

I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive *

di Gianliborio Mazzola

SOMMARIO: 1. Situazione Generale - 2. Rapporto tra partiti e gruppi - 3. Normative elettorali e formazione dei gruppi - 4. Situazione attuale dei Gruppi consiliari - 5. Gruppi individuali – 6 Gruppo misto - 7. Organizzazione dei gruppi - 8. Situazione siciliana

1. Situazione Generale

Parlando di gruppi parlamentari nelle Assemblee regionali, la prima questione è certamente quella della natura giuridica.

I gruppi consiliari hanno una doppia anima: da un lato, sono strutture interne all'Assemblea, dall'altro sono espressione dei partiti politici presentatisi alle elezioni.

La questione della natura dei gruppi è stata affrontata anche dalla giurisprudenza.

A livello della giurisprudenza costituzionale, si ricordano fra l'altro le sentenze n. 1130/ 1988, 187/ 1990, n. 49/ 1998, n. 298/ 2004 e n. 27/ 2008. Da tali pronunzie giurisprudenziali non emerge una visione chiara; appare prevalente la convinzione che i gruppi consiliari siano organi dei Consigli e rappresentino la proiezione all'interno del Consiglio dei partiti che hanno presentato liste di candidati raccogliendo i voti necessari per eleggere i consiglieri regionali.

Quanto alla giurisprudenza ordinaria, la tesi prevalente è quella della natura duplice dei gruppi.

Nella sentenza della Cassazione, sez. unite, 19 febbraio 2004, n. 3335, si legge «nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, sul 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». Tale duplicità non è stata risolta neppure nei casi concreti.

Il Consiglio di Stato¹ considerava l'apparato organizzativo interno dei gruppi consiliari del tutto distinto dalle strutture burocratiche di supporto del Consiglio regionale, essendo i gruppi consiliari regionali, come i partiti politici, associazioni di carattere privato.

La Cassazione², invece, affermava che: «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

* Il contributo trae origine dalla lezione svolta dall'autore presso la LUISS – Guido Carli nell'ambito del Master di secondo livello in "Parlamento e Politiche Pubbliche"

¹ Sentenza della sez. 4° n. 932 del 28. 10. 1992.

² Sentenza della sez. un. n. 609 del 1. 9. 1999.

pubblico impiego, salvo che non risulti che la normativa regionale abbia inteso qualificarlo di diritto privato».

I gruppi non possono essere considerati organi di partito perché possono non corrispondere ad un partito e possono comprendere soggetti che non fanno riferimento ad alcun partito. Peraltro le decisioni dei gruppi non obbligano i partiti di riferimento.

I gruppi consiliari sono richiamati, soprattutto nei Regolamenti Parlamentari, per la partecipazione all'organizzazione dei lavori parlamentari (es.: Conferenza dei capigruppo) e per la designazione dei componenti delle Commissioni legislative.

I gruppi non sono qualificabili come semplici associazioni non riconosciute: non appaiono come semplici manifestazioni di volontà privata (neanche quando sono composti da un solo consigliere regionale) soprattutto per le funzioni che svolgono di carattere pubblicistico.

I gruppi consiliari si possono definire come organismi necessari e strumentali, interni agli organi assembleari, a disciplina di diritto pubblico.

Non possono infatti essere considerati organi delle Assemblee in senso proprio perché gli atti che essi compiono non sono imputabili al Consiglio regionale né agiscono per i fini istituzionali del medesimo Consiglio. I gruppi consiliari sono comunque parte dell'organizzazione del Consiglio regionale. Solo gli Statuti delle Regioni Puglia e Piemonte, recependo l'orientamento della Corte Costituzionale, definiscono i gruppi consiliari quali organi del Consiglio regionale³.

Normalmente gli Statuti rinviavano le norme sulla costituzione, il funzionamento e l'organizzazione dei gruppi al Regolamento consiliare.

2. Rapporto tra partiti e gruppi

È opportuno esaminare, seppur sommariamente, il rapporto che esiste fra partito e gruppo consiliare. Secondo Crisafulli i gruppi parlamentari rappresentano i partiti politici, poiché servono a trasmettere l'indirizzo politico proprio di ciascun partito all'interno del Parlamento. Tale ricostruzione è stata criticata da altri autori.

In primo luogo è stato ricordato che possono esistere gruppi che non hanno un partito di riferimento. Tale fenomeno è stato evidenziato recentemente sia al Parlamento nazionale⁴ o nei Consigli regionali⁵ dove i gruppi parlamentari sono nati da scissioni all'interno del Consiglio, senza avere ancora una proiezione in partiti all'esterno delle Assemblee. Ciò apparirà ancora più evidente quando successivamente affronteremo il tema dei monogruppi.

In secondo luogo, anche nei casi in cui i gruppi fanno riferimento ad un partito, quest'ultimo non ha alcuno strumento giuridico per vincolare le deliberazioni adottate dal gruppo.

Gli organi di partito non possono imporre direttive giuridicamente vincolanti ai gruppi consiliari poiché questi ultimi hanno la facoltà di autodeterminarsi in modo diverso dall'indirizzo indicato dal partito di riferimento.

La Costituzione ricorda i gruppi parlamentari stabilendo che le Commissioni permanenti devono essere composte «in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari». Tale normativa è ripresa nei Regolamenti parlamentari sia nazionali che regionali.

I gruppi sono considerati il punto di riferimento per definire la composizione politica dell'Assemblea. Si presuppone che i gruppi corrispondano a partiti o movimenti politici; pertanto la

³ Art. 25 Statuto Puglia, Art. 21 Statuto Piemonte.

⁴ A titolo di esempio: gruppo di Fli – Futuro e libertà.

⁵ Ad esempio: Assemblea regionale siciliana

proporzione fra i gruppi nelle Commissioni dovrebbe rispecchiare il pluralismo politico-partitico dell'Assemblea.

E' bene ricordare che lo sviluppo dei gruppi parlamentari avvenne in concomitanza con il rafforzamento dei partiti dopo l'introduzione del sistema proporzionale nel 1919.

Per queste considerazioni i gruppi sono definiti come la "proiezione" dei partiti politici nelle Assemblee legislative e questa connessione è concepita in termini di rappresentanza del partito all'interno del Parlamento.

Comunque, il primo momento di rapporto fra partito e gruppo è dato dalle liste presentate alle elezioni.

«E' nel momento delle elezioni che il collegamento tra partiti e (futuri) eletti si formalizza. I candidati nelle liste sono presentati all'elettorato sotto una denominazione ed un contrassegno che corrispondono al partito od al movimento politico. Ciò consente all'elettore una percezione immediata dell'orientamento e del programma dei candidati e permette al partito di "raggruppare" agevolmente i propri eletti nelle Assemblee. Peraltro la candidatura sotto il nome ed il contrassegno del partito o movimento politico "abilita" gli eletti ad utilizzare lo stesso nome e lo stesso contrassegno per costituire il proprio gruppo nelle Assemblee»⁶.

Il collegamento fra partiti e gruppi non può essere inteso in modo rigido perché, per vincolo costituzionale⁷ gli eletti al Parlamento e nei Consigli regionali godono di piena libertà politica.

Pertanto il gruppo è la proiezione del partito in Assemblea, però nel suo insieme è politicamente autonomo; il gruppo parlamentare potrebbe avere una linea politica differente dal partito di riferimento.

I singoli eletti sono, inoltre, politicamente liberi e pertanto i loro comportamenti potrebbero non corrispondere agli orientamenti dei partiti che li hanno eletti.

Il principio costituzionale del divieto del mandato imperativo comporta che i consiglieri regionali non possano decadere dalla carica per volontà dei partiti in cui militano o con cui si sono presentati alle elezioni.

Dopo l'elezione, il deputato regionale entra a far parte del sistema giuridico Consiglio, acquisisce una totale autonomia e si svincola automaticamente dalla sfera politico-partitica.

Qualora i consiglieri regionali vengano sospesi o espulsi dai partiti di riferimento non potranno essere pregiudicati nel loro diritto di permanere nell'ufficio per il quale sono stati eletti.

I gruppi consiliari sono dotati inoltre di autonomia organizzativa tanto che hanno dei propri regolamenti per l'organizzazione interna (es.: cariche sociali, rapporti con il personale, finanziamento delle diverse attività etc.).

Tuttavia non esistono normative regionali che pongano una separazione netta fra il finanziamento dei gruppi (peraltro a carico del bilancio regionale) ed il finanziamento dei partiti; fintantoché non saranno fissate regole giuridiche precise non si potrà parlare di rilevanza pubblicistica dei gruppi consiliari.

3. Normative elettorali e formazione dei gruppi

Dopo aver illustrato la natura giuridica dei gruppi ed il rapporto esistente fra partiti e gruppi mi soffermerei sulla formazione, sull'organizzazione e sull'attività dei gruppi consiliari.

⁶ G. Falcon – C. Padula, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, "Le Regioni", 36, 2, 2008, pp. 247-275.

⁷ Cfr. art. 67 Costituzione: divieto di mandato imperativo.

È importante preliminarmente fare un breve accenno alle diverse leggi elettorali regionali, succedutesi nel tempo, essenziali per l'individuazione della volontà degli elettori:

1. Nelle Regioni, in base al vecchio art. 122 della Costituzione ed alla legge n. 108 del 1968, l'elezione dei consiglieri regionali avveniva fra liste concorrenti ed assegnazione dei seggi col sistema proporzionale.
2. Con la legge n. 43 del 1995 si stabilì che quattro quinti dei Consiglieri regionali erano eletti a livello provinciale su liste concorrenti con il sistema proporzionale; il restante quinto con sistema maggioritario su liste regionali concorrenti.
3. In base alla legge costituzionale 1/1999 ed al nuovo art. 122 della Costituzione, si ribadì l'elezione diretta del Presidente della Regione e l'elezione dei consiglieri regionali per l'80% con il sistema proporzionale su collegi provinciali mentre il restante 20% dei seggi è attribuito come premio di maggioranza al listino collegato al candidato Presidente risultato vincitore.

Gli Statuti regionali successivi hanno confermato le previsioni dell'articolo 122 della Costituzione e le leggi elettorali regionali hanno ribadito l'impostazione della legge 43/1995.

Sono stabilite altresì clausole molto deboli di sbarramento (5% per liste non coalizzate; 3% se i partiti si coalizzano) con "listini bloccati"; ai candidati inseriti nei suddetti listini è garantito l'accesso in Consiglio, indipendentemente dal superamento della soglia del 3%, in base al collegamento con la lista del Presidente vincente.

Sostanzialmente è stato instaurato un sistema misto per l'elezione dei Consigli regionali: in gran parte proporzionale su scala provinciale ed in minor parte maggioritario con premio di maggioranza variabile. Pertanto permane la frammentazione partitica propria del sistema proporzionale che dà visibilità a tutte le formazioni politiche presenti sul territorio presentatesi alle elezioni mentre l'elezione diretta del Presidente ed il premio di maggioranza intenderebbero privilegiare il carattere bipolare della competizione elettorale.

I singoli partiti, pur di superare la soglia di sbarramento, si alleano al momento delle elezioni, ma sono pronti a rivendicare la loro autonomia all'interno dei Consigli regionali superata la fase elettorale.

Peraltro è interesse delle coalizioni avere una pluralità di contrassegni e di liste per aggirare agevolmente lo sbarramento del 5% e soprattutto per vincere la competizione elettorale a carattere bipolare. In sostanza si è creato un sistema "strabico" perché da un lato si tende a privilegiare la coesione della maggioranza consiliare mediante l'elezione diretta del Presidente della Regione mentre dall'altro lato si favorisce l'intensa frammentazione delle assemblee rappresentative.

Si è dovuta ricorrere a questa lunga premessa sul sistema elettorale regionale e sulle sue carenze per soffermarsi solo ora sulla situazione dei gruppi a livello regionale.

Gli Statuti ed i Regolamenti Interni si occupano ripetutamente di gruppi consiliari.

Qualche esempio:

- Abruzzo (art. 20 e 21 St. ed art. 24 Reg. int.);
- Basilicata (art. 15 St.)
- Calabria (artt. 27 e 28 comma 2, St. ed artt. 13 e 14 Reg. int.);
- Campania (art. 40 e 41 St.);
- Emilia Romagna (artt. 36 e 37 comma 3, St. ed art. 11 Reg. int.);

- Lazio (art. 31 St. ed art. 12 e 13 Reg. int.);
- Liguria (artt. 28 e 29 St. ed artt. 13, 14, 21, 25, 30 Reg. int.);
- Lombardia (artt. 14, 17, e 22 St. ed artt. 20, 21 e 22 Reg. int.)⁸;
- Marche (art. 17 e 22 comma 4, St. ed art. 16 Reg. int.);
- Molise (art. 11 e 18 St. ed art. 16, 17 e 18 Reg. Int.);
- Piemonte (artt. 21 e 24 St. e 13 Reg.int.)⁹;
- Puglia (art. 29 St.);
- Toscana (artt. 12, 9, 16 e 18 St. e artt. 13 bis, 20, 40, 40 bis, 41, 50 e 54 Reg. Int.);
- Veneto (artt. 17, 20 e 21 comma 2, St. e artt. 9 e 11 Reg. Int.);
- Friuli Venezia Giulia (artt. da 10 a 14 del Reg. Int.);
- Sicilia (artt. 23, 24 e 25 Reg. Int.);
- Umbria (art. 52 St.);

Le norme statutarie rinviano normalmente ai Regolamenti interni dei Consigli regionali per la disciplina più specifica sui gruppi.

Quasi tutte le disposizioni regolamentari riguardano le modalità di costituzione dei gruppi, il numero minimo dei Consiglieri per la formazione di un gruppo, la designazione dei componenti delle Commissioni consiliari da parte dei gruppi parlamentari, la partecipazione dei capigruppo alla Conferenza dei Presidenti per la programmazione dei lavori assembleari e disposizioni varie che caratterizzano ciascun Statuto o Regolamento.

Come si accennava precedentemente, la normativa elettorale regionale ha in parte cercato di favorire l'aggregazione delle forze politiche facendo scontrare le coalizioni aggregate intorno ai candidati Presidenti delle Regioni. Tutto ciò avrebbe dovuto portare ad una consequenziale proiezione nei gruppi consiliari prevedendo la formazione di Gruppi di coalizione corrispondenti ai raggruppamenti elettorali.

In tal senso è essenziale il ruolo delle opposizioni che molti Statuti e Regolamenti avrebbero voluto configurare come un unico soggetto politico.

I gruppi, pur rimanendo nella loro autonomia, della coalizione o delle coalizioni perdenti si è cercato di considerarli da parte degli Statuti e più spesso dei Regolamenti per alcune funzioni (es.: Programmazione lavori) come un'unica entità.

In qualche ipotesi si è arrivati a configurare uno Statuto delle opposizioni ed addirittura il Portavoce dell'opposizione¹⁰.

Si prevedono norme sul ruolo delle opposizioni negli Statuti e nei Regolamenti, ad esempio:

- Basilicata: art. 18 ed 11 comma 3, St.; art. 7 comma 4, 15 comma 1 e 20 comma 1, Reg. Int.;
- Calabria: art. 20 e 32 St; art. 35 e 68 Reg. Int.;

⁸ Dal 1 Settembre 2009 è entrato in vigore il nuovo Regolamento Generale del Consiglio regionale approvato il 9 Giugno 2009 con deliberazione del Consiglio regionale n. 8°/ 840- BURL 26 Giugno 2009, n ° 25, 5° supplemento ordinario.

⁹ Il Consiglio Regionale del Piemonte ha approvato il nuovo Regolamento Interno in data 24/ 7/ 2009 n.269- 33786 pubblicato nel Bollettino ufficiale del Piemonte 8 Ottobre 2009, n. 40, supplemento. Il nuovo Regolamento è entrato in vigore con la 9° Legislatura del Consiglio Regionale del Piemonte a seguito delle elezioni del 2010 e si occupa di gruppi parlamentari all'articolo 15.

¹⁰ Normalmente il candidato alla Presidenza della Giunta che ha riportato la seconda cifra elettorale dopo il Presidente eletto.

- Campania: Delibera Consiliare n. 23 / 13 del 21 Giugno 2005 concernente ruolo dell'opposizione e suo Rappresentante: è diventato l'articolo 14bis del Regolamento Interno;
- Emilia – Romagna: artt. 38, 9 e 50 comma 6 St. ; artt. 16, 30 e 95 comma 3 Reg. Int.;
- Friuli – Venezia Giulia: La legge statutaria n. 17 del 2007 all'articolo 12 riconosce lo Statuto dell'opposizione e ne definisce il concetto e le prerogative. Inoltre si ricordano in materia i seguenti articoli del Regolamento Interno: art. 13, 42, 43, 95, 103, 105, 171, 174 e 188;
- Lazio: art. 20 e 25 St. ;
- Liguria: oltre alle tradizionali disposizioni spesso attuative di disposizioni statutarie, nel Regolamento Interno sono state introdotte nuove disposizioni a tutela delle minoranze:
 1. Commissione permanente con funzione di controllo sull'attività della Regione e sulla trasparenza la cui Presidenza è attribuita all'opposizione (art. 22 comma 4);
 2. Commissioni speciali con funzione d'inchiesta d'istituzione presidenziale la cui Presidenza è attribuita all'opposizione (art. 28);
 3. Tutela delle minoranze in sede di programmazione dei lavori consiliari (art. 30 comma 5 e 31 comma 5);
 4. Question time – risposta immediata ad interrogazioni;
- Lombardia: art. 16 comma 1 e 3, 19 comma 3, 28 comma 1, 33 comma 2, 45 comma 1, 22 St. ;
- Marche: art. 19 comma 2, 24 comma 3, Legge statutaria n. 1/2005;
- Molise: art. 14 comma 3 St.;
- Piemonte: la legge statutaria 4 marzo n. 2005 ha approvato il nuovo Statuto che prevede le seguenti norme con garanzie per le minoranze: art. 22, 30, 31, 35, 36, 37. Il nuovo Statuto regionale ha previsto uno specifico articolo concernente le "Garanzie delle opposizioni". Il nuovo Regolamento è stato approvato, come si diceva in precedenza, il 24 Luglio 2009 ed è entrato in vigore con la nuova legislatura regionale. Il Regolamento Interno precedente si occupava di garanzie delle opposizioni agli artt. 4, 5, 23, 27, 47, 72, 73, 89, 90, 91 e 92.
- Puglia: art. 26 e 27 St ; art. 1 Reg. Int.;
- Sardegna: la legge statutaria 10 Luglio 2008 ha introdotto una norma a tutela delle minoranze ed ha rinviato al Regolamento Interno per la disciplina di tali garanzie; eventualmente si potrebbe elaborare uno Statuto delle opposizioni. Ancora non è stata data attuazione alla legge statutaria. Il Regolamento Interno prevede le seguenti norme a garanzia delle opposizioni: art. 14, 19 bis, 23 e 23 bis;
- Toscana: art. 10, 13, 14, 20 e 51 St. Ai sensi dell'articolo 10 secondo comma del nuovo Statuto, il Consiglio regionale della Toscana ha modificato il Regolamento Interno ed ha istituito la figura del Portavoce dell'Opposizione attribuendogli specifici compiti. Altre norme a tutela delle opposizioni sono state introdotte in tema di programmazione dei lavori. Ulteriori disposizioni del Regolamento Interno a tutela delle minoranze: art. 5 comma 3; 20 comma 2 ; 36 comma 5 e 40 bis comma 8 ;
- Umbria: l'articolo 13 del Regolamento Interno disciplina lo Statuto delle opposizioni¹¹. Si prevedono riserve di tempi nella programmazione dei lavori per gli argomenti dei gruppi di minoranza, la possibilità di nominare il Portavoce delle opposizioni da parte di tutti i gruppi di minoranza (trattasi normalmente del candidato Presidente della Giunta perdente),

¹¹ Deliberazione n. 141 dell'8 Maggio 2007.

l'attribuzione al Portavoce di compiti e funzioni. Altre disposizioni a tutela delle minoranze sono contenute nell' art. 44 del Reg. Int. sulla programmazione dei lavori.

- Veneto: essendo in vigore i vecchi Statuti e Regolamenti della Regione, non esistono norme sulle nuove forme di aggregazione delle opposizioni neanche nella programmazione dei lavori né tanto meno disposizioni sullo Statuto dei gruppi di opposizione. In qualche modo a tutela delle minoranze vi sono l'articolo 41 dello Statuto e la garanzia della presenza di rappresentanti delle minoranze nell'Ufficio di Presidenza.

4. Situazione attuale dei Gruppi consiliari

Come si evidenzia anche dalle considerazioni svolte in precedenza in materia di garanzie delle opposizioni, la logica bipolare emersa dalle competizioni elettorali svolte con l'attuale sistema regionale avrebbe dovuto portare ad una riduzione dei Gruppi consiliari o comunque ad una ristrutturazione degli stessi in una logica di maggioranza e di opposizione. Sarebbe stato auspicabile la formazione di Gruppi di coalizione riferibili non più a singoli partiti ma bensì alle aggregazioni che si sono presentate al momento elettorale.

Oggi, invece, nonostante l'adozione di sistemi elettorali per le regionali basati su coalizioni concorrenti, per una serie di cause e di ragioni, nei Consigli regionali si è arrivati ad un aumento ed ad una moltiplicazione dei Gruppi consiliari, con conseguente appesantimento dell'attività assembleare ed incremento delle cariche rappresentative.

Cercheremo di individuarne le cause e di illustrare la reale situazione dei gruppi all'interno dei Consigli regionali; come si accennava in precedenza alcune cause dell'eccessivo frazionamento dei gruppi consiliari risiedono nelle stesse leggi elettorali regionali.

Per la composizione dei gruppi solo gli Statuti di 5 Regioni (Umbria, Campania, Abruzzo, Calabria e Toscana) prevedono un numero minimo di Consiglieri per la formazione dei Gruppi consiliari; analoghe disposizioni sono contenute in molti Regolamenti Interni (es.: Sicilia).

Spesso sono comunque le stesse disposizioni statutarie o regolamentari che prevedono la costituzione di gruppi in deroga, cioè la possibilità di istituire gruppi consiliari con un numero inferiore di consiglieri.

Molto permissive sono le condizioni generalmente previste per la costituzione dei monogruppi. Sostanzialmente si vuole garantire il collegamento fra lista e gruppo, fra fase elettorale e fase consiliare, con l'obiettivo di permettere la rappresentanza in Consiglio ad un partito/movimento effettivamente presente nel territorio regionale. Sono gli stessi Uffici di Presidenza, che ricorrendo le condizioni previste dagli Statuti o dai Regolamenti Interni, autorizzano la costituzione dei Gruppi in deroga.

Nella Regione Abruzzo, ad esempio, vi sono i seguenti criteri di deroga: l'eletto deve essere espressione di liste che abbiano concorso su tutto il territorio regionale; deve avere corrispondenza con gruppi presenti nel Parlamento italiano ed in quello europeo ed in ogni caso i consiglieri debbono fare riferimento alle liste regionali del Presidente della Giunta o del secondo arrivato. Nella Basilicata e nel Veneto il monogruppo è consentito al rappresentante che risulti unico eletto nella lista che è stata presente in tutte le circoscrizioni. In Calabria è prevista la formazione di monogruppi a condizione che vi sia la corrispondenza con Gruppi presenti in Parlamento e liste che abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti validi a livello regionale.

La Campania è l'unica Regione che in base al Regolamento Interno non ammette la costituzione di gruppi consiliari formati da un unico consigliere. È prevista, però, la deroga al requisito numerico. In Emilia Romagna basta la sola presenza alle elezioni regionali per costituire dei gruppi con un

solo consigliere. Nel Lazio non è previsto un numero minimo di consiglieri regionali per creare un gruppo così come avviene in Molise ed in Puglia; in quest'ultima Regione tuttavia, nel corso della legislatura, i nuovi gruppi che si costituiscono devono necessariamente essere composti da un numero minimo di tre Consiglieri. In Liguria il Regolamento dà l'opportunità di istituire gruppi con un solo consigliere, ma ciò è sottoposto a due condizioni: l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza e la presenza della lista in tutte le circoscrizioni provinciali.

Il nuovo Regolamento Interno della Lombardia al 2° comma dell'art. 20 prevede che i gruppi siano composti normalmente da almeno 3 Consiglieri. Tuttavia, all'inizio della legislatura e nella sua prima costituzione, un gruppo può essere costituito da un numero di Consiglieri inferiore a condizione che l'elezione sia avvenuta in uno stesso gruppo di liste provinciali. Il Regolamento interno della Regione Marche ammette la nascita di monogruppi solo per il candidato Presidente che è risultato secondo immediatamente dopo il Presidente della Giunta eletto. Nel Molise (Statuto del 1971) addirittura possono formare un gruppo in seno al Consiglio regionale tutti gli eletti nella stessa lista qualunque ne sia il numero; in questo modo anche i partiti più piccoli possono avere una propria rappresentanza all'interno del Consiglio regionale.

Il nuovo Regolamento del Consiglio regionale del Piemonte (articolo 15) prevede che i gruppi consiliari sono composti dai consiglieri eletti nella stessa lista, qualunque ne 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. I gruppi consiliari sono altresì composti dai consiglieri eletti nella medesima lista, qualunque ne sia il numero, purché trovino corrispondenza in Gruppi esistenti presso il Parlamento nazionale.

Nel corso della legislatura si possono autorizzare gruppi purché esistano le seguenti condizioni:

- almeno 3 consiglieri
- almeno 2 consiglieri nel caso in cui trovino corrispondenza in Gruppi costituiti presso il Parlamento nazionale.
- almeno 2 consiglieri nel caso di aggregazione fra gruppi già costituiti.

In Toscana nulla viene esplicitato dal Regolamento che lascia la disciplina dei gruppi in deroga alla fonte statutaria e possono essere costituiti gruppi con un solo consigliere a condizione che sia l'unico eletto della lista. Infine anche in Umbria è necessaria l'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza per creare il gruppo in deroga.

Volendo riassumere in breve la situazione della costituzione dei gruppi consiliari si può notare che in tutti i Consigli regionali è possibile costituire Gruppi in deroga. Tale tipo di possibilità non favorisce un circuito stabile della rappresentanza in quanto si concede la più ampia possibilità ai Consiglieri regionali nella scelta del gruppo consiliare.

5. Gruppi individuali

Come già sottolineato in tutti i Consigli regionali è possibile costituire i monogruppi spesso ricorrendo alle normative sui gruppi in deroga. Tuttavia, per limitare il fenomeno dei monogruppi nel corso della legislatura, in alcuni Regolamenti consiliari sono state poste limitazioni rispetto all'inizio della legislatura. Nella Campania, ad esempio, «si possono costituire nuovi gruppi solo se con la stessa denominazione di gruppi presenti in Parlamento»; nel Lazio, i nuovi gruppi possono

essere composti da un minimo di 2 consiglieri; forme di penalizzazione, come abbiamo visto, sono state previste in Piemonte, in Lombardia ed in Puglia.

Le normative sui gruppi in deroga hanno permesso la costituzione in molti Consigli regionali di Gruppi di piccole dimensioni. Pertanto i dati sui monogruppi per ciascuna Regione del 2010 (9° Legislatura per le Regioni ordinarie) sarebbero i seguenti:

- Abruzzo 6 monogruppi su 10 Gruppi; Consiglio reg.: 45 Consiglieri
- Basilicata 7 monogruppi su 11 Gruppi; Consiglio reg.: 30 Consiglieri
- Calabria 0 monogruppi su 9 Gruppi; Consiglio reg.: 50 Consiglieri
- Campania 0 monogruppi su 8 Gruppi; Consiglio reg.: 61 Consiglieri
- Emilia-Romagna 1 monogruppo su 8 Gruppi; Consiglio reg.: 50 Consiglieri.
- Lazio 5 monogruppi su 14 Gruppi; Consiglio reg.: 74 Consiglieri
- Liguria 1 monogruppo su 9 Gruppi; Consiglio reg.: 40 Consiglieri
- Lombardia 2 monogruppi su 7 Gruppi; Consiglio reg.: 80 Consiglieri
- Marche 7 monogruppi su 12 Gruppi; Consiglio reg.: 43 Consiglieri
- Molise 8 monogruppi su 14 Gruppi; Consiglio reg.: 30 Consiglieri
- Piemonte 7 monogruppi su 10 Gruppi; Consiglio reg.: 60 Consiglieri
- Puglia 2 monogruppi su 10 Gruppi; Consiglio reg.: 70 Consiglieri
- Toscana 1 monogruppo su 7 Gruppi; Consiglio reg.: 55 Consiglieri
- Umbria 4 monogruppi su 9 Gruppi; Consiglio reg.: 31 Consiglieri
- Veneto 3 monogruppi su 8 Gruppi; Consiglio reg.: 60 Consiglieri
- Friuli Venezia Giulia 1 monogruppo su 8 Gruppi; Consiglio reg.: 59 Consiglieri
- Sardegna 0 monogruppi su 8 Gruppi; Consiglio reg.: 80 Consiglieri
- Sicilia 0 monogruppi su 6 - 8 Gruppi; Consiglio reg.: 90 Consiglieri - Deputati
- Trentino Alto Adige 0 monogruppi su 13 Gruppi; Consiglio reg.: 70 Consiglieri
- Valle d'Aosta 0 monogruppi su 6 Gruppi; Consiglio reg.: 35 Consiglieri

È chiaro che, dividendo il numero dei Consiglieri attribuiti a ciascun Consiglio regionale per il numero dei Gruppi, si ottiene la composizione media dei Gruppi.

È evidente che gli elementi forniti sono piuttosto sconcertanti per cui, nonostante la legge elettorale regionale tenda ad aggregare privilegiando i gruppi di coalizione, la frammentazione all'interno dei Consigli regionali è aumentata con evidenti risvolti nel funzionamento degli organismi assembleari. Sono consistenti le difficoltà ad esempio nella formazione e nell'attività delle Commissioni legislative che normalmente rispecchiano la composizione proporzionale dei gruppi all'interno del Consiglio.

La Conferenza dei Capigruppo, che ha il compito di organizzare i lavori parlamentari, corre il rischio di essere pletorica e poco produttiva; i lavori delle Commissioni e d'Aula non sono agevoli. Qualcuno (esempio Curreri) ha proposto la possibilità di costituire gruppi solo con lo stesso nome del partito politico presente alle elezioni e l'obbligo per gli eletti di iscrizione nel gruppo del partito in cui si è stati eletti. Tale ipotesi è stata considerata troppo rigida perché obbligherebbe i partiti a costituirsi prima di un'elezione, senza possibilità di modifiche successive.

6. Gruppo misto

Per quanto riguarda il Gruppo misto normalmente vi si iscrivono i consiglieri che non hanno un gruppo anche temporaneamente. Il gruppo misto può essere organizzato per componenti¹² oppure senza alcuna regolamentazione; in quest'ultimo caso vi accedono di diritto tutti i deputati che non fanno parte di alcun Gruppo costituito¹³. Tutto ciò è in un certo senso la conseguenza dell'attuale meccanismo elettorale che spinge i partiti a riunirsi in grandi coalizioni al fine di superare la soglia di sbarramento per avere propri eletti all'interno del Consiglio, spesso rinunciando anche al proprio "bagaglio" ideologico e morale. I consiglieri eletti trovano nella divergenza ideologica, che esiste inevitabilmente in una grande coalizione, un agevole pretesto per passare da un gruppo all'altro incrementando, anche a livello locale, il fenomeno del "transfughismo". Si possono ad esempio citare i seguenti dati sul trasfughismo: Basilicata: 8 spostamenti (V legisl.); Emilia Romagna: 6 spostamenti (VI legisl.); Lazio: 45 spostamenti (V legisl.) e 48 (VI legisl.); Piemonte: 16 spostamenti (V legisl.) e 11 (VI legisl.).

Come fanno notare Falcon e Padula: «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»¹⁴.

Per un verso c'è da sottolineare che anche a livello regionale il gruppo misto è considerato "contenitore" nel quale i consiglieri, da qualsiasi partito o movimento essi provengano, possono temporaneamente sostare. Accade in sostanza quello che si verifica a livello nazionale, dove in ogni raggruppamento coesistono realtà ideologicamente molto diverse ed eterogenee; tutto ciò rende impossibile una sintesi di posizioni compromettendo la stessa governabilità e la possibilità di raggiungere, in modo democratico, decisioni unitarie. I diversi Statuti regionali non si limitano solo a prevedere nelle loro disposizioni il gruppo "misto", ma alcuni di essi sanciscono esplicitamente la possibilità di creare all'interno dello stesso anche componenti politiche¹⁵.

Come osserva Rubecchi: «[...] l'esistenza di componenti ha un senso a livello parlamentare, in quanto la novella del 1997 al Regolamento della Camera, che ha innovato in materia, si poneva come finalità la possibilità di arginare la frammentazione all'interno di un unico contenitore. Nelle Regioni si mostra la necessità opposta, cioè quella di fornire ai consiglieri sostanziali disincentivi allo scissionismo».

C'è d'altra parte chi ha ipotizzato la presenza addirittura di due gruppi "misti" (uno di maggioranza ed uno d'opposizione) per evitare la combinazione nello stesso gruppo di spinte ideologiche contrapposte oltre che per incentivare le propulsioni atomistiche degli eletti.

Volendo sintetizzare tutti gli elementi emersi, appare evidente che tutta l'architettura istituzionale disegnata attraverso la normativa statutaria e regolamentare strutturata sulla presenza dei gruppi misti e le eventuali componenti di questi, sulla possibilità di creare monogruppi, sull'assenza di

¹² Calabria: art. 27 comma 1, Reg. int.; Liguria: art. 28 comma 2.

¹³ Art. 23, Reg. int. Sicilia.

¹⁴ Falcon-Padula, *op. cit.*

¹⁵ Es.: art. 28, comma 2, Statuto Liguria; art. 27, comma 3, Statuto Calabria.

sbarramenti inderogabili ne riduce in maniera sensibile l'efficienza decisionale sia rispetto ai lavori delle commissioni sia nei confronti dei lavori della Conferenza dei capigruppo¹⁶.

7. Organizzazione dei gruppi

L'attività dei Gruppi consiliari è organizzata normalmente da specifici regolamenti interni.

Sono espressamente previsti ad esempio dallo Statuto dell'Abruzzo¹⁷ o dai Regolamenti Interni dei Consigli¹⁸. Pertanto anche ai gruppi consiliari è riconosciuta autonomia regolamentare. Tale autonomia è da ricondurre al gruppo come organismo di diritto pubblico, non al gruppo quale entità associativa di diritto privato. Come è stato detto in precedenza sono presenti entrambi gli aspetti nella natura del Gruppo consiliare. I gruppi, come prevedono diversi Statuti e Regolamenti, hanno assegnati dai Consigli regionali locali le dotazioni tecniche (computer, materiale etc.); le spese sono finanziate dal Bilancio dei Consigli Regionali. I finanziamenti ai gruppi sono effettuati in rapporto alla consistenza ed in relazione al personale assegnato ai gruppi.

Per quanto concerne il personale dei gruppi le diverse Regioni si sono comportate in modo differente. Alcune hanno previsto personale di ruolo estraneo alla struttura burocratica dei Consigli; altre, oltre al personale di ruolo, hanno personale comandato dalla Giunta e da enti vari; in altre ancora il Consiglio non fornisce alcun personale ai Gruppi e ciascun gruppo nell'ambito del budget disponibile stipula contratti di diritto privato, quasi sempre di natura temporanea, con personale estraneo.

8. Situazione siciliana

Con la legge reg. 3 Giugno 2005 n. 7 la Regione siciliana ha voluto favorire i gruppi più forti per evitare la frammentazione; si è prevista l'elezione contestuale del Presidente della Regione e dell'Assemblea Regionale. Dei 90 Deputati, 80 Deputati sono eletti nelle liste concorrenti a livello provinciale collegate ai diversi candidati Presidente qualora la lista abbia ottenuto il 5% dei voti a livello regionale. Il restante numero dei deputati sarà assegnato come premio di maggioranza al candidato Presidente qualora quest'ultimo non abbia raggiunto i 55 seggi; se il Presidente eletto non ne avesse bisogno gli altri 10 seggi, in tutto od in parte, saranno assegnati alle liste collegate al candidato perdente¹⁹. Il recupero dei resti, ai sensi della l. r. 7/2005, avviene a livello provinciale anziché, come accade in tutte le altre Regioni, a livello regionale. Pertanto in Sicilia fra sbarramento al 5% e recupero dei resti a livello provinciale vi è uno sbarramento effettivo di circa il 7% (davvero eccessivo) e sono favoriti i partiti maggiori.

Come conseguenza di questi meccanismi elettorali all'Assemblea Regionale Siciliana, eletta nell'aprile 2008, non sono rappresentati circa 600.000 elettori, cioè il 20% degli aventi diritto (a livello nazionale il buco è di 15 milioni e cinquecentomila elettori pari al 33%!).

All'Ars all'inizio della legislatura sono stati costituiti solo 4 gruppi parlamentari (Casa delle libertà, PD, Udc, Mpa) rispetto ai 9 della precedente Legislatura a cui si aggiungeva il Gruppo misto ai

¹⁶ Organo deputato alla programmazione dei lavori del Consiglio.

¹⁷ Art. 21, comma 3.

¹⁸ Es.: Liguria: art. 13 comma 2; Piemonte: art. 13 comma 4; Campania: Disposizioni finali.

¹⁹ Ad esempio, nelle ultime elezioni regionali del 2008 tutti i seggi rimanenti sono stati assegnati al Pd perché il Presidente eletto Lombardo non è ricorso in alcun modo al listino avendo raggiunto una maggioranza schiacciante di oltre il 60% dei voti validi.

sensi dell'art. 23 del Reg. Int.; il Governo eletto era di centro-destra con una maggioranza molto vasta composta da Casa delle Libertà, Udc ed Mpa.

Dopo ben tre crisi di Governo in circa due anni di legislatura oggi vi è un Governo composto da tecnici appoggiato dai gruppi dell'MPA, dal Pd, dall'Udc Ufficiale e da quel che rimane del Pdl – Sicilia. I partiti della nuova maggioranza non hanno alcun Assessore politico ed appoggiano una Giunta di tecnici "ufficialmente" nominati dal Presidente Lombardo senza alcuna indicazione delle forze politiche.

Era stato creato un nuovo gruppo Pdl-Sicilia a seguito di una scissione all'interno del Pdl composto da 15 Deputati circa sfruttando le previsioni dell'art. 23 del Reg. Int. Con l'ultima crisi di Governo una parte di questo gruppo continua ad appoggiare il Governo Lombardo - in particolare quei deputati che fanno riferimento al Presidente Fini e che stanno costituendo il gruppo di Futuro e libertà (Fli) , mentre altri deputati dovrebbero costituire un gruppo autonomo (Forza del Sud) rientrando fra le forze di opposizione all'esecutivo Lombardo.

Il gruppo dell'Udc si è spaccato ed almeno 5 Deputati stanno per istituire un nuovo raggruppamento denominato Pid (Popolari d'Italia Domani) che farà parte dell'opposizione al Presidente Lombardo. Peraltro il gruppo del Pdl ed il costituendo gruppo del Pid hanno preannunziato una mozione di sfiducia a Lombardo con l'intento di ottenere nuove elezioni regionali.

Si è realizzata una situazione completamente anomala con una maggioranza del tutto diversa da quella che ha vinto le elezioni; ben 2 Gruppi (Pdl ufficiale e parte dell'Udc) della maggioranza uscita vincente dalle elezioni stanno all'opposizione mentre l'opposizione (PD) sta in maggioranza! In Sicilia vi è una scissione tra Presidente eletto dal popolo e maggioranza parlamentare vincitrice delle elezioni.

Come è possibile constatare la situazione dei Gruppi è in continua evoluzione con scarso riscontro in partiti organizzati. I Gruppi si costituiscono all'interno del Parlamento siciliano appena aderiscono un certo numero di Deputati secondo le previsioni numeriche del Regolamento Interno indispensabili per la costituzione di un gruppo parlamentare. In questo senso vi è un ulteriore sovvertimento dei canoni classici secondo cui il gruppo consiliare è espressione del Partito o della formazione politica presente sul territorio.

È facile rendersi conto che vi è un forte sganciamento fra le liste in cui sono stati eletti i singoli deputati ed i gruppi parlamentari cui aderiscono.

La legge elettorale regionale che doveva favorire la costituzione di pochi gruppi non è stata sufficiente ad evitare la frammentazione parlamentare! Dagli iniziali 4 Gruppi si dovrebbe pervenire in pochi giorni ad 8- 9 Gruppi composti da almeno 5 Deputati a cui si aggiunge il Gruppo misto la cui consistenza varia in continuazione!