



Consiglio Regionale

Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie

PARERE N. 2 DEL 2017

1. Con lettera datata 19.04.2017 avente ad oggetto *“Abruzzo Civico - Revoca dell'affiliazione politica all'originario Gruppo consiliare e contestuale revoca all'uso di nome e simbolo. Diffida.”* il Presidente del Consiglio regionale comunica a questo Collegio che è pervenuta alla «Presidenza del Consiglio la nota PROT n. 8370/Pres.- 02 del 28.3.2017 a firma dell'Avv. Gianluca Pomante e del Dott. Giulio Sottanelli, in merito ad un contenzioso insorto sull'uso del nome e del simbolo della associazione Abruzzo civico da parte dei due consiglieri regionali, Gerosolimo e Oiivieri, eletti nella lista della Associazione stessa e che hanno costituito il gruppo con il medesimo nome e simbolo all'indomani delle elezioni regionali.

La nota chiama in causa il Presidente del Consiglio regionale anche se nella materia la competenza appartiene all'Ufficio di Presidenza (art.13 lett. g del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale).

La questione, nella sua complessità, non trova una chiara ed univoca soluzione né nello Statuto (art.21) né nel Regolamento interno (artt.23 e seguenti) ed ha implicazioni civilistiche oltre che di natura pubblicistica e costituzionale (art.122, comma 4, Cost.).

Al fine di chiarire ogni aspetto relativo alle attività di competenza del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio e a tutela della legittimità dell'azione regionale, si richiede a codesto Collegio autorevole



parere in merito, ai sensi dell'art.31 lett.e) della L. R. 11 dicembre 2007, n.42.

Si allegano le seguenti note: Prot. 3392/ Pres.- 02 del 9.02.2016; Prot. n. 4141 del 18 febbraio 2016; Prot. 8370/ Pres.-02 del 28. 3. 2017».

In sostanza, come risulta anche dalla lettura della documentazione allegata alla richiesta di parere, il Presidente del Consiglio sottopone al Collegio il seguente quesito principale:

- a) se dallo Statuto, e dalle fonti da esso richiamate, siano enucleabili obblighi – o potestà — del Presidente del Consiglio regionale, o dell'Ufficio di Presidenza del medesimo, di sciogliere, dichiarare decaduto, o comunque caducare, contro la volontà dei suoi appartenenti, un Gruppo consiliare, a seguito di una specifica richiesta in tal senso del partito o associazione o movimento politico che con il Gruppo condivide la denominazione e il simbolo, attribuito al momento della presentazione, alle liste i cui candidati, votati dagli elettori, hanno successivamente proceduto alla costituzione di quel Gruppo consiliare, e ai quali abbia revocato l'affiliazione.
- b) Altre questioni sono logicamente collegate alla risposta positiva a tale quesito, sia in via diretta (quale procedura attivare, quali le conseguenze per i consiglieri appartenenti al Gruppo, quali le possibili tutele giuspubblicistiche dei medesimi), sia di altro genere, come ad esempio quelle attinenti a un eventuale danno erariale, sollevate dalla diffida di cui alla nota PROT n. 8370/Pres.- 02 del 28.3.2017 a firma dell'Avv. Gianluca Pomante e del Dott. Giulio Sottanelli, citata nella richiesta di parere, in relazione alla quale il Direttore della Direzione amministrativa del Consiglio regionale, in



riscontro di apposita richiesta formulata dal Presidente di questo Collegio, con Nota Prot. N. 12963, ha certificato che l'eventuale scioglimento di un Gruppo consiliare, con conseguente passaggio del consiglieri ad altro Gruppo, non determina alcuna variazione di spesa a carico del bilancio regionale.

Naturalmente, le questioni di cui alla precedente lettera b), in quanto di natura derivata, sarebbero totalmente assorbite da una eventuale decisione negativa in ordine al quesito principale.

In via preliminare, il Collegio dà atto che la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile in quanto formulata dal Presidente del Consiglio regionale, soggetto legittimato ex art. 3, comma 1 L.R. 11.12.2007, n. 42 e in quanto rientra nella previsione della lettera e) del medesimo primo comma dello stesso articolo.

2. La decisione del parere sul quesito principale richiede necessariamente una indagine sulla natura giuridica e sulle prerogative dei Gruppi assembleari, che comprenda l'analisi dell'eventuale esistenza e della portata di poteri dei partiti politici di incidenza sulla costituzione, sui caratteri identificativi e sulle vicende dei Gruppi con i quali sono politicamente collegati.

Al riguardo, si può muovere dal rilievo che dottrina e giurisprudenza — in tema di nozione, natura, vicende e qualificazione dell'istituto del "Gruppo" assembleare — non hanno raggiunto conclusioni univoche, rilievo sicuramente valido, ma non certo sorprendente, data la fluidità della materia e le sue interconnessioni di confine con la dimensione politica della rappresentanza democratica, in particolare nei modelli europei e segnatamente nell'evoluzione della storia costituzionale del nostro Paese,



talché, specie nelle impostazioni più risalenti in dottrina, i Gruppi sono stati variamente considerati organi o proiezioni o strutture esterne dei partiti, o associazioni non riconosciute, mentre, specie nel formante giurisprudenziale e nella dottrina più recente, si è messo sempre più in evidenza il loro ruolo negli snodi della democrazia rappresentativa dentro le istituzioni, qualificandoli come organi o uffici strumentali o articolazioni interne delle Assemblee.

Di seguito si presenta una rapida ricostruzione, alla ricerca delle linee di tendenza più consolidate nella dottrina più recente e nella giurisprudenza, tenendo conto che almeno su un aspetto entrambi i formanti giungono a conclusioni univoche, e cioè che esiste una stretta analogia tra i Gruppi consiliari (o assembleari, a seconda dei casi e delle denominazioni) delle Regioni e i Gruppi parlamentari e, pertanto, le tesi sostenute e le conclusioni raggiunte dalla dottrina e dalla giurisprudenza in tema di gruppi parlamentari sono da considerare — in linea di principio, e salvo specifiche peculiarità — pacificamente estensibili ai gruppi consiliari.

Quanto al formante normativo i Gruppi vanno inquadrati in una varietà di fonti, non sempre omogenee e non sempre automaticamente trasponibili mediante interpretazione analogica a singole e specifiche fattispecie. Pertanto, in via generale, valgono sicuramente le fonti nazionali, quali la Costituzione, i Regolamenti parlamentari, varie leggi ordinarie, i regolamenti interni dei gruppi e, con differente validità ed efficacia giuridica, gli Statuti e altri atti interni delle forze politiche. Tuttavia i Gruppi interni agli organismi rappresentativi regionali (e locali) hanno una disciplina speciale eterogenea, anche in relazione alle diverse realtà regionali e agli specifici Statuti e Regolamenti consiliari oltre, laddove formalizzati (Toscana), i regolamenti dei singoli gruppi. Ovviamente, tenuto conto della sostanziale costituzionalità della materia, tali fonti vanno



sempre e comunque vagliate alla luce dei principi comuni enucleabili dalle fonti superiori.

3. La dottrina ha in genere costruito la fattispecie dei Gruppi politici come una sorta di Giano bifronte, una moneta con una doppia faccia: introspezzivamente, si è detto, sono articolazioni interne del collegio legislativo; esternamente, hanno invece un legame con le forze politiche di riferimento. Rinviando per un momento l'analisi del primo aspetto, si ritiene che quest'ultimo carattere meriti preliminarmente un accurato approfondimento, al fine di chiarire quali siano la natura e lo snodo giuridico di questo legame, e se esistano, e quali siano, conseguenze giuridiche pubblicistiche non, o non solo puramente politiche, del legame stesso.

Al riguardo, e in primo luogo, pare indiscusso che il gruppo politico, in termini di teoria costituzionale, sia compreso tra i pilastri istituzionali della democrazia rappresentativa, in quanto tramite attraverso il quale la sovranità popolare, espressa nel momento dell'elezione, fluisce nella istituzione rappresentativa.

E' vero che le forze politiche (i partiti), anche attraverso i Gruppi, contribuiscono — in passato forse più di oggi — alla formazione dell'indirizzo politico generale degli organi costituzionali della rappresentanza popolare (art. 1, art. 49, Cost.) e dunque, da questo punto di vista i Gruppi possono essere considerati — dalla scienza politica e non da quella giuridica — come una cerniera tra partiti e istituzioni.

Ma il problema che interessa in questa sede — che non può utilizzare la scienza politica ma deve affidarsi a quella giuridica e segnatamente al diritto pubblico positivo — è se quel legame ha solo una valenza



puramente politica, oppure ad esso conseguono anche effetti giuridicamente rilevanti.

Da questo punto di vista analizzando le fonti giuspubblicistiche alla luce dell'elaborazione dottrinale, il collegamento 'politico' tra partito e Gruppo non sembra affatto implicare che i Gruppi siano 'giuridicamente' uno strumento dei partiti. Infatti, se pure al Gruppo si volesse attribuire – sul piano squisitamente politico – la funzione di portare 'dentro' le Assemblee rappresentative la 'linea di partito', la (ipotetica) sanzione per la violazione di tale compito non potrebbe assumere alcuna rilevanza giuspubblicistica, per una nutrita e delicata serie di ragioni costituzionali, prima fra tutte l'esplicita previsione del divieto di mandato imperativo che, in quanto prerogativa di ogni singolo rappresentante, si estende naturalmente al Gruppo.

In più, è lo stesso impianto dell'ipotesi di funzionalizzazione del Gruppo alla linea di partito che non regge al vaglio di coerenza costituzionale, dato che da questa angolazione, semmai, quella 'funzionalizzazione' si deve innestare nei confronti delle linee del *programma elettorale*, sulla cui base gli elettori hanno scelto di farsi rappresentare dai componenti di quel gruppo, e *non sugli indirizzi di partito*, che possono in qualunque momento discostarsene.

Come emerge anche dall'analisi costituzionale storica e comparata, la creazione dei gruppi risponde in primo luogo ad una fondamentale esigenza giuridicamente rilevante delle Assemblee rappresentative, cioè quella *organizzativa*, derivante dalla necessità di strutturare il processo decisionale dell'assemblea in modo razionale, attraverso aggregazioni interne di affinità politica e di indirizzo.



Non appare convincente, dunque, la tesi che vede il gruppo esclusivamente o precipuamente come “proiezione” del partito (o movimento o comunque forza politica) di appartenenza dei rappresentanti che compongono il gruppo. Se infatti è indiscutibile la rappresentazione del gruppo e dei suoi componenti come strumento per trasferire a livello legislativo-assembleare «gli obiettivi sulla cui base hanno aggregato e ricevuto il consenso dei cittadini» (Curreri), è tutto da dimostrare che il tramite ‘giuridico’ che collega i componenti del gruppo ai loro elettori sia il partito politico.

Prendendo le mosse dall’analisi storico-costituzionale, *il concetto stesso di Gruppo come ‘proiezione’ del partito è messo fortemente in discussione*, nella costituzione materiale, dall’evoluzione radicale della struttura e della dinamica delle forze politiche a partire dagli anni novanta. Come ha mostrato la recente dottrina, in questa fase si sviluppa un processo in base al quale il Gruppo parlamentare perde il carattere di mera cassa di risonanza degli indirizzi politici decisi nelle segreterie dei partiti, e si propone esso stesso come la sede “naturale” di elaborazione di proposte condivise e di aggregazione dei consensi, con la conseguenza che si estingue nella costituzione materiale “quel moto unidirezionale di fissazione ed imposizione degli indirizzi politici dall’esterno delle Aule, cioè a dire dalle dirigenze del partito, all’interno delle Assemblee (cioè, ai Gruppi), che aveva prevalentemente caratterizzato l’andamento dei rapporti tra Gruppi e partiti nella tradizione politica italiana repubblicana» (Ciancio).

L’evoluzione storica si accompagna anche alla evoluzione dottrinale, sul piano scientifico e interpretativo, negli anni più recenti, che approda alla convinzione di escludere, non solo sul piano teorico, che i gruppi abbiano natura di “organi dei partiti”, o comunque che qualificazioni di questo tipo



o analoghe — ancorché dichiarate in alcuni statuti di partito — siano giuridicamente rilevanti. Infatti, da un lato, un Gruppo può non avere alcun partito di riferimento, come nei casi di Gruppi che si formano autonomamente durante la legislatura, o può averne più di uno, o corrispondere a una coalizione, così come può avvenire che a un solo partito corrispondano più gruppi o che un Gruppo comprenda componenti che non hanno alcun rapporto con il partito di riferimento. D'altra parte, è pacifico in dottrina che gli atti del Gruppo non impegnano il partito, così come appare di esplicita evidenza che gli atti del partito non hanno forza giuridica di impegnare il Gruppo. Soprattutto, appare indiscutibile che l'ordinamento generale non considera mai i Gruppi come organi di partito, quando li disciplina con fonti pubblicistiche; tali fonti, infatti, non hanno affatto ad oggetto l'ordinamento dei partiti, ma l'organizzazione dei lavori dell'assemblea (Falcon).

Di conseguenza, le regole dettate dagli statuti dei partiti — se pure potrebbero prevedere sanzioni 'associative' (ad esempio l'espulsione) sui singoli appartenenti al Gruppo — non possono incidere in alcun modo sulla disciplina pubblicistica del Gruppo nella sua veste di organismo interno all'organo assembleare. Associato al partito, infatti, è appunto il singolo deputato o consigliere, e solo in quanto associato, e non il Gruppo. Con la conseguenza che regole di statuto, o altre di natura comunque privata e negoziale, che tentassero in qualsiasi modo di influire giuridicamente sulla libertà politica e sulla fisionomia pubblicistica del deputato o del Gruppo, sarebbero illegittime, nulle di diritto, o comunque inapplicabili. L'esempio dei 'contratti' tra partito e rappresentante contenenti strumenti finalizzati a introdurre forme di mandato imperativo è dirimente, al riguardo.

Inoltre, e anche in fondo per alcune delle ragioni sopra esposte, appare infondata, minoritaria nella più recente dottrina, e comunque di



nessun rilievo giuspubblicistico, la tesi secondo cui i Gruppi siano qualificabili come associazioni non riconosciute. Infatti, da un lato, una siffatta configurazione sarebbe tecnicamente incapace di assorbire nella sua fattispecie i casi di Gruppi composti da una sola persona. In secondo luogo, i Gruppi non condividono con quella fattispecie il sostrato fondamentale, cioè *l'autonomia privata*: non nel momento fondativo — in quanto la costituzione dei gruppi e l'appartenenza ad uno di essi è normativamente configurata come *necessaria* così come necessaria risulta la previsione di un Gruppo misto dalla funzione 'residuale' —, e nemmeno nella selezione del proprio oggetto, cioè nella definizione delle proprie funzioni, le quali sono invece espressamente delineate dalle fonti e hanno carattere tipicamente pubblicistico, realizzandosi attraverso l'esercizio di situazioni giuridiche soggettive pubblicistiche (potestà, doveri), piuttosto che privatistiche (diritti, obblighi). Da ciò deriva che se pure si insistesse per includere il Gruppo nel modello di 'associazione non riconosciuta', l'operazione potrebbe anche avere una qualche valenza giuridica solo nell'ambito delle relazioni privatistiche dei componenti del Gruppo con soggetti 'esterni' alla sfera di autonomia costituzionalmente garantita all'Assemblea e al Gruppo e al fascio di prerogative giuspubblicistiche che ne derivano. Quel modello, invece, non può assolutamente essere utilizzato per definire il nucleo strutturale e funzionale del Gruppo nell'azione e nelle vicende dell'Assemblea, perché ne snaturerebbe la dimensione pubblicistica.

In conclusione, appare sempre più accolta in dottrina la tesi che i Gruppi siano *organi delle Assemblee*, o più precisamente *organismi delle Assemblee*, dato che il concetto di organo in senso tecnico non è del tutto appropriato nel caso di specie, dovendosene limitare l'applicazione alle



strutture organizzative i cui atti siano direttamente imputabili all'Assemblea, quali ad esempio le commissioni legislative.

Ma i Gruppi, pur non essendo organi in senso tecnico, sono articolazioni necessarie delle Assemblee, «in quanto strumentali ad una equilibrata formazione degli organi interni delle Assemblee 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 (Falcon).

4. La problematica della natura giuridica dei Gruppi è finita molte volte sui tavoli delle Corti, con soluzioni giurisprudenziali non sempre univoche.

Secondo una giurisprudenza risalente (Trib. Roma, 29 aprile 1960) i Gruppi sono «organi interni delle camere», e pertanto sforniti di personalità giuridica. Da ciò il Giudice argomentò che ad essi non è applicabile la disciplina di cui all'art. 36 e ss. c.c., e conseguentemente escluse sia la loro legittimazione processuale passiva sia la rappresentanza legale del presidente. Ma il Giudice d'appello, pur confermando la tesi organica sotto il profilo delle loro funzioni strettamente parlamentari, corresse tale conclusione, sancendo che per gli ulteriori rapporti da essi instaurati i Gruppi sono «associazioni di fatto», dotati pertanto di legittimazione processuale e legittimamente rappresentati in giudizio dal loro presidente.



Queste prime sentenze, al di là della differente valutazione della struttura giuridica, mostrano come fin dall'inizio la giurisprudenza avesse intuito che l'aspetto centrale della configurazione giuspubblicistica del Gruppo politico fosse la natura 'sostanzialmente' *organica e necessaria* del Gruppo stesso rispetto all'Assemblea, con la conseguenza della *'temporaneità' del primo, misurata sulla durata della seconda, cioè, in fondo, limitatamente all'arco di tempo compreso tra una elezione e l'altra*. Non a caso la sentenza d'appello, nel confermare il collegamento necessario tra Gruppi e Assemblea legislativa, escludeva già fin d'allora un link di continuità tra i Gruppi costituiti durante una legislatura e quelli della legislatura successiva, negando dunque, nella specie, che tra essi si configurasse un trasferimento di azienda e, in termini generali, che i secondi debbano rispondere delle obbligazioni contratte dai primi verso i propri dipendenti (Corte di Appello di Roma, 9 marzo 1962).

Una conferma dell'applicabilità di questi principi in via generale a tutte le forme di aggregazione politica intermedia delle Assemblee rappresentative viene anche dalla giurisprudenza amministrativa, nella misura in cui ha affermato che «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)*» (Consiglio di Stato, sentenza n. 932/1992). Anche qui l'essenza del Gruppo, come la sua esistenza, è dunque una diretta conseguenza del fenomeno dell'elezione rappresentativa, e non già della colleganza ai partiti, né della sua veste giuridica 'esterna', indipendentemente dal fatto che poi questa venga ad essere recuperata dallo stesso giudice, quando muove dal definirli «proiezioni nell'ambito del Consiglio regionale dei partiti politici», specificando che il suo apparato organizzativo interno «è del tutto distinto e avulso dalle strutture burocratico-amministrative di supporto del



Consiglio regionale e della Regione nel suo complesso» per arrivare coerentemente ad escludere che il rapporto lavorativo nell'ambito del gruppo consiliare regionale potesse essere considerato di pubblico impiego con la Regione.

Ma anche quando la giurisprudenza arriva — per quanto riguarda il dettaglio del personale al cui rapporto di lavoro riconosce la natura di pubblico impiego, salvo che non risulti che la normativa regionale abbia inteso qualificarlo di diritto privato — a conclusioni diametralmente opposte, lo può fare solo *rafforzando* la nozione giuspubblicistica dei Gruppi, individuandoli come *organi del Consiglio regionale*, che in quanto tali godono di una particolare autonomia in funzione dell'attività dell'Assemblea (Cassazione, SS.UU. civ., sentenza n. 609/1999).

Infine, una ulteriore conferma della progressione verso l'evoluzione sempre più marcata della rilevanza della natura pubblica del Gruppo fino a configurarne una sfera di autonomia costituzionale derivata dall'elezione rappresentativa, viene dalle più recenti soluzioni giurisprudenziali sulle spese del Gruppo e il relativo controllo della Corte dei conti, che proprio a causa di tale rilievo costituzionale non può spingersi fino a valutazioni complessive o comunque di merito (Corte cost. sentenza n. 107 del 2015).

Sembra a questo punto opportuno sviluppare ulteriormente, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che sarà richiamata *infra*, le implicazioni dell'evidenziato nesso tra Gruppo e legislatura, e, conseguentemente, tra Gruppo ed elezione rappresentativa. Come nella giurisprudenza risalente, anche in quella più recente emerge che struttura e vicende giuspubblicistiche del Gruppo, in quanto intimamente connesse alla 'legislatura' e pertanto al momento della espressione della volontà popolare, portano alla logica conseguenza dell'attribuzione al Gruppo



stesso di una *specifica sfera di autonomia costituzionalmente garantita*, all'interno dell'autonomia generale dell'Assemblea, tale che nessuna interferenza 'esterna' su quella struttura e su quelle vicende potrà dirsi legittima se non è espressamente prevista da fonti di rango legislativo, di cui comunque potrà essere vagliata la costituzionalità. Così, ad esempio, il singolo deputato non potrà essere costretto – da nessun potere pubblico o tantomeno privato – a rimanere in un Gruppo contro la sua volontà di uscirne, in applicazione dei principi di autonomia del singolo eletto e del divieto di mandato imperativo, così come, di converso, nessun potere pubblico o privato potrà costringerlo ad uscirne, fatta salva l'applicazione delle norme di autodichia contenute nei regolamenti dell'Assemblea o in quelli del Gruppo.

Non a caso la Corte Costituzionale, già in un primo approccio (sentenza n. 1130/1988), ha fatto, con ragionevole efficacia, leva sul momento istituzionale organizzativo del ruolo dei Gruppi, che ha definito come 'organi', nei quali evidentemente confluiscono e si organizzano, all'interno dell'Assemblea legislativa, i consiglieri con affinità politiche e di indirizzo, 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».

Nella successiva sentenza n. 187/1990 la Corte, ribadendo la natura 'organica' del Gruppo rispetto al Consiglio, ne ha evidenziato la «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».

È importante sottolineare, in questo passaggio della Corte, il richiamo al 'link' politico tra il Gruppo e il partito, di cui il Gruppo è individuato come "espressione", ma solo ed esclusivamente in quanto — come la Corte esterna con chiarezza nelle parole successive — il Partito ha avviato quel processo (chiave di volta della democrazia pluralistica) che trova il suo snodo costituzionalmente significativo e giuridicamente vincolante nella relazione tra il popolo e la lista dei candidati. È infatti la presentazione di "liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri" che fonda la successiva immagine 'organica' del Gruppo come aggregazione di consiglieri che così "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". E la prevalenza assoluta di quella funzione organica del Gruppo, fondata sulla cristallizzazione del mandato elettorale al momento del voto di una determinata e giuridicamente specificata "lista" è costante in successive sentenze, come la n. 39/2014, la quale ha ribadito che i Gruppi hanno in ogni caso natura di «uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del Consiglio».

5. Provando ora a trarre le necessarie conclusioni dall'analisi finora svolta, e ad applicarle al caso sottoposto al presente parere, appare assodato che il Gruppo è qualificabile, in senso genuinamente giuridico (e in terreno sicuramente costituzionale), come organo o struttura o articolazione – sui generis – della Assemblea legislativa regionale, mentre, al contrario, deve ritenersi priva di fondamento giuridico, e di effetti



giuridici, l'immagine del gruppo come organo di partito o comunque proiezione 'istituzionale' organica delle forze politiche di riferimento.

Ciò significa che le conseguenze giuridicamente rilevanti della creazione, della fisionomia e dell'esistenza di un gruppo non sono attribuibili al suo collegamento con un partito. Infatti, il Gruppo, nel momento genetico, è legato alla lista, e questa, con il relativo programma, è legata dal mandato di rappresentanza, seppur non imperativo, a una frazione del corpo elettorale, nella veste di 'elettori' di quella lista e di quelle specifiche persone risultate poi elette.

In altre parole, il Gruppo è giuridicamente (per quanto attiene alle vicende della sua struttura, alle prerogative e alle funzioni) una *struttura derivata da quella lista*, e quindi *dagli elettori* che l'hanno votata, e non dal partito o movimento che ha presentato la lista.

Ciò spiega la ragione di fondo per la quale va riconosciuto ai consiglieri — o addirittura al singolo consigliere — eletti in una lista che ha partecipato autonomamente alle elezioni regionali, il 'diritto', subito dopo l'elezione, di costituire il Gruppo corrispondente a quella lista, acquisendone il programma e i simboli di identificazione. Si tratta di un diritto enucleabile da alcuni regolamenti consiliari (in tal senso, ad esempio, i Regolamenti interni della Provincia di Trento, del Molise, e i commi 1 e 2 dell'art. 23 del Regolamento interno del Consiglio Regionale d'Abruzzo), che peraltro la dottrina ritiene estensibile in via generale anche senza una esplicita previsione, per ragioni sia logiche che sostanziali, dalle quali, aggiuntivamente, una parte della dottrina farebbe derivare, insieme al diritto, anche il *dovere* dei consiglieri di aderire, almeno nella prima fase costitutiva, al Gruppo corrispondente alla lista in cui sono stati eletti (Falcon, Malaisi, Curreri).



E' necessaria, a questo punto, una riflessione sulla configurazione e sugli effetti di questo 'diritto/dovere' — che qui più tecnicamente potremmo individuare come 'potestà' pubblica — di costituire in prima battuta il Gruppo, con specifica attenzione allo status di consiglieri, da un lato, e ai principali caratteri identificativi del Gruppo, cioè la denominazione e il simbolo.

In primo luogo, non sembra che tale potestà contrasti con la libertà politica del consigliere (al quale comunque non può essere negata la facoltà di aderire, successivamente alla costituzione, ad un diverso Gruppo) e col divieto di mandato imperativo. Anzi, se come si è variamente finora accertato la corrispondenza tra Gruppo e lista è una conseguenza «naturale» di un principio di rango costituzionale — la funzione 'assembleare' dei Gruppi — non è priva di fondamento la tesi autorevolmente sostenuta in dottrina che questi «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» (Crisafulli).

La forza dei principi, in questi delicati passaggi iniziali di coagulazione del collegamento tra liste e Gruppi, costitutivi della articolazione politica dell'Assemblea, dunque, è tale che l'ordinamento non conosce poteri giuridicamente abilitati ad arrestarne o ostacolarne il legittimo processo: non il Presidente, e nemmeno lo stesso intero corpo assembleare, né tantomeno il partito o il movimento che quelle liste aveva contribuito a presentare e alle quali aveva attribuito la propria denominazione e il proprio simbolo.



Tale collegamento genetico ha necessariamente — come si è variamente visto *supra* — la dimensione temporale della legislatura, durante la quale l'autonomia del Gruppo conserva interamente la sua forza ostativa di qualsiasi intervento tendente a spezzare quel collegamento, che incorpora il nucleo fondante della democrazia rappresentativa e che coinvolge non solo il contenuto del mandato, ma anche gli *elementi identificativi* della istituzione che rappresenta i destinatari di quel mandato — il Gruppo — all'interno del sistema di articolazione organizzativa dell'Assemblea.

Ne consegue la conclusione che, se pure nel momento della presentazione delle candidature un partito ha implicitamente legittimato i futuri eletti a costituirsi in Gruppo, utilizzandone nome e contrassegno, «nessun segno esiste in diritto positivo di un potere del partito di porre successivamente nel nulla tale legittimazione» (Falcon).

L'intervento del corpo elettorale nel momento del voto, infatti taglia quel legame giuridico e se ne appropria attribuendolo all'endiadi lista-Gruppo. Se si verifica un conflitto tra partito e Gruppo, vi potranno eventualmente essere conseguenze sul piano politico, o sul piano dei rapporti di diritto privato tra le persone dei consiglieri e l'associazione partito, ma nessuna di esse può avere rilievo in questa sede, perché l'elezione sottrae al partito non solo la disponibilità degli indirizzi politici del Gruppo e dei suoi appartenenti, ma anche quella dei simboli identificativi del Gruppo stesso (Falcon). Il partito, insomma, non ha alcun potere legale sul Gruppo (Rescigno).

Di conseguenza, non solo non esiste alcun obbligo del Presidente del Consiglio regionale o dell'Ufficio di Presidenza di dare seguito all'istanza dell'Associazione Abruzzo Civico ma, qualora una tale azione fosse posta in



essere, costituirebbe violazione delle prerogative costituzionalmente garantite del Gruppo consiliare 'Abruzzo Civico'.

Si deve conclusivamente prendere atto che non esistono nelle fonti applicabili al caso specifici poteri di intervento del Presidente del Consiglio regionale in relazione alla fisionomia e alla composizione dei Gruppi consiliari, e ciò risulta pienamente coerente con la "peculiare autonomia" dei Gruppi (Corte cost. sentenza n. 187/1990). E nemmeno uno specifico potere di intervento del Presidente dell'Assemblea (o dell'Ufficio di Presidenza) potrebbe ricavarsi da alcuni compiti di portata ben definita come quello di "far rispettare i regolamenti" (perché nella questione in oggetto non vengono in rilievo violazioni del regolamento) o di carattere generale, che in quanto tali non possono fondare poteri speciali, tipo "sovrintendere" all'attività del Consiglio e degli altri organi consiliari (art. 10 Reg. Abruzzo, art. 19 Reg. Trento, e altri ancora), né dalle competenze a decidere sugli eventuali reclami circa la costituzione dei Gruppi e delle Commissioni (art. 13, comma 1, lett. g, Reg. Abruzzo, che attribuisce tale funzione all'Ufficio di Presidenza), perché, com'è evidente, quei reclami possono pervenire soltanto dai soggetti specificamente legittimati, e non da soggetti esterni al Consiglio, e soltanto per le ipotesi specificamente tipizzate, tra cui non può essere ragionevolmente e legittimamente compresa la potestà dei consiglieri eletti in una lista a fondare il relativo Gruppo e mantenerne la denominazione e il simbolo, potestà che attiene al principio di autonomia costituzionalmente garantita al Gruppo, nei termini, per le ragioni e per le finalità sviluppati nelle pagine precedenti.

In conclusione, al quesito principale di cui alla richiesta del Presidente del Consiglio Regionale d'Abruzzo che ha dato origine al presente parere, va data risposta negativa. Conseguentemente, risultano assorbiti tutti gli altri quesiti, di cui alla lettera b) del precedente § 1.



Per le ragioni sopra esposte

il Collegio ritiene che dallo Statuto, e dalle fonti da esso richiamate, interpretati alla luce della dottrina e della giurisprudenza in materia, non sono enucleabili obblighi né potestà del Presidente del Consiglio regionale, o dell'Ufficio di Presidenza del medesimo, di sciogliere, dichiarare decaduto, o comunque caducare, contro la volontà dei suoi appartenenti, un Gruppo consiliare, a seguito di una specifica richiesta in tal senso del partito o associazione o movimento politico che con il Gruppo condivide la denominazione e il simbolo, attribuiti al momento della presentazione, alle liste i cui candidati, votati dagli elettori, hanno successivamente proceduto alla costituzione di quel Gruppo consiliare, e ai quali abbia revocato l'affiliazione.

Dato in L'Aquila, 24 maggio 2017.

F.to Giampiero Di Plinio (Presidente)

f.to Romano Orrù (Vice Presidente)

f.to Giuseppe Colavitti (Membro)

f.to Pasquale Minunni (Membro)

Copia informale, in versione informatica, di documento originale cartaceo, ai sensi degli artt.22 e 40 del D.Lgs. n. 82/2005. Accesso agli atti consentito in conformità al Capo V artt. 22-28 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m. e i.

