

## ***Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici***

di Giandomenico Falcon e Carlo Padula \*

(in "le Regioni", 2/2008)

**Sommario:** 1. Premessa. - 2. La natura giuridica dei gruppi "assembleari". - 3. Il rapporto tra gruppi e partiti. - 4. Il rilievo degli statuti dei partiti. - 5. I regolamenti interni dei gruppi. - 6. La disciplina "eteronoma" dei gruppi in generale. - 7. Le particolarità della disciplina concernente i gruppi consiliari nelle Regioni. - 8. La questione dell'eventuale espulsione del consigliere dal partito. - 9. Segue. La questione dell'espulsione dal partito nel caso in cui il gruppo si legittimi per la corrispondenza al gruppo parlamentare. - 10. Considerazioni conclusive.

### **1. Premessa.**

Il rapporto tra i gruppi delle assemblee elettive (del Parlamento o dei consigli regionali) e partiti politici è un dato tanto familiare quanto sfuggente, in quanto la natura giuridica di tale rapporto è difficile da cogliere con precisione ed assai controversa in dottrina. Il tentativo, che qui si compie, di definirne meglio i termini non ha solo uno scopo di chiarezza concettuale, ma anche quello di fornire la soluzione ad alcune questioni che si possono porre in relazione a talune possibili vicende della vita dei gruppi consiliari. Può capitare, ad esempio, che il gruppo segua un indirizzo politico diverso da quello del partito di riferimento, o che sia un singolo membro del gruppo ad entrare in conflitto con il partito. In questo caso, che rilievo hanno *per il gruppo* gli eventuali provvedimenti del partito, in ipotesi persino l'espulsione dal partito del membro del gruppo? Si può ritenere che tale espulsione abbia conseguenze sull'appartenenza dell'espulso al gruppo consiliare di riferimento? Se sì, quali? E' ammissibile che l'espulso, nel caso sia il presidente del gruppo, continui a svolgere la sua funzione usando il simbolo ed il nome del gruppo, corrispondenti a quelli del partito, ed amministrando i fondi erogati al gruppo? Il Presidente del Consiglio regionale può assumere provvedimenti, in un simile caso? O addirittura *deve* assumerli?

Come si vede, si tratta di questioni assai delicate, anche se è vero che normalmente esse trovano soluzione sul piano politico. Non si può però escludere che talvolta esse richiedano di essere affrontate e risolte sul piano del diritto costituzionale. Di qui l'opportunità di un loro esame da questo punto di vista: il quale, tuttavia, non può prescindere da un più ampio esame della natura e delle funzioni dei gruppi consiliari.

### **2. La natura giuridica dei gruppi "assembleari".**

La configurazione giuridica dei gruppi non è di facile definizione perché essi hanno una doppia "anima": da un lato, sono strutture interne all'assemblea, dall'altro si trovano in rapporto con i partiti politici<sup>1</sup>. Inoltre, i gruppi risultano una realtà sfuggente perché sono

\* Il presente scritto è frutto di una riflessione comune e le soluzioni accolte o i suggerimenti formulati sono condivisi dai due autori. Tuttavia i paragrafi 2, 4, 6, 8 e 10 sono stati redatti da Giandomenico Falcon, i paragrafi 1,3, 5, 7, 9 da Carlo Padula.

1 "Per un verso... gruppi hanno sinora rappresentato, nel nostro sistema *costituzionale*, il principale, se non unico, strumento attraverso cui i partiti diventano organi istituzionali; dall'altro verso, i gruppi hanno sinora rappresentato, nel nostro sistema *parlamentare*, il principale, se non unico, strumento attraverso cui si è cercato di ridurre la complessità di una rappresentanza elettorale pletorica e di consentire perciò un funzionamento accettabile delle Camere": R. BIN., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AA. VV., *Il Parlamento*, Padova 2001, 87.

modellati contemporaneamente da fonti di diversa natura: a livello nazionale, Costituzione, regolamenti parlamentari, statuti dei partiti, regolamenti interni dei gruppi (ma norme relative ai gruppi non mancano neppure in leggi ordinarie, come si vedrà). La questione si complica quando si devono inquadrare i gruppi consiliari, che hanno una disciplina eterogenea non solo in relazione al tipo di fonte ma anche in relazione alle diverse realtà regionali (ognuna con il proprio statuto ed il proprio regolamento consiliare).

La dottrina ha dedicato discreta attenzione al tema della natura giuridica dei gruppi. Essa per vero si è finora concentrata soprattutto sui gruppi *parlamentari*. Ciononostante, tali studi rimangono rilevanti per il nostro tema. Infatti, data la stretta analogia dei gruppi consiliari con i gruppi parlamentari, si ritiene che le tesi sostenute e le conclusioni raggiunte in quella sede siano in linea di massima estensibili ai gruppi consiliari.

Il fatto è, tuttavia, che le ricerche non hanno raggiunto conclusioni univoche, ma piuttosto diverse tesi, ed i gruppi sono stati considerati di volta in volta: organi dei partiti; organi delle camere; organi sia dei partiti che delle Camere; associazioni non riconosciute; figure soggettive di altro tipo (ad es., “uffici strumentali... in rapporto di indipendenza rispetto agli altri uffici della Camera”<sup>2</sup>).

La questione della natura dei gruppi è talora affiorata anche in giurisprudenza. Quanto alla giurisprudenza costituzionale, nella sent. n. 187/1990 si legge che “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” (punto 2.1 del *Diritto*). Nella sent. n. 298/2004 si legge che, “comunque... si vogliono definire i gruppi parlamentari, non si può dubitare che essi costituiscano uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento” (punto 4 del *Diritto*). Nella sent. n. 49/1998 i gruppi parlamentari vengono definiti “riflesso istituzionale del pluralismo politico, che del sistema rappresentativo costituiscono struttura portante” (punto 4 del *Diritto*).

Quanto alla giurisprudenza ordinaria, in essa si affaccia la tesi della natura duplice dei gruppi. Nella sentenza della Cassazione, sez. unite, 19 febbraio 2004, n. 3335, si legge che, “nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati”.

---

2 Così A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 2003, 99; sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari v. M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino 1995, 115 s.; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano 2003, 264 s.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1991, 515; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano 1981, 47; A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa 1969; A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli 1965, 211 ss.; M. BASSANI, *Partiti e Parlamento*, Milano 1965, 61 ss.; G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, Milano 1969, 793 ss.; P. SICONOLFI, *I gruppi consiliari nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Quad. reg.* 1984, 113 ss.; S. TOSI – A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano 1999, 151 s.; S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari*, Firenze 1979; S. ANTONELLI, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi urbinati*, 1964-65, 261 ss.; E. COLARULLO., *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Torino 2001, 90 ss.; G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, II, Milano 1980, 269 ss.; G. NEGRI - G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1989, 6 ss.; G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il 20° anniversario dell'Assemblea costituente*, 4, Firenze 1969, 207 ss.; I.W. POLITANO, *La natura giuridica del gruppo parlamentare*, in *Ammin. it.* 1988, 1104 ss.; A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. Pubblico* 1967, 197 ss.; P. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei Gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.* 1961, 295 ss.; P. PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in *Riv. it. sc. giur.* 1970, 231 ss.; P. RIDOLA, *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in *Giur. cost.* 2004, 3169 s.

Tale duplicità, tuttavia, va evidentemente sciolta nei casi concreti, ed in questo la giurisprudenza (in questo caso, anche amministrativa) ha dato indicazioni non sempre omogenee, in relazione ai gruppi consiliari. Così secondo la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 28.10.1992, n. 932, “i gruppi consiliari regionali, al pari dei gruppi parlamentari, si propongono 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 e avulso dalle strutture burocratico-amministrative di supporto del consiglio regionale e della regione nel suo complesso” (e pertanto si escludeva che il rapporto di lavoro intercorrente con il gruppo consiliare regionale potesse essere considerato come di pubblico impiego non di ruolo con la regione; nel medesimo senso, in relazione ai gruppi consiliari trentini, v. la sent. T.r.g.a. Trentino-Alto Adige, sede Trento, 13.12.1993, n. 345). Invece, in base alla sent. Cass., sez. un., 1.9.1999, n. 609, «i gruppi consiliari regionali sono organi delle regioni, e, pertanto, il rapporto di lavoro posto in essere con gli stessi va considerato, a tutti gli effetti, di pubblico impiego, salvo che non risulti che la normativa regionale abbia inteso qualificarlo di diritto privato”.

Di fronte alle contrastanti ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali, sembra di poter escludere in primo luogo che i gruppi siano organi dei partiti in quanto tali, o che una simile qualificazione - eventualmente data dagli statuti dei partiti in relazione al gruppo composto dai propri membri - sia rilevante per l'ordinamento generale e possa essere trasposta in esso. A prescindere dal fatto che i gruppi possono non corrispondere ad un partito<sup>3</sup> o possono comprendere persone che non hanno alcun rapporto con il partito di riferimento<sup>4</sup>, può considerarsi certo che l'ordinamento generale non li considera organi di partito quando li disciplina con fonti pubblicistiche, le quali non hanno affatto ad oggetto l'ordinamento dei partiti, ma l'organizzazione dei lavori dell'assemblea. Del resto, gli atti del gruppo non impegnano il partito<sup>5</sup>.

Inoltre, i gruppi non sembrano neppure qualificabili come semplici associazioni non riconosciute: a parte il fatto che tale qualificazione striderebbe nel caso, che sia pure eccezionalmente si verifica, di gruppi composti da una sola persona<sup>6</sup>, essi non appaiono come manifestazioni di autonomia privata né quanto alla decisione di dare vita ad essi (la costituzione dei gruppi e l'appartenenza ad uno di essi appare necessaria ed esiste necessariamente il gruppo misto con carattere residuale)<sup>7</sup>, né quanto alla definizione delle funzioni, che d'altronde hanno carattere pubblicistico.

Più vicina alla realtà appare la tesi che essi siano da considerare organi delle assemblee, secondo affermazioni che trovano riscontro - come sopra visto - anche in giurisprudenza, a partire da quella costituzionale<sup>8</sup>. Si è giustamente osservato, però, che non si tratta di organi in senso proprio, cioè di uffici che compiano atti imputabili all'assemblea, o che agiscano per fini propri di essa nel suo complesso<sup>9</sup>. Organi in senso proprio sono ad esempio le commissioni e le giunte parlamentari: ma non i gruppi. Questi, però, pur non essendo organi in senso tecnico, appaiono comunque come parte

---

3 E' il caso del gruppo “di origine parlamentare”, che si forma durante la legislatura senza essere collegato ad alcun partito (v., in passato, la Sinistra indipendente); può capitare, poi, che un gruppo corrisponda a più partiti o ad una coalizione o che ad un solo partito corrispondano più gruppi: v. I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle camere*, in *Dir. società* 1993, 724.

4 Come nota M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, 115.

5 Come nota PETTA, *op. cit.*

6 V. P. SICONOLFI, *op. cit.*, 113.

7 Esclude il carattere associativo per la mancanza della libertà di non associarsi S. ANTONELLI, *Sulla natura giuridica*, cit., 275.

8 Ma v., per la prima volta, le sentt. Trib. Roma, 29 aprile 1960, e Corte app. Roma, 9 marzo 1962, rispettivamente in *Giur. cost.*, 1961, 295, e *Giur. cost.*, 1962, 1269.

9 V. T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2005, 53; G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 794; A. MANZELLA, *op. cit.*, 98; M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, 116.

dell'organizzazione dell'assemblea. Essi sono entità strumentali ad una equilibrata formazione degli organi interni delle Camere e alla migliore organizzazione dei lavori, sia attraverso la diretta collaborazione alla predisposizione dei calendari, sia in quanto forniscono gli strumenti e gli spazi per una adeguata formazione della volontà dei parlamentari, sulla tendenziale base - e salva la necessaria esistenza del gruppo misto - della loro affinità politica.

Sembra dunque che la conclusione più appropriata sia quella che punta sulla loro qualificazione come organismi necessari e strumentali, interni agli organi assembleari, a disciplina di diritto pubblico. Se ed in quale misura la disciplina possa essere integrata dal gruppo stesso con proprio atto di autonomia costituisce ulteriore questione, che sarà esaminata successivamente.

### 3. Il rapporto tra gruppi e partiti.

Poste tali premesse, occorre ora esaminare più da vicino il rapporto che intercorre fra gruppo e partito. A questo scopo è opportuno prendere in considerazione, in primo luogo, taluni rilevanti dati normativi.

La Costituzione, come accennato, menziona i gruppi parlamentari, stabilendo che le commissioni (permanenti o d'inchiesta) devono essere composte "in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari" (art. 72, co. 3, e art. 82, co. 2).

Da queste norme si evince che i gruppi sono considerati il punto di riferimento per definire la *composizione politica* dell'assemblea. Si presuppone, in generale, che i gruppi corrispondano ad un movimento politico, in definitiva ad un partito (anche se talora esso stesso "somma" di partiti), e che la dimensione numerica individui la forza di ciascun movimento: sicché, prescrivendo che nelle commissioni si rispetti la proporzione tra i gruppi, si rispecchia il pluralismo politico dell'assemblea in modo corrispondente alla forza di ciascun movimento. In questo senso, i gruppi potrebbero essere considerati uno dei modi nei quali i partiti concorrono "con metodo democratico a determinare la politica nazionale", secondo la dizione dell'art. 49 Cost.<sup>10</sup>

Il nesso tra gruppo e partito risulta poi, in termini più diretti, da un'altra norma di carattere costituzionale, una norma però non scritta, ma consuetudinaria: quella in base alla quale, nel momento della crisi di governo, il Presidente della Repubblica consulta le "delegazioni" di partito, composte dal segretario e dai presidenti dei relativi gruppi parlamentari.

Del resto, il collegamento fra gruppi e partiti emerge sin dalla nascita dei gruppi parlamentari, che avviene a seguito del rafforzamento dei partiti successiva all'introduzione del sistema proporzionale nel 1919, mediante le modifiche dei regolamenti parlamentari avvenute negli anni 1920-1922<sup>11</sup>; coerentemente, il sistema del "partito unico" di epoca fascista si instaura con lo scioglimento dei gruppi prima ancora che con quello

10 Sulla relazione tra gli artt. 72, 82 e 49 v. P. PETTA, *op. cit.*, 232; V. CRISAFULLI, *I partiti politici nella Costituzione*, in *Studi per il 20° anniversario dell'Assemblea costituente*, 2, Firenze 1969, 123. A proposito della necessità di garantire la rappresentanza dei gruppi all'interno delle commissioni, Calamandrei affermò, in *Assemblea costituente*, che "la situazione odierna, ben diversa da quella di un secolo fa, rende necessario un formale riconoscimento di questa realtà politica, cioè della funzione precostituzionale o paracostituzionale assunta dai partiti in tutte le democrazie moderne": v. A. SAVIGNANO, *op. cit.*, 24 nt. 28.

11 Sull'origine dei gruppi parlamentari v. A. SAVIGNANO, *op. cit.*, 18 ss., che evidenzia come i gruppi abbiano tratto origine "dall'esigenza di consentire una composizione delle commissioni, che non discendesse, come per gli uffici, dall'estrazione a sorte, ma che riproducesse... l'equilibrio politico esistente nell'assemblea plenaria". Essi, di conseguenza, furono investiti all'inizio "soltanto del potere di designare i componenti" delle commissioni (p. 21); v. anche S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino 2004, 3 s.; G. NEGRI - G.F. CIAURRO, *op. cit.*, 3; P. SICONOLFI, *op. cit.*, 97; L. PEDULLÀ, *Sull'evoluzione (o involuzione) dei gruppi misti nel sistema parlamentare italiano*, in *Rass. Parl.* 2005, 791 s.; I. CARDARELLI, *op. cit.*, 711 ss.

dei partiti diversi da quello fascista.

Considerati tutti questi elementi, non stupisce che in dottrina i gruppi siano spesso definiti come la "proiezione" dei partiti politici nell'assemblea.

Anche la giurisprudenza costituzionale, nelle decisioni e nei passi sopra ricordati, ha dato atto del rapporto fra gruppi e partiti. Nella sent. n. 187/1990 si afferma che i gruppi consiliari costituiscono "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". Come si vede, accanto ai gruppi e i partiti compaiono qui - come elemento intermedio - le *liste di candidati*. Nella sent. n. 49/1998 e nella sent. n. 298/2004 il collegamento è meno analitico, ma pur sempre esistente: nella prima i gruppi (parlamentari) vengono definiti "riflesso istituzionale del pluralismo politico", nella seconda si afferma che i gruppi parlamentari costituiscono "uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento".

Anche la giurisprudenza ordinaria e amministrativa sopra ricordata individua nel legame con i partiti un elemento caratteristico dei gruppi. Nella sentenza Cassazione, sez. unite, 19 febbraio 2004, n. 3335, pure sopra citata, il rapporto del gruppo con il "partito politico di riferimento" è considerato uno dei "due piani di attività" dei gruppi parlamentari, un piano considerato però come "più strettamente politico" (mentre l'altro sarebbe "squisitamente parlamentare" e si riferirebbe alle funzioni strumentali all'attività parlamentare). Il Consiglio di Stato, sez. IV, 28.10.1992, n. 932, vede nei gruppi "proiezioni nell'ambito del consiglio regionale dei partiti politici" dotate di un proprio "apparato organizzativo interno" distinto dalle strutture del consiglio stesso.

Infine, e come è naturale, il rapporto fra gruppi e partiti trova riconoscimento anche nella legislazione ordinaria. L'art. 18bis, co. 2, dPR n. 361/1957 (che disciplina le elezioni della Camera) esonera dalla sottoscrizione delle liste di candidati "i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi" (analogamente dispone l'art. 9, co. 3, d. lgs. n. 533/1993, sulle elezioni del Senato). A sua volta, l'art. 3, co. 10, l. n. 225/1990 concede agevolazioni "alle imprese editrici di quotidiani o periodici che, oltre che attraverso esplicita menzione riportata in testata, risultino essere organi o giornali di forze politiche che abbiano *il proprio gruppo parlamentare* in una delle Camere" (enfasi aggiunta). Ancora più significativo era poi (ed a fini teorici può risultare ancora) l'art. 3, co. 1, l. n. 195/1974 (abrogato dal *referendum* del 1993, ma rimasto vigente per un ventennio), che, in tema di finanziamento pubblico dei partiti, disponeva che "a titolo di contributo per l'applicazione dei propri compiti e per l'attività funzionale *dei relativi partiti* i gruppi parlamentari hanno diritto a finanziamenti" (e l'art. 3, co. 5, aggiungeva che "i presidenti dei gruppi parlamentari sono tenuti a versare *ai rispettivi partiti* una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso, nei termini e nei modi stabiliti dai relativi statuti e regolamenti"<sup>12</sup>).

Queste norme - che potrebbero dare supporto alla tesi che considera i gruppi organi dei partiti - presuppongono almeno che vi sia un collegamento riconoscibile tra un gruppo ed un determinato partito. Un collegamento che non ha rilievo diretto *nell'ordinamento parlamentare* (e, in effetti, come noto, la legge ordinaria non può interferire nell'organizzazione delle Camere) ma è utilizzato piuttosto per stabilire un vantaggio in capo ai partiti.

Infine, il legame tra gruppi e partiti è evidente anche nei regolamenti parlamentari. L'art. 14 reg. Camera, dopo aver statuito che "per costituire un Gruppo parlamentare occorre un numero minimo di venti deputati", stabilisce che "l'Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti *purché questo*

---

<sup>12</sup> In base all'art. 5, "i partiti politici ed i gruppi parlamentari che intendono ottenere i contributi previsti dalla presente legge devono indicare nei loro statuti e regolamenti i soggetti, muniti di rappresentanza legale, abilitati alla riscossione".

*rappresenti un partito organizzato nel Paese* che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi, proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi” (co. 2, enfasi aggiunta). Il comma 5, poi, dispone che “i deputati appartenenti al Gruppo misto possono chiedere al Presidente della Camera di formare componenti politiche in seno ad esso, a condizione che ciascuna consista di almeno dieci deputati”, e che “possono essere altresì formate componenti di consistenza inferiore, purché vi aderiscano deputati, in numero non inferiore a tre, i quali *rappresentino un partito o movimento politico*” avente certe caratteristiche (enfasi aggiunta).

Come si vede, non solo queste norme confermano l'esistenza di una connessione tra i gruppi (o componenti del gruppo misto) e partiti o movimenti politici, ma questa connessione è concepita in termini di rappresentanza del partito all'interno del Parlamento. Inoltre, in tali norme di nuovo compare, quale punto di snodo tra partito e gruppo, l'ulteriore elemento delle *liste* presentate alle elezioni.

In effetti, è nel momento delle elezioni che il collegamento tra partiti e (futuri) eletti si formalizza. I candidati, nelle liste o (un tempo) nei collegi uninominali, sono “presentati” all'elettorato sotto una denominazione ed un contrassegno che corrispondono al movimento politico. Ciò consente all'elettore una percezione immediata dell'orientamento e del programma del candidato, e consente al partito di “raggruppare” agevolmente i propri eletti nell'organo elettivo. Al tempo stesso, la candidatura sotto il nome ed il contrassegno del partito o movimento politico “abilita” di pieno diritto gli eletti - e soltanto loro - ad utilizzare lo stesso nome e lo stesso contrassegno per costituire il proprio gruppo in assemblea.

L'evidente collegamento tra partiti e gruppi, formalizzato nel momento elettorale, non comporta tuttavia una assoluta rigidità nella composizione dei gruppi, dal momento che, per vincolo costituzionale, gli eletti nelle assemblee rappresentative godono di piena libertà politica. Ed è proprio ciò che può porre delicati problemi nella vita dei gruppi, in relazione alle vicende e decisioni dei rispettivi partiti.

Da una parte, infatti, il gruppo sarà pure la “proiezione del partito” nell'assemblea, ma resta il fatto che esso è *nel suo insieme* politicamente del tutto autonomo: sicché si potrebbe immaginare una “linea politica” del gruppo non pienamente coincidente con quella del partito di riferimento, con tutti i problemi conseguenti. Dall'altra, altrettanto liberi politicamente sono i *singoli* eletti, il cui comportamento può non corrispondere agli orientamenti ed alle attese del partito che ha presentato la candidatura, generando così i problemi prospettati all'inizio di questo scritto.

#### 4. Il rilievo degli statuti dei partiti

Occorre ora chiedersi se il collegamento che si è accertato fra gruppi e partiti implichi che debba riconoscersi un qualche rilievo giuridico, per l'ordinamento parlamentare o assembleare, della disciplina che eventualmente gli statuti dei partiti dedichino ai gruppi.

Da un esame “a campione” emerge infatti che, di regola, gli statuti dei partiti prevedono che i parlamentari del partito si costituiscano in gruppo, ed affidano al gruppo il compito di “tradurre” nell'assemblea gli orientamenti del partito<sup>13</sup>. Alcuni statuti prevedono

<sup>13</sup> Per i partiti della “prima Repubblica”, si possono vedere l'art. 80 statuto DC, l'art. 45 statuto PCI, l'art. 28 statuto PSI, l'art. 37 statuto PLI, l'art. 25 statuto PRI, l'art. 64 PSDI (v. M. BASSANI, *op. cit.*, 56 ss.; G. NEGRI - G.F. CIAURRO, *op. cit.*, 4). Faceva eccezione lo statuto del Partito radicale che, nella logica antagonista alla partitocrazia, affermava la più completa libertà dei parlamentari ed il valore meramente indicativo delle deliberazioni del gruppo; anzi, lo statuto era inteso addirittura nel senso della decadenza degli eletti dall'iscrizione al partito (su ciò v. I.W. POLITANO, *Il rapporto tra il partito politico e il gruppo parlamentare*, in *Ammin. it.* 1988, 1468). Per i partiti attuali v. l'art. 26 statuto Lega Nord, l'art. 11 statuto DS; l'art. 23 statuto Forza Italia menziona i gruppi parlamentari, presupponendone l'esistenza; l'art. 8

il regolamento interno dei gruppi, che – in alcuni casi – deve essere approvato dal partito<sup>14</sup>; alcuni statuti prevedono anche i gruppi dei consigli regionali<sup>15</sup>. Alcuni statuti regolano il caso dell'adesione al gruppo di membri estranei al partito e quello dell'adesione ad altro gruppo di eletti nelle liste del partito, qualora non sia possibile la formazione di un gruppo proprio<sup>16</sup>.

Dunque, gli statuti dei partiti regolano – in vario modo - l'attività dei membri dei “propri” gruppi parlamentari e consiliari ma, correttamente, si astengono dall'invadere l'ordinamento parlamentare. E' significativo lo statuto della Lega Nord, che contempla sia il caso dell'estraneo al partito che voglia aderire al gruppo Lega Nord sia il caso dell'appartenente alla Lega Nord che voglia aderire ad altro gruppo in difformità dalle indicazioni del partito: in quest'ultimo caso, e solo in esso, è prevista la sanzione della decadenza dal partito<sup>17</sup>: evidentemente, si era consapevoli che lo statuto di un partito non può incidere sulla composizione del “proprio” gruppo.

Si noti, per inciso, che nessuno statuto di partito regola invece specificamente il caso dell'espulsione dal partito di un membro del gruppo corrispondente o le relative conseguenze. L'unica disposizione che riguarda violazioni da parte di membri del gruppo, negli statuti che si è potuto esaminare, è l'art. 23, co. 2, statuto Margherita, che affida alla Commissione federale di garanzia le questioni concernenti le violazioni da parte dei gruppi parlamentari di regole stabilite dallo statuto federale o da organi federali.

E' comunque evidente che le regole dettate dagli statuti dei partiti non possono incidere sulla composizione o sull'attività del gruppo in quanto organismo interno all'organo assembleare. Le regole associative del partito, e le decisioni assunte in base a tali regole, potranno trarre le conseguenze del comportamento dei componenti del gruppo *in relazione al partito* (e solo in quanto il componente ne faccia parte o richieda di farne parte), ma non influire sul gruppo in quanto tale.

## 5. I regolamenti interni dei gruppi

La prassi mostra che - accanto alla disciplina “eteronoma” posta dalla fonte che ne prevede o ne presuppone l'esistenza - i gruppi parlamentari pongono essi stessi una disciplina integrativa “autonoma”, espressa in *regolamenti* o anche in *statuti*, volta a regolarne il funzionamento.

A volte tali ulteriori atti normativi sono espressamente previsti dalla fonte eteronoma. Per quanto riguarda i gruppi parlamentari, *regolamenti interni* sono previsti dall'art. 53 del regolamento del Senato, mentre non sono previsti dal regolamento della Camera. Regolamenti interni dei gruppi parlamentari erano previsti anche dall'art. 5 l. n. 195/1974, sul finanziamento pubblico dei partiti. Per quanto riguarda le Regioni, i

---

statuto Margherita menziona i gruppi consiliari, presupponendone l'esistenza, nell'art. 8, co. 4; l'art. 15 statuto AN menziona i gruppi parlamentari e consiliari, presupponendone l'esistenza (v. anche l'art. 30).

14 V. l'art. 80 statuto DC, l'art. 64 statuto PSDI, l'art. 11 statuto DS.

15 V. l'art. 80 statuto DC, l'art. 28 statuto Lega Nord, il già citato art. 8 statuto Margherita.

16 V. l'art. 26 e, per i gruppi consiliari, l'analogo art. 28 statuto Lega Nord, che stabilisce: “Sulla base dei rispettivi regolamenti istituzionali, i Consiglieri espressi dal Movimento si costituiscono in gruppo, il cui Capogruppo riferisce direttamente al Segretario Nazionale per quanto riguarda i Consiglieri regionali, al Segretario Provinciale per quanto riguarda i Consiglieri provinciali, Comunali e Circoscrizionali. Il Capogruppo cura che le iniziative del gruppo e dei singoli membri si sviluppino nell'ambito delle linee direttive tracciate dal Consiglio Nazionale. L'adesione al gruppo da parte di eletti in altre liste dovrà essere preventivamente concordata con il Consiglio Nazionale, con il quale andrà altresì concordata l'adesione degli eletti nelle liste del Movimento ad altro Gruppo qualora non vi sia la possibilità di costituire un gruppo a se stante o sia ravvisata l'opportunità, politica od organizzativa, per la costituzione di un gruppo composito”.

17 L'art. 53 dello statuto stabilisce che “i Soci eletti alla carica di Parlamentare, o di Europarlamentare, o di Consigliere che aderiscano a gruppi diversi da quelli indicati dal Movimento, sono dichiarati decaduti con deliberazione adottata dal competente Organo, non appena acquisita ufficialmente l'informazione”.

regolamenti interni dei gruppi sono previsti dallo statuto dell'Abruzzo<sup>18</sup> e dai regolamenti interni del Consiglio della Campania<sup>19</sup>, della Liguria<sup>20</sup> e del Piemonte<sup>21</sup>.

Peraltro, pare possibile estendere ai gruppi parlamentari, quali articolazioni interne necessarie di un organo costituzionale, il principio secondo il quale gli organi costituzionali godono di autonomia in relazione alla propria attività ed organizzazione. Dunque, i regolamenti interni dei gruppi vanno annoverati fra le fonti dell'ordinamento parlamentare<sup>22</sup>.

Fatte le debite differenze, un ragionamento analogo a quello svolto per i gruppi parlamentari può essere svolto anche per i gruppi consiliari. Sembra dunque si debba ammettere che - siano essi o meno espressamente legittimati da altre fonti - anche ai gruppi consiliari vada riconosciuta autonomia regolamentare. Si noti che tale autonomia regolamentare va comunque ricondotta al gruppo come organismo di diritto pubblico, non al gruppo quale entità associativa "privata", se pure si attribuisse ad essi anche tale natura.

#### 6. La disciplina "eteronoma" dei gruppi in generale.

In termini generali (prendendo a prevalente punto di riferimento la disciplina dei gruppi contenuta nei regolamenti parlamentari) la disciplina dei gruppi è limitata a taluni aspetti essenziali.

Vi è, ovviamente, una *fase iniziale formativa* dei gruppi, conseguente alle elezioni: ma la formazione dei gruppi non forma di per sé oggetto di disciplina, essendo lasciata alla "spontaneità" degli eletti, con il limite di un numero minimo di componenti. Si noti, tuttavia, che questa spontaneità non si svolge su un terreno del tutto vuoto: dietro il processo spontaneo vi è pur sempre l'appartenenza alle liste, la comunanza di denominazione e contrassegno, i diritti del movimento politico e degli eletti nella lista all'uso di tale denominazione e contrassegno.

Tutte le discipline pongono un termine entro il quale i parlamentari debbono dichiarare a quale gruppo appartengono, ed in difetto della dichiarazione entro tale termine essi si considerano appartenenti al "gruppo misto".

Varrà la pena di notare fin d'ora che il gruppo misto - costantemente presente - ha sotto diversi profili natura diversa dagli altri gruppi: esso per definizione non corrisponde ad un movimento politico, e per esso non vale il limite di un numero minimo di componenti. E proprio la peculiarità del gruppo misto ha suggerito - nel regolamento della Camera - una speciale disciplina "eteronoma" dei suoi organi direttivi, in modo da rappresentare in essi le diverse componenti politiche.

Più raramente le discipline dei gruppi si occupano esplicitamente della fase successiva alla prima costituzione: varrà perciò la pena di notare che il regolamento del Senato stabilisce espressamente che "nuovi Gruppi parlamentari possono costituirsi nel corso della legislatura" (art. 15, comma 3).

Quel che è pacifico, in ogni modo, è che non vi è e non vi può essere per un eletto alcun *obbligo* di appartenere ad un determinato gruppo. Lo vieta la regola costituzionale che sancisce la libertà politica dell'eletto "senza vincolo di mandato". L'eletto che non voglia appartenere al gruppo di riferimento della lista in cui è stato eletto ha pieno diritto di

18 Art. 21, co. 3, statuto del 28 dicembre 2006: "I gruppi adottano un proprio regolamento nel rispetto dei principi fissati nel regolamento del Consiglio".

19 V. le "disposizioni finali".

20 V. l'art. 13, co. 2.

21 V. l'art. 13, co. 4.

22 Sul punto v. A. MANZELLA, *op. cit.*, 45 e 96; T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DE CARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, 48. Pare significativo che la sentenza delle sezioni unite della Cassazione, sopra citata, menzioni - come fonti regolanti il "piano d'azione parlamentare" dei gruppi - anche i regolamenti interni dei gruppi medesimi (oltre alla Costituzione, alle consuetudini costituzionali e ai regolamenti delle camere) ma non gli statuti dei partiti.

optare per il gruppo misto, e può anche aderire ad altro gruppo che sia disponibile ad accoglierlo<sup>23</sup>. Il mutamento di gruppo potrà avere conseguenze nell'ambito del partito cui l'eletto eventualmente appartenga (*eventualmente*, dato che l'appartenenza ad un partito non è condizione necessaria della presenza in una lista), ma rimane perfettamente legittimo nell'ordinamento dell'assemblea elettiva.

Naturalmente, le "migrazioni" di eletti da un gruppo ad un altro finiscono per "sovrarappresentare" o "sottorappresentare" i corrispondenti movimenti politici rispetto agli esiti elettorali: ma la vita e l'attività degli organi rappresentativi non rispecchia astratti esiti elettorali, ma i convincimenti ed i comportamenti degli eletti. Il fatto che gli artt. 72 e 82 facciano riferimento ai gruppi da un lato presuppone una corrispondenza di massima fra gruppi e partiti ma, dall'altro, mantiene ferma l'autonomia parlamentare, nel senso che, ai fini dell'attività dell'assemblea, conta (sul piano costituzionale) l'appartenenza al gruppo e non a questo o a quel partito.

### 7. Le particolarità della disciplina concernente i gruppi consiliari nelle Regioni.

Rispetto allo schema generale della disciplina dei gruppi, la disciplina contenuta negli statuti regionali e nei regolamenti interni dei consigli regionali presenta alcune particolarità, suscettibili di influenzare il rapporto tra gruppi e partiti di riferimento.

La prima particolarità consiste nel fatto che, di regola, in sede di prima costituzione è consentita la formazione di gruppi unipersonali, quando una lista abbia ottenuto un solo eletto<sup>24</sup> (il limite è verosimilmente rivolto al fine di evitare artificiose scissioni, finalizzate ad usufruire del trattamento riservato ai gruppi<sup>25</sup> e dei poteri spettanti ai presidenti di gruppo); in alcune Regioni, si pongono requisiti di "rappresentatività" del gruppo unipersonale<sup>26</sup> e, in certi casi, per la sua costituzione è necessaria l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio<sup>27</sup>. In altre Regioni, la formazione di gruppi unipersonali è consentita anche

23 La necessità del consenso del nuovo gruppo al trasferimento è espressamente prevista dall'art. 9, co. 4, reg. interno Consiglio Veneto, dall'art. 11 statuto Molise e dall'art. 11, co. 7, reg. interno Umbria.

24 Così è per le Regioni Emilia-Romagna (v. gli artt. 36 statuto e 11 reg. interno), Veneto (v. l'art. 9 reg. interno), Toscana (v. l'art. 16, co. 2, statuto e l'art. 12 reg. interno), Lazio (v. l'art. 12 reg. interno), Puglia (v. l'art. 7, co. 2, reg. interno), Valle d'Aosta (v. l'art. 16 reg. interno), per la Provincia di Trento (v. l'art. 23 reg. interno) e, implicitamente, Molise (l'art. 11 statuto e l'art. 16 reg. interno stabiliscono che i gruppi sono formati "dagli eletti nelle liste aventi lo stesso contrassegno", senza richiedere un numero minimo). V. poi le Regioni citate nelle note successive.

25 Così M. CARLI, *Artt. 121-122*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1990, 51. Sui "monogruppi" v. anche A. SPADARO, *Elezione della Giunta: sei problemi di diritto parlamentare regionale nell'analisi di un "caso" controverso*, in *Riv. trim. dir. pubb.* 1987, 271 ss.

26 In base all'art. 24 reg. interno Abruzzo, "ogni gruppo può essere costituito da uno o più consiglieri eletti nelle liste regionali collegate al Presidente della Giunta regionale e al candidato Presidente che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del Presidente eletto, nonché da uno o più consiglieri che rappresentino un partito organizzato il quale abbia presentato nelle elezioni regionali candidature in tutte le circoscrizioni della Regione". L'art. 13, co. 2, reg. interno Basilicata richiede che la lista dell'unico eletto "abbia partecipato alla consultazione elettorale regionale in tutte le circoscrizioni" (in senso simile v. l'art. 13, co. 1, reg. interno Liguria e l'art. 52 statuto Umbria, cui corrisponde l'art. 11, co. 1, reg. interno). L'art. 27, co. 2, statuto Calabria e l'art. 13, co. 3, reg. interno richiedono che i componenti unici del gruppo siano espressione "di gruppi parlamentari nazionali ovvero di liste provinciali che abbiano raggiunto alle elezioni regionali la soglia del cinque per cento dei voti". L'art. 19, co. 1, reg. interno Lombardia stabilisce che "i gruppi sono composti da almeno tre consiglieri" ma che, "all'inizio della legislatura e nella sua prima costituzione, un gruppo può essere composto da un numero di consiglieri inferiore, se questi erano compresi in liste elettorali che hanno ottenuto quoziente pieno in una circoscrizione elettorale o hanno utilizzato i resti di almeno cinque circoscrizioni". L'art. 13, co. 1, reg. interno Piemonte dispone che "i Gruppi consiliari sono composti dai Consiglieri eletti nella stessa lista, qualunque sia il numero, purché siano stati eletti in una lista presentata, con il medesimo contrassegno, in non meno della metà delle province della Regione, fra cui quella comprendente il capoluogo, con arrotondamento all'unità superiore".

27 V. l'art. 13, co. 1, reg. interno Liguria e l'art. 52 statuto Umbria (cui corrisponde l'art. 11, co. 1, reg. interno).

quando essi trovano corrispondenza con un gruppo presente almeno in una Camera o nel Parlamento europeo<sup>28</sup>.

Naturalmente, tale possibilità rafforza la corrispondenza tra gruppi e partiti, riducendo la necessità di ricorrere - per insufficiente numero di eletti - al gruppo misto. In alcune Regioni, invece, è tenuto fermo un numero minimo di membri per la formazione dei gruppi<sup>29</sup>.

La seconda particolarità è che, in alcune Regioni, viene sancito chiaramente il *diritto* dei consiglieri eletti in una lista che ha partecipato autonomamente alle elezioni regionali, ancorché singoli, di costituire gruppo<sup>30</sup>. Peraltro, tale diritto deve ritenersi sussistente anche nelle altre Regioni, nelle quali non è espressamente riconosciuto. Infatti, se tutti i consiglieri che aspirano ad entrare in un certo gruppo dovessero essere accettati dalla maggioranza del gruppo, si incorrerebbe in un'aporia logica: l'accettazione da parte del gruppo presuppone che il gruppo sia già formato, ma il gruppo non si può formare se per tutti i membri è necessaria un'accettazione. Dunque, è necessario ritenere che gli eletti di una lista abbiano il diritto di formare il gruppo corrispondente e che il consenso del gruppo sia necessario per l'ingresso di consiglieri eletti in altre liste<sup>31</sup>.

---

28 V. l'art. 24 reg. interno *Abruzzo*, l'art. 27, co. 2, statuto *Calabria* e l'art. 13, co. 3, reg. interno *Calabria*, l'art. 16, co. 1, reg. interno *Marche*, l'art. 13, co. 2, reg. interno *Piemonte*, l'art. 9, co. 2, vecchio reg. interno *Umbria* (sostituito da il nuovo reg. interno del 2007 ma efficace finché non entra in vigore legge abrogativa di l.r. n. 14/98). In certe Regioni la formazione di gruppi unipersonali espressivi di partiti rappresentati in Parlamento è consentita nel corso della legislatura, non all'inizio: v. l'art. 12 reg. interno *Lazio* e l'art. 7, co. 4, reg. interno *Puglia*. La circostanza che la formazione di gruppi unipersonali sia possibile per la corrispondenza con un gruppo presente nelle Camere è criticata da E. COLARULLO., *Rappresentanza politica*, cit., 63 s.; sui monogruppi nei consigli regionali v. anche P. SICONOLFII, *op. cit.*, 104 ss., e BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico*, Milano 2005, 106 ss., che ne evidenzia la nocività ai fini della funzionalità del Consiglio regionale.

29 In *Campania* i gruppi devono essere composti da almeno 3 membri (v. l'art. 14, co. 1, reg. interno: "I gruppi consiliari sono composti da almeno cinque consiglieri. Possono essere costituiti anche gruppi con almeno tre consiglieri, purché aventi la stessa denominazione di liste che hanno preso parte alle elezioni regionali o che sono rappresentate in Parlamento. Dopo la prima costituzione dei gruppi è possibile formare nuovi gruppi solo nel caso in cui essi abbiano la stessa denominazione di gruppi presenti in Parlamento"); in *Friuli-Venezia Giulia* ogni gruppo deve avere almeno tre membri ma, a certe condizioni, l'Ufficio di Presidenza autorizza la costituzione di gruppi di due consiglieri (art. 10 reg. interno). L'art. 20 reg. interno *Sardegna* stabilisce che "ciascun Gruppo consiliare deve essere composto da almeno cinque Consiglieri", ma "il Presidente del Consiglio, su richiesta degli interessati, autorizza la costituzione di Gruppi con almeno tre Consiglieri, purché rappresentino partiti organizzati nel territorio della Regione sarda che abbiano presentato con il medesimo contrassegno propri candidati in tutti i collegi circoscrizionali provinciali". L'art. 23 reg. interno *Sicilia* dispone che "ciascun gruppo deve essere costituito da almeno cinque deputati", ma "l' Ufficio di Presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo con un numero inferiore di deputati purché questi siano stati eletti in almeno due circoscrizioni, nonché rappresentino partiti o movimenti organizzati nell'intera Regione e/o abbiano rappresentanza, organizzata in gruppi parlamentari, al Parlamento nazionale". Nel Consiglio regionale del *Trentino-Alto Adige* ogni gruppo deve avere due membri (v. l'art. 12 reg. interno).

30 V. l'art. 23 reg. interno *Provincia di Trento*: "Entro cinque giorni dalla seduta in cui hanno prestato giuramento, i Consiglieri sono tenuti a dichiarare per iscritto al Presidente del Consiglio a quale gruppo intendono appartenere... Costituiscono gruppo i Consiglieri, ancorché singoli, che siano stati eletti in una lista che ha partecipato autonomamente alle elezioni regionali"; in senso simile, v. l'art. 7 reg. interno *Puglia*. V. poi l'art. 11 statuto *Molise*: "I consiglieri si costituiscono in gruppi, ognuno dei quali è formato dagli eletti delle liste aventi lo stesso contrassegno. 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. I consiglieri che non intendono far parte di alcuno dei gruppi di cui ai commi precedenti, entrano a far parte del gruppo misto" (in senso simile v. l'art. 16 reg. interno). V. anche, nella nota 34, l'art. 12 reg. interno *Lazio* e l'art. 13 reg. interno *Piemonte*. Anche l'art. 20 reg. interno *Provincia di Bolzano* sembra presupporre il diritto degli eletti di una lista di entrare nel gruppo corrispondente, con possibilità di scelta alternativa: "Entro cinque giorni dalla prima seduta... i consiglieri... sono tenuti a dichiarare... a quale gruppo consiliare appartengono o a quale desiderano aggregarsi" (in senso simile v. l'art. 12 reg. interno *Regione Trentino-Alto Adige*).

31 Per sfuggire all'aporia occorrerebbe ritenere che tutti i consiglieri abbiano diritto di scegliersi un certo

Dunque, mentre i regolamenti delle Camere lasciano nell'ombra la fase formativa dei gruppi, affidando solo alla oggettiva situazione giuridica retrostante il normale collegamento con il partito di riferimento, alcuni statuti e regolamenti interni "fotografano" la situazione degli eletti delle liste e li traducono in gruppi consiliari: con la conseguenza che vi è - più chiaramente che altrove - un "diritto" dell'eletto in una lista all'appartenenza al gruppo di tale lista.

La somma delle due particolarità potrebbe, in astratto, rendere inutile il gruppo misto. Dato che ogni eletto è eletto in una lista, e che gli eletti di ogni lista formano, anche singolarmente, il gruppo collegato a tale lista, il gruppo misto sembrerebbe destinato a rimanere privo di componenti, e dunque a rivelarsi non necessario né utile. Così tuttavia non è, perché all'elemento "statico" della elezione in una lista si sovrappone un elemento "dinamico", fondato sulla *autonomia politica* dei consiglieri<sup>32</sup>.

In effetti, benché gli eletti in una lista abbiano diritto di formare gruppo e formino normalmente gruppo, è possibile - in base alle dichiarazioni di appartenenza - che singoli consiglieri, che avrebbero diritto di confluire nel gruppo della lista, preferiscano scegliere (anche tacitamente) di appartenere al gruppo misto - con effetto immediato ed incondizionato - o *di aggregarsi* ad altro gruppo già esistente: ma in questo caso è da ritenere che vi debba essere il consenso del gruppo prescelto, in difetto del quale l'interessato dovrà per forza confluire nel gruppo misto.

A dire il vero, in dottrina si è segnalato che, in alcune Regioni, sarebbe sancito il *dovere* dei consiglieri eletti nella medesima lista di costituire gruppo, nel senso che i gruppi originari sarebbero formati dai consiglieri eletti nella medesima lista, qualunque ne sia il numero, e mutamenti nella composizione dei gruppi (cioè passaggi da gruppo a gruppo o creazione di nuovi gruppi) sarebbero possibili solo successivamente<sup>33</sup>. In realtà, gli statuti e/o i regolamenti interni delle Regioni in questione prevedono sempre, esplicitamente o implicitamente, la possibilità di rinunciare a entrare nel gruppo corrispondente alla propria lista e di confluire nel gruppo misto. La particolarità di queste Regioni, dunque (Lazio, Piemonte, Umbria e forse Puglia), si risolve nell'escludere la possibilità di una "migrazione" ad altro gruppo (diverso da quello misto) già all'inizio della legislatura<sup>34</sup>. L'effetto pratico

---

gruppo e che, successivamente, essi vengano sottoposti ad una "verifica dei poteri" da parte del gruppo stesso. Ma questa ipotesi risulta impraticabile perché renderebbe possibile l'"invasione" di un gruppo da parte dei consiglieri di un altro partito. Se, in ipotesi, un partito ha 10 consiglieri ed un altro 4, 5 consiglieri del primo potrebbero dichiarare di aderire al gruppo del secondo e, essendo in maggioranza, supererebbero indenni la "verifica dei poteri". Invece, per E. COLARULLO., *op. cit.*, 65, "gli eletti nella stessa lista... acquisiscono un diritto di ingresso nel gruppo che ne è espressione" solo "lì dove i regolamenti prevedono una tale sovrapposizione fra partito e gruppo"; S. MERLINI, *op. cit.*, 5, sembra non distinguere fra i vari componenti del gruppo, là dove parla di "ovvia, anche se non esplicitata, reciproca accettazione fra i membri del gruppo"; in senso simile v. S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI, *op. cit.*, 253; anche A. PLACANICA - A. SANDOMENICO, *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI, *op. cit.*, 32, sottolinea genericamente "l'esigenza di assenso da parte del gruppo..., così nel momento formativo di esso come nel corso della sua successiva esistenza".

32 Può essere opportuno ricordare che anche nell'art. 1, co. 5, l. n. 108/1968 e negli statuti regionali è sancito il principio del divieto del mandato imperativo e che esso, d'altronde, rappresenta un principio generale dell'intero sistema rappresentativo.

33 V. E. COLARULLO., *op. cit.*, 62; l'A. segnala anche (p. 77) i problemi che si pongono, in questi casi, per i consiglieri eletti nelle liste regionali. Tali problemi sembrano superabili quando la lista regionale è collegata ad un solo gruppo di liste provinciali; se, invece, essa è collegata a più gruppi di liste provinciali, pare che i consiglieri eletti nella lista regionale possano costituire un gruppo autonomo ma che non abbiano il diritto di entrare in qualunque dei gruppi corrispondenti alle liste provinciali (e viceversa), anche nel caso in cui la lista regionale sia contrassegnata - invece che da un simbolo unico - "dai simboli di tutte le liste ad essa collegate" (art. 1, co. 9, l. n. 43/1995); infatti, in questo caso l'elemento di collegamento fra la lista regionale e i gruppi di liste provinciali non pare sufficiente per affermare che si tratta delle "medesime" liste.

34 V., ad es., l'art. 12 regol. interno *Lazio*: "i gruppi consiliari sono costituiti dai consiglieri eletti nella stessa lista, qualunque ne sia il numero. I nuovi gruppi consiliari possono essere costituiti da almeno due consiglieri, salvo che il gruppo consiliare costituendo sia espressione di un partito politico rappresentato

delle norme in esame, però, non è tanto quello di vincolare i consiglieri (il vincolo viene meno subito dopo la costituzione del gruppo) ma è simile a quello delle norme che “codificano” il diritto degli eletti di una lista di far parte del gruppo corrispondente, differenziandoli dagli eletti di altre liste. Il vincolo in questione, infatti, si risolve nell'impossibilità di entrare sin dall'inizio nel gruppo di un'altra lista e, dunque, nella necessità di chiedere al gruppo “diverso” (già esistente) il consenso al trasferimento<sup>35</sup>.

Comunque, tali norme non sembrano illegittime<sup>36</sup>. Anche a prescindere dalla possibilità di entrare subito nel gruppo misto, la corrispondenza tra gruppo e lista è l'evenienza “naturale”, presupposta dalla stessa Costituzione e coerente alla originaria ragion d'essere dei gruppi che, come visto, sono nati per consentire che le commissioni rispecchiassero l'equilibrio politico dell'assemblea<sup>37</sup>. Del resto, alcune formule dei regolamenti e la realtà istituzionale hanno indotto a ritenere che i gruppi (in questo caso parlamentari) “in qualche modo, almeno virtualmente, già esistano dopo la proclamazione degli eletti, con una loro prefigurazione politica direttamente determinabile con riferimento ai partiti nelle liste dei quali i loro componenti erano stati candidati”<sup>38</sup>. Dunque, le norme che fanno derivare i gruppi dalle liste, senza precludere successive “migrazioni”, sono norme che non sembrano ledere la libertà del consigliere, perché riguardano l'organizzazione iniziale del Consiglio e non incidono su alcuna scelta politica dei

---

in Parlamento. I consiglieri che non fanno parte di alcun gruppo consiliare confluiscono nel gruppo misto... Ogni consigliere è tenuto a comunicare tempestivamente al Presidente del Consiglio l'eventuale adesione ad un gruppo consiliare diverso da quello originario”. Non è prevista la dichiarazione iniziale con cui il consigliere sceglie il gruppo ma, visto che non ci sono requisiti numerici per costituire gruppo, “i consiglieri che non fanno parte di alcun gruppo consiliare” e che “confluiscono nel gruppo misto” devono per forza essere quelli che hanno rifiutato di entrare nel gruppo della propria lista. Anche l'art. 13 reg. interno *Piemonte* (che non prevede la scelta iniziale del gruppo e pone requisiti per la formazione dei gruppi da parte degli eletti della stessa lista) pare doversi interpretare nello stesso modo, cioè nel senso che del gruppo misto fanno parte non solo coloro che non possono formare un gruppo ma anche coloro che non vogliono entrare nel gruppo della propria lista: ciò sia per ragioni letterali (l'art. 13, co. 4, assegna al gruppo misto “i consiglieri che non fanno parte di alcuno dei gruppi costituiti ai sensi dei commi precedenti”, non i consiglieri che *non possono* far parte di quei gruppi) che per ragioni logiche (il regolamento interno indica il gruppo corrispondente alla lista come destinazione “naturale”, non come destinazione coatta). Non è formulato in modo del tutto chiaro l'art. 7 reg. interno *Puglia*: “i Consiglieri sono tenuti a dichiarare all'Ufficio di Presidenza... a quale Gruppo consiliare intendano appartenere. Costituiscono Gruppo, altresì, i Consiglieri, ancorché singoli, che siano stati eletti in una lista che abbia partecipato autonomamente alle elezioni regionali. 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”. I primi due commi inducono a ritenere che sia possibile scegliere un gruppo diverso rispetto a quello della propria lista, ma il terzo è formulato come se il gruppo iniziale potesse essere solo quello della lista in cui si è stati eletti (oltre al gruppo misto). Non esistono dubbi interpretativi, invece, per il *Molise*: lo statuto (art. 11) ed il reg. interno (art. 16) non prevedono la scelta iniziale del gruppo ma contemplano espressamente la possibilità di entrare in un gruppo diverso da quello della propria lista o nel gruppo misto. Anche il reg. interno *Umbria* è chiaro nello stabilire che “i consiglieri che non intendono appartenere ai gruppi formati sulla base delle liste in cui sono stati eletti o che sono stati eletti in liste regionali che non hanno i requisiti per formare un gruppo, sono assegnati al gruppo misto” (art. 11, co. 3; il comma 7 prevede poi espressamente la possibilità di una successiva “migrazione”, richiedendo l'accettazione del presidente del gruppo prescelto, sentiti i membri di esso).

35 Peraltro, come visto, anche nelle Regioni dove non sono previsti diritti o doveri di formare gruppo (per gli eletti di una lista), si deve ritenere che gli eletti della lista abbiano diritto di formare il gruppo corrispondente e che gli “esterni” debbano ottenere l'assenso del gruppo.

36 Come, invece, le ritiene E. COLARULLO., *op. loc. cit.*; al contrario, B. MALAISÌ, *La rappresentanza politica tra divieto di mandato imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. MERLINI, *op. cit.*, 140, e S. CURRERI, *op. ult. cit.*, 270, ipotizzano un'estensione della regola in questione.

37 V. la nota 11.

38 V. V. CRISAFULLI, *op. cit.*, 123 nt. 31; G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 780 e 782. Sulla vecchia formulazione del reg. Camera (sostanzialmente simile a quella attuale: in base all'art. 14, co. 3, “i deputati devono dichiarare al Segretario generale della Camera a quale Gruppo appartengono”) v. anche S. ANTONELLI, *Sulla natura*, cit., 269 s.; A. SAVIGNANO, *I gruppi*, cit., 118 s.

consiglieri. La libertà dei consiglieri si esercita nella concreta attività consiliare e questa si svolge in una fase successiva alla costituzione dei gruppi, in una fase nella quale i consiglieri possono cambiare liberamente gruppo (col consenso del gruppo prescelto).

#### 8. La questione dell'eventuale espulsione del consigliere dal partito.

Dobbiamo ora affrontare le questioni individuate all'inizio di questo lavoro. In caso di espulsione di un componente del gruppo dal partito di riferimento, vi dovranno essere conseguenze sulla composizione del gruppo? Ed in caso affermativo, toccherebbe al Presidente del Consiglio regionale di assumere conseguenti provvedimenti?

Va premesso che il problema può porsi nei termini indicati solo nel caso che il componente del gruppo sia iscritto al partito di riferimento. Questo caso corrisponde in effetti alla normalità, ma non corrisponde ad una regola assoluta, non essendo l'iscrizione al partito condizione legalmente richiesta per la candidatura o per l'appartenenza al gruppo. Già questa prima considerazione induce a credere difficile che l'espulsione dal partito determini automaticamente la decadenza dell'interessato dal gruppo.

Si consideri, inoltre, che in astratto il problema potrebbe porsi - anziché per un singolo componente del gruppo, in ipotesi "deviante" - *per lo stesso intero gruppo*, che potrebbe avere assunto posizioni divergenti da quello del partito di riferimento.

Come detto sopra, è nel momento della formalizzazione delle candidature che il partito ha legittimato - sul piano politico ma, è da ritenere, anche sul piano del diritto - i futuri eletti a costituirsi in gruppo del partito, utilizzandone nome e contrassegno<sup>39</sup>: e nessun segno esiste in diritto positivo di un potere del partito di porre successivamente nel nulla tale legittimazione. Quello che si potrà dire, dunque, è che esiste un dissenso politico tra il partito ed il gruppo del partito: un dissenso che potrà condurre *nell'ordinamento del partito* alle estreme conseguenze, ma non potrà di per sé privare il gruppo dell'identificazione come gruppo di tale partito, quale è divenuto a seguito delle elezioni<sup>40</sup>.

Va dunque escluso che la sola eventuale espulsione di un componente del gruppo dal partito di riferimento comporti di per sé la automatica decadenza dell'interessato o degli interessati dal gruppo. Ma, se tale è la situazione giuridica, è evidente - quanto alla ulteriore questione posta - che non vi sono provvedimenti che il Presidente del Consiglio

---

39 Art. 13 reg. interno Calabria: "2. I Gruppi sono composti da almeno tre membri. 3. I Gruppi consiliari possono essere composti da un numero inferiore, solo nel caso che gli stessi siano espressione di gruppi parlamentari nazionali ovvero di liste provinciali che abbiano raggiunto alle elezioni regionali la soglia del cinque per cento dei voti. 4. Ai fini di cui al comma precedente, si considerano i Gruppi parlamentari regolarmente costituiti presso il Senato della Repubblica o presso la Camera dei Deputati alla data di insediamento del nuovo Consiglio. Nella richiesta di costituzione del gruppo consiliare ai sensi comma precedente, deve essere indicato il nome del gruppo e la comunicazione di assenso all'uso del nome da parte del Presidente del gruppo parlamentare. Allo scioglimento dei Gruppi parlamentari suddetti, comunque determinato, segue l'immediato scioglimento del Gruppo consiliare omonimo e l'assegnazione dei Consiglieri al Gruppo misto, salva la facoltà di costituire un nuovo Gruppo referendosi, con le medesime procedure, ad un nuovo Gruppo regolarmente costituito nel Parlamento nazionale".

40 Rappresenta efficacemente la situazione l'affermazione di G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari*, cit., 299, secondo la quale, "se il gruppo è subordinato al partito sul piano politico, il partito lo è al gruppo sul piano giuridico", in quanto non può imporre a quest'ultimo i suoi indirizzi; sui rapporti fra gruppo e partito v. anche G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 789 ss. (per il quale "il partito... non ha alcun potere legale sul gruppo") e A. SPADARO, *op. cit.*, 267 ss., che parla di rapporto di separazione fra il "sottosistema giuridico regionale" (il gruppo consiliare) e il "sottosistema politico regionale" (l'organo regionale del partito); in altri punti, però, l'A. non esclude che l'espulsione dal partito possa avere conseguenze sull'appartenenza al gruppo: a p. 276 sostiene che l'unico componente del mono-gruppo espulso dal partito può "continuare a ritenersi (e nominarsi) legittimo rappresentante di quella stessa forza politica" ma fonda questa conclusione sul fatto che "non è prevista la possibilità di formare un (aderire al) gruppo 'misto'", e a p. 290 distingue le conseguenze dell'espulsione a seconda che l'espulso abbia o meno il sostegno degli altri membri del gruppo.

provinciale debba o possa assumere<sup>41</sup>.

Tuttavia, va anche aggiunto che quanto finora affermato non lascia senza difese il gruppo consiliare - a attraverso di esso, il partito di riferimento - di fronte ad un singolo componente "deviante" - sia esso iscritto o meno al partito. In effetti, si può ritenere (con la dottrina prevalente<sup>42</sup>) che esista *in capo al gruppo* un potere di carattere disciplinare in ordine ai propri componenti, che nella sua massima espressione è suscettibile di tradursi nell'*espulsione dal gruppo* stesso. Il fondamento di tale potere, che per vero non viene di solito approfondito, può individuarsi nello stesso carattere proprio di una istituzione rivolta ad associare i consiglieri sulla base di un indirizzo politico.

La natura, appunto, *disciplinare* di tale potere comporta la conseguenza che esso è di tipo funzionale, e può essere dunque esercitato solo in relazione a comportamenti che contrastino con le finalità istituzionali proprie del gruppo, compromettendone la coesione e l'azione politica (il che comporta che tale potere vada invece negato per il gruppo misto, a causa del suo carattere residuale e apolitico)<sup>43</sup>. Sia l'esistenza di tale potere che il suo carattere disciplinare possono trovare un sostegno analogico nel principio emergente, in materia di associazioni di diritto privato, dall'art. 24, co. 3, c.c., in base al quale "l'esclusione di un associato non può essere deliberata dall'assemblea che per gravi motivi".

Si noti che casi di espulsione si sono verificati più volte nell'ambito parlamentare, e nello stesso ambito essa è contemplata anche da qualche statuto o regolamento interno di gruppo<sup>44</sup>. Non sembra vi siano ragioni per escludere tale potere espulsivo in ambito regionale, dovendosi invece ribadire anche in questo caso il fondamento disciplinare di tale potere, con le corrispondenti limitazioni.

Peraltro, le espulsioni da parte dei gruppi costituiscono un fenomeno assai raro, sostituito da quello delle "migrazioni volontarie", che si verificano abbastanza spesso, come risulta dalla variabilità della composizione dei gruppi misti presenti nei vari consigli<sup>45</sup>. Non sorprendentemente, la prassi regionale sembra invece conoscere in maggiore misura il fenomeno delle "sospensioni" da parte dei gruppi.

Ci si può anche chiedere se *le regole autonome del gruppo*, espresse da uno statuto o regolamento interno, potrebbero prevedere la decadenza automatica in caso di espulsione di un componente dal partito di riferimento, al quale sia iscritto. Si tratterebbe in questo caso, in definitiva, di una valutazione disciplinare negativa resa automatica dalla

---

41 Invece, per I.W. POLITANO, *Il rapporto tra il partito politico e il gruppo parlamentare*, cit., 1474, "il parlamentare espulso dal partito, o uscitone volontariamente, non decade dal mandato parlamentare e può unirsi ad altro gruppo parlamentare (o meglio deve unirsi, in quanto, se non si iscrive ad altro gruppo legato a un partito, è iscritto d'ufficio a quello misto)"; per M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, 117 s., "l'espulsione dal gruppo, come pure le dimissioni dal gruppo, o dal partito, non comportano la decadenza da parlamentare, limitandosi a produrre la sola conseguenza del cambiamento di gruppo, o l'ingresso in quello misto".

42 Ritengono possibile l'espulsione dal gruppo G.U. RESCIGNO, *op. cit.*, 783; E. COLARULLO, *op. cit.*, 60; G.F. CIAURRO, *op. cit.*, 258; A. SPADARO, *op. cit.*, 297; M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, 116; A. PLACANICA - A. SANDOMENICO, *op. cit.*, 32; P. MARSOCCHI, *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI, *op. cit.*, 170.

43 Invece, per E. COLARULLO, *op. cit.*, 66, in caso di espulsione è "insindacabile il merito delle questioni a conflitto".

44 L'art. 8 dello statuto del gruppo parlamentare "L'Ulivo" della Camera ed il regolamento del gruppo UDC della Camera prevedono, fra le sanzioni, l'esclusione dal gruppo.

45 V. E. COLARULLO, *op. loc. ult. cit.* (sul crescente fenomeno dei cambiamenti di gruppo v., per il Parlamento, V. COZZOLI, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale*, Milano 2002, 100 ss.; S. CURRERI, *I gruppi parlamentari nella XIII legislatura*, in *Rass. parl.* 1999, 283 ss.) I; la coesistenza dei gruppi monopersonali e del gruppo misto si spiega perché in varie Regioni la costituzione dei primi è permessa solo a certe condizioni.

norma. Tuttavia, una simile disposizione sembrerebbe illegittima, contrastando con la natura funzionale del potere disciplinare del gruppo, e con il carattere necessariamente concreto ed individuale del suo esercizio. D'altronde, neppure è detto che il dissidio con il partito derivi da un "tradimento" del consigliere, potendo esso in ipotesi derivare al contrario dal fatto che il partito vuole disattendere il programma presentato agli elettori mentre il consigliere vuole attuarlo.

Una volta ammesso il carattere disciplinare e funzionale del potere sanzionatorio dei gruppi, è normale chiedersi se avverso il suo illegittimo esercizio esistano rimedi (in analogia con quanto previsto per le associazioni dall'art. 24, co. 3, c.c., secondo il quale "l'associato può ricorrere all'autorità giudiziaria entro sei mesi dal giorno in cui gli è stata notificata la deliberazione"). Nei limiti di questo lavoro sarà sufficiente qui escludere che un ruolo nella soluzione di tali controversie possa spettare alla Presidenza del Consiglio regionale, ove norme espresse non glielo attribuiscono<sup>46</sup>, ed ipotizzare altresì la possibilità di soluzioni di tipo arbitrale, volte ad evitare o ridurre il ricorso agli strumenti giurisdizionali.

Per il rimanente, non risulta che sotto alcun profilo esistano specifici poteri di intervento del Presidente del Consiglio regionale in relazione alla composizione dei gruppi consiliari. Il Presidente ha, in genere, funzioni di "notaio", nel senso che "registra" gli ingressi e le uscite dai gruppi e le nomine dei presidenti dei gruppi, e ciò è tenuto a fare in quanto necessario allo svolgimento delle sue ordinarie funzioni. Ciò è coerente con la "peculiare autonomia" dei gruppi consiliari, che si fonda sul loro essere "espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche" (v. la già citata sent. n. 187/1990 della Corte costituzionale).

Né uno specifico potere di intervento del Presidente dell'assemblea potrebbe ricavarsi dalla sua generale funzione di "sovrintendere all'attività del Consiglio e degli altri organi consiliari" e di far "rispettare i regolamenti" (come stabilisce, ad esempio, l'art. 19 del reg. interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento, ma in senso simile si pronunciano molti altri regolamenti). Infatti, la prima disposizione ha carattere generalissimo e non può fondare alcuno speciale potere in termini di legalità, mentre la seconda non attiene alle questioni qui considerate, in cui non vengono in rilievo violazioni del regolamento.

In sintesi, l'espulsione di un consigliere dal partito di riferimento del gruppo non ha in quanto tale alcuna conseguenza diretta sulla composizione del gruppo, e il solo possibile rimedio consiste nell'esercizio del potere disciplinare del gruppo stesso nella sua autonomia.

Le conclusioni sopra raggiunte non mutano nel caso il consigliere espulso dal partito sia il presidente del gruppo. Il presidente esercita importanti poteri a nome del gruppo (soprattutto quale membro della Conferenza dei presidenti dei gruppi) e ha un ruolo centrale nella gestione dei contributi erogati dal Consiglio. Ma il fatto è che il presidente è tale *per volontà del gruppo*, che lo ha investito della funzione ed in essa lo mantiene: sicché, tutto quanto considerato sulla *autonomia* del gruppo dal partito si riflette

---

<sup>46</sup> Nel regolamento della Camera ci sono norme che conferiscono un certo ruolo al Presidente e all'Ufficio di presidenza in relazione ai gruppi parlamentari (v. l'art. 12, co. 2, secondo cui "l'Ufficio di Presidenza... decide i ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei Gruppi", e anche l'art. 14, co. 2 e co. 5); A. PLACANICA – A. SANDOMENICO, *op. cit.*, 30 ss., illustrano casi in cui il Presidente e l'Ufficio di presidenza hanno rifiutato alcune denominazioni scelte da gruppi parlamentari. A livello regionale v. l'art. 14, co. 2, reg. interno *Calabria* ("L'Ufficio di Presidenza del Consiglio è chiamato a risolvere, con decisione definitiva, gli eventuali reclami circa la costituzione dei Gruppi") e, in senso simile, l'art. 13 reg. interno Consiglio del *Friuli-Venezia Giulia* e l'art. 8, co. 2, reg. interno *Puglia*. L'art. 16, co. 1, reg. interno *Marche*, dopo aver fissato le condizioni per la costituzione dei gruppi consiliari, statuisce che "l'ufficio di presidenza entro quindici giorni verifica la sussistenza delle condizioni per la esistenza dei gruppi autonomi sulla base di quanto sopra fissato", e che "ove non riscontri l'esistenza delle condizioni scioglie i gruppi già costituiti ed assegna i consiglieri al gruppo misto". I regolamenti interni di *Liguria* (art. 13) e *Piemonte* (art. 13), invece, prevedono meccanismi di risoluzione delle crisi che si determinano quando il capogruppo cessa dalla carica ed il gruppo non riesce a nominare un successore.

in autonomia del gruppo come espresso, nei limiti dei suoi poteri, dal presidente del gruppo.

### 9. *Segue. La questione dell'espulsione dal partito nel caso in cui il gruppo si legittimi per la corrispondenza al gruppo parlamentare*

Come visto nel § 6, in alcuni casi la formazione di gruppi unipersonali nei consigli regionali è consentita quando essi trovano corrispondenza in un gruppo presente almeno in una Camera. In altri casi, tale corrispondenza permette la formazione di gruppi (non unipersonali ma) con un numero di membri inferiore a quello normalmente richiesto<sup>47</sup>. Ci si può chiedere se le conclusioni sopra raggiunte (ininfluenza dell'espulsione dal partito sulla composizione del gruppo) restino ferme anche in questi casi. Infatti, se il gruppo consiliare si costituisce non in virtù della legittimazione derivante dalla candidatura nella lista avente quel nome e quel contrassegno ma della corrispondenza con un gruppo parlamentare, le decisioni del partito di riferimento potrebbero essere idonee ad incidere sulle sorti del gruppo consiliare.

Innanzitutto, è da rimarcare che solo in un caso il regolamento interno richiede espressamente il consenso del gruppo parlamentare per la costituzione del gruppo consiliare avente lo stesso nome<sup>48</sup>. Ci si può tuttavia chiedere se un "riconoscimento", perlomeno implicito (nel senso che non deve risultare l'opposizione del gruppo parlamentare), non sia da ritenere sempre necessario per la costituzione del gruppo consiliare corrispondente. In effetti, anche se le formulazioni usate dai regolamenti interni sono di vario tenore (alcune sono tali da far trasparire un collegamento consensuale con il gruppo parlamentare<sup>49</sup>, mentre altre sono neutre<sup>50</sup>), pare in ogni modo da escludere che possa essere costituito un gruppo corrispondente ad un gruppo parlamentare contro la volontà di questo. La *ratio* delle norme che limitano la costituzione dei gruppi consiliari e di quelle che prevedono deroghe è quella di bilanciare l'efficienza dei lavori del Consiglio con il pluralismo politico, per cui la costituzione di gruppi unipersonali corrispondenti a gruppi parlamentari serve a dare voce in Consiglio a gruppi espressivi di istanze politiche aventi

47 V. l'art. 14, co. 1, reg. interno *Campania* e l'art. 23, co. 3, reg. interno *Sicilia*.

48 L'art. 13, co. 4, reg. interno *Calabria* richiede "la comunicazione di assenso all'uso del nome da parte del Presidente del gruppo parlamentare". Questa ed altre simili disposizioni (v. subito sotto nel testo) possono far pensare che sia il regolamento consiliare a conferire ai gruppi parlamentari la legittimazione a "concedere" l'uso del nome (proprio e del partito) ai consiglieri regionali che vogliono costituire un gruppo omonimo, il che porrebbe seri dubbi di legittimità. Probabilmente, però, la portata di simili disposizioni consiste soltanto nel legittimare, *all'interno del consiglio regionale interessato*, la costituzione di gruppi che altrimenti non potrebbero essere costituiti, sulla base del presupposto di un collegamento consensuale con una diversa realtà politica (quella costituita dal gruppo parlamentare). Altra questione è quella degli eventuali limiti che lo stesso gruppo parlamentare di riferimento incontra nel "consentire" il collegamento, in relazione al proprio rapporto con il partito eventualmente omonimo.

49 V., oltre al già citato art. 13 reg. interno *Calabria* ("I Gruppi consiliari possono essere composti da un numero inferiore, solo nel caso che gli stessi *siano espressione* di gruppi parlamentari nazionali"), l'art. 23 reg. interno *Sicilia* (che allo scopo richiede che i consiglieri abbiano "rappresentanza, organizzata in gruppi parlamentari, al Parlamento nazionale") e l'art. 12 reg. interno *Lazio* (il nuovo gruppo unipersonale è consentito se "*espressione* di un partito politico rappresentato in Parlamento"). Quest'ultima disposizione non chiarisce se il partito "rappresentato in Parlamento" è solo quello che si proietta in un gruppo o anche quello che ha avuto almeno un eletto. Altro problema è se, dato che la disposizione non menziona il gruppo parlamentare ma il partito, sia necessario il "riconoscimento" del primo o del secondo: la lettera della disposizione induce a dare rilievo al "riconoscimento" da parte del partito e la *ratio* di essa non smentisce tale conclusione; anzi, la preferenza data alla volontà del partito consente di evitare i problemi che si porrebbero quando il gruppo parlamentare ed il partito fossero di diverso avviso quanto alla costituzione del gruppo consiliare omonimo (v. su ciò la nota 51).

50 Certi regolamenti richiedono la "corrispondenza" del gruppo consiliare con il gruppo parlamentare (v. l'art. 24 reg. interno *Abruzzo*, l'art. 16 reg. interno *Marche*, l'art. 13 reg. interno *Piemonte*, l'art. 9 l. *Umbria* n. 14/1998), altri che il gruppo consiliare abbia la stessa "denominazione" di forze o liste rappresentate in Parlamento (v., rispettivamente, l'art. 7 reg. interno *Puglia* e l'art. 14 reg. interno *Campania*).

un certo rilievo (in quanto, appunto, di esse è portatore un gruppo parlamentare); tale scopo sarebbe vanificato se il gruppo unipersonale (o con numero di membri inferiore a quello normalmente richiesto) si costituisse *contro* la volontà del gruppo parlamentare. La legittimazione che, nel caso del gruppo formato da consiglieri eletti in una certa lista, deriva dalla candidatura in quella lista, nel caso che stiamo esaminando deve necessariamente derivare da un consenso (anche implicito) del gruppo parlamentare. Dunque, sarebbe opportuno che la norma espressa in questo senso stabilita all'art. 13, co. 4, reg. interno Calabria trovasse spazio anche negli altri regolamenti consiliari che prevedono tale ipotesi.

Anche in questo caso, comunque, le decisioni del partito di appartenenza dei consiglieri non sembrano rilevanti per le sorti del gruppo consiliare<sup>51</sup>. Si pone, invece, la diversa questione dell'eventuale rilevanza delle decisioni del gruppo parlamentare omonimo. L'art. 13, co. 4, reg. interno Calabria prevede solo lo scioglimento del gruppo consiliare in caso di scioglimento del gruppo parlamentare omonimo<sup>52</sup>, e si potrebbe ritenere che tale norma escluda che lo scioglimento del gruppo consiliare possa essere causato da altri fattori (cioè, dall'eventuale "scomunica" da parte del gruppo parlamentare). In realtà, se il consenso del gruppo parlamentare è necessario per la creazione del gruppo consiliare omonimo, la revoca di tale consenso dovrebbe implicarne la cessazione. Restano da definire le modalità di tale cessazione. Nei casi in cui il regolamento interno prevede un potere dell'Ufficio di presidenza di verificare le condizioni per la costituzione del gruppo consiliare<sup>53</sup>, sembra che si possa giustificare l'intervento dell'Ufficio stesso, estendendo il suo potere di controllo dalla fase di costituzione dei gruppi alla fase successiva. Né varrebbe obiettare che questa possibilità intaccherebbe la libertà di azione politica del consigliere: il consigliere è libero di scegliere le finalità della propria azione ma non può scegliere liberamente il gruppo in cui agire: se la costituzione del monogruppo è sottoposta a condizioni e queste non sussistono, egli dovrà semplicemente svolgere la propria azione in un altro gruppo.

## 10. Considerazioni conclusive

Il percorso sopra compiuto porta a formulare alcune considerazioni. I gruppi consiliari, anello di congiunzione tra assemblee e partiti, sono caratterizzati da una particolare autonomia, che si esplica sia *nell'assemblea* che *di fronte al partito*: nel primo caso, essi godono di autonomia *in quanto espressione dei partiti* (v. la già citata sent. n. 187/1990 della Corte costituzionale), nel secondo caso essi godono di autonomia *in quanto espressione di consiglieri liberi* di agire secondo i propri orientamenti politici. Dunque, i gruppi traggono da entrambi i propri riferimenti quella particolare autonomia che li caratterizza.

L'autonomia di fronte al partito comprende la possibilità di agire nel gruppo del partito di appartenenza, nonostante l'eventuale espulsione da parte del partito (e salvo giustificati provvedimenti di espulsione da parte del gruppo stesso). Tale possibilità deriva dall'inserimento dei consiglieri, al momento delle elezioni, nella lista del partito in questione: questa circostanza fornisce una legittimazione permanente a comporre il gruppo del partito perché, dal punto di vista giuridico, non si può riconoscere al partito un potere (di incidere sulla composizione di strutture interne all'assemblea) non previsto da alcuna norma e, dal punto di vista politico, perché (a prescindere dal sistema elettorale

51 Problemi delicati, però, sembrano porsi qualora il partito non si limiti ad espellere il consigliere ma agisca in sede civilistica per inibire l'uso del proprio nome da parte del gruppo consiliare: su ciò v. la nota 48.

52 "Allo scioglimento dei Gruppi parlamentari suddetti, comunque determinato, segue l'immediato scioglimento del Gruppo consiliare omonimo e l'assegnazione dei Consiglieri al Gruppo misto, salva la facoltà di costituire un nuovo Gruppo riferendosi, con le medesime procedure, ad un nuovo Gruppo regolarmente costituito nel Parlamento nazionale".

53 V. la nota 46.

usato, che può valorizzare più o meno i singoli candidati) gli elettori hanno comunque scelto quelle persone affinché attuino un certo programma come esponenti di un certo partito, e la scelta degli elettori non può essere intaccata da successivi diversi orientamenti del partito. Né (come visto nel § 8) sembra possibile sostenere che, se il partito ha espulso un consigliere, ciò significa sempre che questi ha “tradito” la linea del partito e, dunque, anche le aspettative degli elettori.

Invece, nei casi in cui il gruppo consiliare si legittima non per la corrispondenza ad una lista ma per la corrispondenza ad un gruppo parlamentare, si è ritenuto che il “riconoscimento” di quest'ultimo non dia una legittimazione permanente: il fatto che il gruppo consiliare “esprima” un gruppo parlamentare non è un dato oggettivo e storicamente definito (quale l'essere stati inseriti in una lista e l'essere stati votati in quella lista) ma un dato contingente soggetto all'apprezzamento di un organismo permanente. L'apprezzamento, dunque, può mutare, con conseguenze sulla possibilità di mantenere un gruppo consiliare omonimo del gruppo parlamentare.

E' chiaro, però, che per molte delle questioni affrontate esiste un margine di opinabilità, dovuto anche alla mancanza di specifiche disposizioni. Può essere utile, quindi, immaginare alcune possibili integrazioni normative idonee a semplificare alcuni dei problemi sopra affrontati.

Un primo suggerimento, in particolare, potrebbe essere nel senso di prevedere – nel regolamento interno del Consiglio - l'adozione, da parte dei gruppi consiliari, di un regolamento interno che disciplini l'organizzazione ed il funzionamento del gruppo. L'approvazione del regolamento interno potrebbe essere efficacemente “incentivata” condizionando ad essa l'erogazione al gruppo dei contributi previsti a favore dei gruppi stessi.

A questa modifica potrebbe aggiungersene una seconda, consistente nella previsione espressa del potere del gruppo di escludere un proprio membro, e soprattutto nella definizione dei relativi presupposti di esercizio. Tale potere, come accennato, è considerato esistente dalla dottrina prevalente ed è stato esercitato nella prassi, ma il suo fondamento potrebbe essere messo in dubbio, in assenza di una previsione normativa espressa; la “codificazione” nel regolamento interno del Consiglio, dunque, colmerebbe una lacuna.

La norma regolamentare potrebbe prevedere che il potere di esclusione può essere esercitato dall'assemblea del gruppo solo in caso di “inadempienze” da parte del membro del gruppo rispetto alle regole del gruppo stesso; inoltre, si dovrebbe prevedere una procedura rispettosa del principio del giusto procedimento, che dia la possibilità al membro del gruppo di far valere le proprie ragioni. Si potrebbe anche stabilire che il regolamento interno del gruppo può individuare dei casi in cui è possibile l'esclusione, così restringendo la discrezionalità dell'organo competente a pronunciare l'esclusione. Si potrebbe anche prevedere un potere di ricorso del membro escluso - in ipotesi, all'Ufficio di presidenza del Consiglio - in caso di esclusione decisa in violazione della procedura prevista o al di fuori dei casi previsti dal regolamento del Consiglio o del gruppo.

Tali ed altre simili innovazioni non risolverebbero, ovviamente, tutti i possibili problemi attinenti al rapporto tra gruppi, consiglieri e partiti ma, forse, potrebbero attenuare il fenomeno (di recente segnalato) secondo il quale il rapporto fra partiti e gruppi opera non tanto nel senso che i partiti “si fanno istituzioni” ma nel senso che il partito “proietta la sua ombra su... i gruppi”, avvolgendoli con un “velo di... mancanza di evidenza pubblica che caratterizza il proprio ordinamento privatistico”<sup>54</sup>.

---

54 V. R. BIN., *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 gennaio 2008, per il quale “la proiezione dei partiti non servirebbe... ad accrescere il livello di istituzionalizzazione di essi, ma opererebbe piuttosto nel senso di diminuire il livello di giuridicità delle istituzioni più vicine alla politica” (§ 1).