenza e l' azione dei consiglieri, e la "formula organizzatoria" tipica del Consiglio regionale.
3. Sentenza del T. A. R. del Molise, n. 16 del 24 gennaio 1989. E' stata emessa in occasione del ricorso di un "prestatore d' opera" nei confronti di un gruppo consiliare regionale; il ricorrente chiedeva fosse riconosciuta la natura di "pubblico impiego" del rapporto che lo aveva legato al gruppo. La sentenza :
- 3.1. riconosce una soggettività giuridica ai gruppi consiliari, sulla base della legislazione regionale dell' epoca: e in particolare riconosce la loro capacità di instaurare autonomamente rapporti di lavoro di tipo privatistico ;
  - 3.2. esclude che i gruppi siano in qualsiasi modo "organi della pubblica amministrazione", ed afferma la loro natura di "meri centri di imputazione"
4. Sentenza della Corte costituzionale n. 187, del 4 - 12 aprile 1990. Si tratta di una sentenza emessa nel giudizio di legittimità costituzionale su una legge della regione Liguria e su una legge della regione Toscana, riguardanti la disciplina del personale dei gruppi: sono leggi che, come abbiamo ricordato nel precedente capitolo, decidevano, tra l' altro, forme di "concorso riservato" per la sistemazione in ruolo del personale dei gruppi consiliari.. La Corte, dichiarando la legittimità costituzionale delle due leggi, afferma : *"I gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell' ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all' attività dell' assemblea, assicurando l' elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica"*. A proposito poi del personale dipendente dai gruppi "con rapporto di diritto privato", e quindi del tutto estranei al corpo burocratico del Consiglio, la Corte insiste : *"Avendo i gruppi natura di organi del Consiglio regionale, si tratta pur sempre di personale adibito, col consenso della regione, a compiti istituzionali, e anch' esso quindi può essere considerato, almeno "lato sensu", non "esterno" alla regione."* Quindi la Corte:
- 4.1. dichiara che i gruppi sono "organi del Consiglio". Ci sembra però che l' affermazione non sia adeguatamente sostenuta e motivata, e che a ben vedere la Corte finisca per considerare invece i gruppi come "forma organizzativa" necessaria e come "formula organizzatoria" dei Consigli regionali. Infatti, la Corte non indica nessuna funzione dei gruppi che possa ricondursi al "rapporto organico" giuridicamente inteso. Anzi , quanto alle funzioni dei gruppi, insiste sul loro essere espressione, in Consiglio, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale. Da questo punto di vista, la Corte sorvola un po' troppo facilmente

- 4.1.1. sul fatto che non sussiste, salvo che in alcune Regioni che abbiamo già indicato nel capitolo dedicato ai Regolamenti consiliari, un obbligo degli eletti in una lista a formare gruppo insieme;
- 4.1.2. sul fatto che possono esistere gruppi che non fanno riferimento ad una lista, a cominciare dal "gruppo misto" ..
- 4.2. identifica la funzione dei gruppi in quella di realizzare "quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica" funzione nobilissima e indefettibile, ma che non vale certo a configurare i gruppi come organi, in senso tecnico, del Consiglio. Gli organi esercitano competenze: questa funzione politica è invece il tipico contenuto che si realizza in una "forma organizzatoria".
5. Sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 932, in data 28 ottobre 1992.. E' la sentenza emessa in sede di appello contro la sentenza del T. A. R. Molise sopra indicata. Confermando la sentenza del T. A. R. Molise, il Consiglio di Stato afferma: *"Alla configurazione dei gruppi consiliari regionali (come dei gruppi parlamentari) quali organi in senso strettamente tecnico - giuridico della regione ... ostano due elementi fondamentali: l'incardinazione del gruppo consiliare, in quanto struttura organizzativa, nell'apparato burocratico - amministrativo del Consiglio e, per esso, della regione; e l'imputazione degli atti del gruppo in quanto tali al Consiglio regionale. I gruppi consiliari, al pari dei gruppi parlamentari, si pongono piuttosto come formazioni associative a carattere politico e temporaneo (il gruppo cessa con la legislatura), proiezioni nell'ambito del Consiglio regionale dei partiti politici, il cui apparato organizzativo interno, ove esistente, è del tutto distinto ed avulso dalle strutture burocratico - amministrative di supporto del Consiglio regionale e della regione nel suo complesso: nessun rapporto di tipo gerarchico o comunque di sovraordinazione, direzione e controllo intercorre tra gli organi di governo regionale o il Consiglio regionale e il gruppo consiliare e suoi eventuali dipendenti. Ciascun gruppo ha, poi, i propri organi (presidente, comitato direttivo, assemblea, segretario, secondo gli statuti interni), che sono e restano esclusivamente organi del gruppo e non del Consiglio regionale, che è già a sua volta un organo. L'attività del gruppo e dei suoi singoli organi è svolta in nome e nell'interesse esclusivo del gruppo, o, al più, del partito politico di cui il gruppo è espressione, ma non certo del Consiglio regionale unitariamente considerato o della regione, ai quali essa non è in alcun modo imputabile."* E aggiunge: *"Per altro verso, l'attività politica svolta dal gruppo certamente gravita nell'ambito pubblicistico; ma da essa va tenuta distinta l'attività di gestione per il funzionamento del gruppo (acquisti, forniture, contratti di collaborazione, assunzione di proprio personale ove consentito, ecc.) che si svolge in regime privatistico."* Questa sentenza, dunque
- 5.1. esclude recisamente che i gruppi consiliari possano essere considerati "organi del Consiglio", mettendo in rilievo la mancanza, in capo ai gruppi consiliari, dei presupposti necessari alla esistenza di un rapporto organico;
- 5.2. definisce i gruppi come "formazioni associative", operanti nel sottosistema politico del Consiglio regionale, ma agenti nel proprio esclusivo interesse;
- 5.3. sottolinea che l'attività politica del gruppo ha una rilevanza pubblicistica, ma è imputata ad una "formazione associativa" che agisce in regime privatistico;

- 5.4. riconosce ai gruppi consiliari una capacità giuridica e di agire in regime privatistico;
- 5.5. esclude la continuità dei gruppi da una legislatura all' altra.
6. Sentenza del T. A. R. Trentino Alto Adige, n. 345, del 13 dicembre 1993. Questa sentenza, emessa su un ricorso verso la Provincia autonoma di Trento simile a quello preso in considerazione dal T. A. R. del Molise nella sentenza prima richiamata, stabilisce : *“Nella Regione Trentino - Alto Adige, i gruppi consiliari regionali, al pari dei gruppi parlamentari, costituiscono formazioni associative a carattere politico e temporaneo, in quanto cessano con lo scadere della legislatura e si presentano come proiezioni nell' ambito del Consiglio regionale dei partiti politici, il cui apparato organizzativo interno, ove esistente, è del tutto distinto ed avulso dalle strutture burocratico amministrative di supporto del Consiglio regionale e della Regione nel suo complesso.”*. *“ Pur senza entrare nel merito delle opinioni dottrinali che qualificano i gruppi quali organi interni del Consiglio regionale o provinciale, ritiene il Collegio che sia sufficiente osservare che trattasi di organismi che agiscono in piena autonomia ed ai quali viene pacificamente riconosciuta una soggettività giuridica, come centro di imputazioni di particolari interessi, distinti da quelli dell' amministrazione provinciale: ad essi non viene invero demandato lo svolgimento di alcuna attività che possa in qualche modo ritenersi preordinata alla adozione di provvedimenti amministrativi di alcun genere imputabili alla predetta amministrazione provinciale”*.. Questa sentenza perciò ripete quanto affermato nella sentenza del Consiglio di Stato sopra riferita.

Quali conclusioni si possono trarre da queste sentenze ?

Per quanto riguarda la natura giuridica dei gruppi, soltanto la Corte costituzionale, ed in una sola sentenza, opina a favore della natura di “organi del Consiglio”. Abbiamo peraltro indicato le ragioni di debolezza di questa affermazione. Tutte le altre sentenze , comprese la prima sentenza della Corte costituzionale, paiono indirizzarsi piuttosto a considerare i gruppi come “forme organizzative” espressione di una particolare “formula organizzativa”, per quanto riguarda la loro collocazione strutturale nella istituzione Consiglio; e come “formazioni associative” quanto alla loro natura giuridica.

Viene affermata molto nettamente l' autonomia di azione dei gruppi in seno al Consiglio, che non si concilierebbe facilmente con una natura di organi del Consiglio. Viene inoltre sottolineata la loro soggettività giuridica come centro autonomo di imputazione di diritti e di interessi, e la loro capacità di agire in forme privatistiche. Tutti questi elementi sono in contrasto con l' attribuzione ai gruppi della natura di organi del Consiglio.

E' infine segnalata la non continuità dei gruppi: altro elemento che contrasta con la natura di organi consiliari.

### Conclusione (senza pretese)

Vorremmo concludere queste note esprimendo una (modesta) opinione personale sulla natura giuridica dei gruppi consiliari regionali, raccogliendo gli spunti che abbiamo

individuati negli Statuti, nei Regolamenti consiliari, nelle leggi regionali e nella giurisprudenza.

Per quanto riguarda la posizione dei gruppi nei confronti del Consiglio, ribadiremmo che:

- a) I gruppi sono, fuori di ogni dubbio, "necessarie" articolazioni interne del Consiglio. Le definiamo articolazioni "necessarie" perché la loro presenza e l'adesione dei consiglieri ad essi, o almeno l'inserimento in uno di essi, sono previste come obbligatorie negli Statuti e nei Regolamenti consiliari.
- b) I gruppi costituiscono lo strumento ed il tramite imprescindibile per l'esercizio di alcuni diritti riconosciuti ai consiglieri.
- c) I gruppi costituiscono anche le strutture attraverso le quali vengono organizzati i lavori del Consiglio.
- d) I gruppi sono legittimati a fruire di beni e di servizi posti a loro disposizione dal Consiglio regionale, ed a godere di contributi in denaro a carico dei fondi del Consiglio.
- e) I gruppi non sono inseriti nella struttura organizzativo - burocratica dei Consigli regionali.

Quanto ai gruppi considerati in sé e per sé, è emerso che:

- a) I gruppi hanno carattere di "struttura associativa".
- b) I gruppi hanno titolarità di propri beni, cominciando dai contributi erogati dal Consiglio. Ora, nel nostro diritto (articolo 42, 1° comma, della Costituzione) la titolarità dei beni può spettare soltanto allo Stato, ad enti o a privati; e che tra i privati sono compresi tanto le persone fisiche, quanto le persone giuridiche, quanto gli enti non riconosciuti.<sup>34</sup> Ora non essendo i gruppi enti riconosciuti, essi possono avere la titolarità di beni o come organi dello Stato (inteso latamente) o come associazioni non riconosciute.
- c) I gruppi hanno una autonoma capacità di agire nel campo del diritto privato, per curare interesse di quali sono esclusivi titolari.
- d) I gruppi hanno un proprio ordinamento interno, esplicitamente o implicitamente riconosciuto dalla normativa regionale.
- e) I gruppi agiscono attraverso loro organi, ed in particolare attraverso il capogruppo, che ha la rappresentanza del gruppo.
- f) Non esistono norme che diano rilievo giuridico al collegamento politico - sociologico certamente esistente tra partiti politici e gruppi consiliari: anzi, è da ritenersi escluso da norme positive che i gruppi siano organi od espressioni dei partiti.
- g) Ci sono aspetti dell'attività dei gruppi, come la loro "ultrattività" alla fine della legislatura, che marcano nettamente la separazione tra gruppi e Consiglio, o quanto meno ostacolano la possibilità di attribuire ai gruppi la natura di organi del Consiglio.

Sulla base di queste considerazioni, e degli elementi raccolti nei capitoli precedenti, riteniamo che i gruppi abbiano natura di "struttura associativa", assimilabile a quella delle associazioni non riconosciute. Riteniamo che, per quanto riguarda la loro posizione nella istituzione consiliare, essi costituiscano una "forma organizzativa" che è espressione di una particolare "formula organizzativa". Riteniamo che i gruppi, in conclusione, siano associazioni di tipo privatistico operanti autonomamente all'interno dell'istituzione Consiglio - alle quali viene affidato l'esercizio di alcune funzioni riguardanti il Consiglio; o, meglio, viene dato il potere di concorrere allo svolgimento di alcune funzioni di rilevanza pubblicistica che fanno capo al Consiglio.

<sup>34</sup> P. Rescigno, *Manuale del diritto privato italiano*, Napoli, 1980, 431 ss.



Ciò non significa che i gruppi siano assorbiti nella struttura consiliare, fino a perdere la loro originale natura associativa e privatistica e a trasformarsi in semplici titolari di un rogano nel quale esaurire la loro soggettività.

I gruppi costituiscono cioè ordinamenti particolari privati di natura associativa, inseriti ed operanti nell'ordinamento consiliare per l'esercizio di alcune funzioni pubblicistiche. L'esercizio di queste funzioni è il tramite per il quale avviene il collegamento tra il gruppo, come ordinamento giuridico particolare, e l'ordinamento generale del Consiglio.

Lo svolgimento di funzioni di rilevanza pubblicistica da parte di associazioni, anche non riconosciute, non è certo un fatto insolito nel nostro ordinamento. Basta pensare alle funzioni riconosciute ai sindacati, alle associazioni di consumatori, e via dicendo. Ci sembra anzi che sia un fenomeno in continua espansione.

Per meglio illustrare queste affermazioni, sarà opportuno ricordare la genesi storico - politica dei gruppi all'interno del Parlamento.<sup>35</sup>

Il Parlamento si organizza per gruppi a causa del contemporaneo verificarsi di tre fenomeni storici: il sorgere dei partiti di massa; l'introduzione del suffragio universale; l'introduzione del sistema elettorale proporzionale. Questi fattori conducono al costituirsi, entro le assemblee parlamentari, di raggruppamenti di parlamentari su base volontaria ed associativa. Questi gruppi sono la forma del rapporto organizzativo che si costituisce fra gli eletti dello stesso partito.

Questi gruppi acquistano rapidamente una forte rilevanza politica, che evidenzia la necessità di inserirli in qualche modo nella struttura formale parlamentare. La presenza di questi nuovi soggetti porta a modificare la distribuzione delle funzioni spettanti all'organo assemblea.

I gruppi quindi vengono a costituire ordinamenti particolari, autonomi, in seno all'assemblea: e come tali vengono introdotti nella struttura parlamentare. Si riconosce che questi ordinamenti particolari sono ordinamenti esponenziali di interessi (interessi politici e sociali, ma anche interesse dei parlamentari ad una particolare organizzazione dei lavori assembleari); e che a questi interessi, così rappresentati, occorre adeguare l'organizzazione parlamentare. Si arriva quindi ad affidare ai gruppi l'esercizio di alcune funzioni di carattere pubblico riguardanti l'assemblea.

Non c'è la creazione di nuovi organi del Parlamento: c'è l'inserimento, nell'ordinamento parlamentare generale, di ordinamenti particolari autonomi, dotati di una loro autonoma esistenza. L'affidamento dell'esercizio di alcune funzioni pubblicistiche non muta l'originaria natura privatistica di questi ordinamenti: anzi si innesta su di essa.

I Consigli regionali hanno riprodotto nel proprio ordinamento questa vicenda già antica e collaudata in Parlamento.

I gruppi consiliari, in conclusione, sorgono come strutture associative, dall'accordo dei consiglieri; operano entro una struttura che riserva a loro alcune funzioni di rilevanza pubblicistica. La loro natura originaria non muta: restano associazioni private,

<sup>35</sup> Riprendiamo alcune considerazioni da P. Siconolfi, *op. cit.*, pag. 34 ss.

non riconosciute, cui è affidato lo svolgimento di un certo tipo di funzioni pubblicitarie interne all'assemblea.