



Prot. n. 10264/1.14.6

Firenze, 16 GIU. 2011

**Al Signor Presidente  
del Consiglio regionale della Toscana  
Alberto Monaci**

**Oggetto: trasmissione parere del Collegio di garanzia**

Preg. mo Presidente,

a seguito della richiesta di parere di cui alla lettera del 20 maggio 2011 prot. n. 8749/1.14.6, in merito alla permanenza in carica del Presidente del Gruppo consiliare misto, considerata l'adesione al gruppo stesso, nel corso della legislatura, di un nuovo consigliere, si trasmette l'unito parere del Collegio di garanzia, espresso all'unanimità nella seduta del 16 giugno 2011, redatto dal Dr. Giuseppe Adduci.

Distinti saluti

Il Presidente  
Prof. Stefano Merlini



Il Presidente del Consiglio Regionale, con lettera del 20 maggio 2011, prot. 8749/1.14.6, ha chiesto al Collegio di Garanzia, ai sensi dell'articolo 14 bis della legge regionale 34/2008, di esprimere parere sul seguente quesito:

**“Se è legittima, nel caso di variazione in corso di legislatura della composizione del gruppo misto, originariamente monocellulare, la permanenza in carica del presidente-tesoriere preesistente o se è, invece necessario procedere ad una nuova elezione degli organi del gruppo, considerando che il componente originario del gruppo appartiene alla maggioranza politica del Consiglio, mentre il consigliere che ha aderito successivamente appartiene all’opposizione”.**

Il Collegio di Garanzia si è riunito in data 16 giugno 2011 e, udita la relazione del Vicepresidente Dott. Giuseppe Adduci, designato relatore dal Presidente del Collegio, ha espresso il seguente parere, con votazione unanime dei presenti:

**“Il Collegio è del parere che, nel caso di variazione della composizione del gruppo misto, da uno a due componenti, si debba procedere alla elezione degli organi del gruppo”.**

1. Per introdurre il tema del gruppo misto, va ricordato che tale istituto origina dai regolamenti parlamentari, mentre, nella Regione Toscana, non previsto dallo Statuto del 1971, è stato introdotto con lo Statuto del 2005.

Alla Camera e al Senato l'iscrizione al gruppo misto prescinde da un “requisito politico”, ma è basata sulla funzione di “contenitore” che esso svolge e che rappresenta una soluzione pragmatica alla logica di funzionamento del Parlamento, fondato sui gruppi. La elevata consistenza numerica del gruppo misto, sia alla Camera che al Senato, ha consentito, con la riforma dei rispettivi regolamenti, operata nel 1997, il recupero del requisito politico, attraverso la costituzione di “componenti politiche” interne al gruppo misto.<sup>1</sup>

2. La creazione del gruppo misto in Regione Toscana, con lo Statuto del 2005 (articolo 16), prescinde anche qui da un “requisito politico” e risponde alla logica di contrasto alla frammentazione, che aveva dato luogo, in precedenza, al proliferare di gruppi monocellulari.

Infatti lo Statuto prevede che ogni gruppo sia formato da almeno due consiglieri, con l'eccezione del gruppo monocellulare ammesso solo se il consigliere che chiede di formarlo “sia l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali” (articolo 16, comma 2). Al di fuori di questa eccezione, la regola è che “il consigliere che non fa parte di altri gruppi entra a far parte del gruppo misto” (articolo 16, comma 3).

Il gruppo misto è pertanto composto dal consigliere, o dai consiglieri, che non aderiscono a nessuno dei gruppi connotati da un requisito politico. Esso svolge quindi una funzione di contenitore residuale rispetto agli altri gruppi.

---

<sup>1</sup> Cfr. S. Merlini : *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, (in: Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano. Volume II. Torino, 2004).

Non si è posto, peraltro, a livello di regolamento interno del Consiglio regionale, il problema di prevedere la formazione di eventuali “componenti politiche” interne al gruppo misto, anche perché il gruppo misto regionale ha avuto (nell’attuale come nella scorsa legislatura) una consistenza numerica minima, a conferma della sua natura di contenitore residuale.

Né il regolamento interno consiliare contraddice questa impostazione, quando chiede, (articolo 14, comma 1), a ogni consigliere del gruppo misto, di dichiarare “ *la propria appartenenza alla maggioranza, all’opposizione o alle altre minoranze*”, poiché spiega che “ *di tale appartenenza viene tenuto conto ai fini dell’applicazione del presente regolamento e, in particolare, ai fini dell’attuazione delle disposizioni aventi per oggetto la composizione delle commissioni consiliari e di tutte le disposizioni che prevedono il rispetto della proporzione fra maggioranza e minoranze*”. Siamo ben lontani, come si vede, dal riconoscere la formazione di “componenti politiche” intese come sottogruppi interni al gruppo misto.

In questa ottica, la nomina del presidente del gruppo misto non è fondata sul presupposto dell’appartenenza politica, perché, data la natura di contenitore residuale del gruppo, tale appartenenza può essere, come abbiamo visto, diversa da consigliere a consigliere.<sup>2</sup> Infatti il comma 2 del citato articolo 14 del regolamento prevede, come norma di chiusura, nell’elezione del presidente, (come del tesoriere e dell’eventuale vicepresidente) che, in caso di parità di voti, si adotti il criterio dell’anzianità di età.

Pertanto, nel merito del quesito posto a questo Collegio, va considerato irrilevante, ai fini della copertura della carica di presidente del gruppo misto, il dato di fatto che i due componenti del gruppo siano diversamente schierati rispetto alla maggioranza consiliare.

**3.** Si esamina quindi il problema della necessità o meno di procedere, nella circostanza data, al rinnovo delle cariche del gruppo misto.

In termini generali si pone il problema di determinare se la modificazione numerica –in particolare: in aumento- della consistenza del gruppo misto, obblighi o meno a procedere al rinnovo delle cariche interne.

In primo luogo si osserva che la normativa vigente non disciplina il caso di nuovi ingressi nel gruppo misto, ai fini dell’eventuale necessità di rinnovo delle cariche interne.

Ma il quesito posto a questo Collegio può essere risolto anche nel silenzio della norma. Infatti il caso da esaminare si caratterizza per una sua specificità, poiché si chiede se, a fronte di un preesistente gruppo misto unicellulare, l’ingresso di un nuovo consigliere determini o meno l’obbligo di procedere all’elezione degli organi del gruppo (presidente e tesoriere).

Come prima e ovvia considerazione, si rileva che, in precedenza, essendo il gruppo composto da un solo consigliere, l’elezione delle cariche non è avvenuta, poiché l’individuazione del designato era obbligata. Va tenuta presente la specialità del caso suddetto in quanto, appunto, necessitato, mentre la regola posta dalla norma vigente è quella della nomina delle cariche mediante elezione. Ne discende quindi che, quando il gruppo non è più monocellulare e non è più impossibile procedere ad una elezione, questa deve essere effettuata, in forza della norma generale che la impone.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Tutto ciò non inficia minimamente i diritti del consigliere che sia, eventualmente, di orientamento diverso dal presidente (quanto al sostegno o meno alla maggioranza), nei singoli affari posti all’attenzione del consiglio. Infatti nel regolamento sono previste clausole specifiche a favore dei consiglieri che dissentano dagli interventi e dalle dichiarazioni di voto del consigliere che interviene a nome del gruppo (articoli 95, 96 e 110); ciò vale, ovviamente, a maggior ragione, anche per il gruppo misto.

<sup>3</sup> Si ricorda che esiste un precedente: nel corso della precedente legislatura (anno 2006), quando al gruppo misto monocellulare si aggiunse un altro componente, i due consiglieri comunicarono al presidente del consiglio regionale di avere effettuato l’elezione delle cariche interne, (assegnando la carica di presidente del gruppo al consigliere nuovo arrivato e quella di tesoriere al precedente unico componente).

4. Si tenga conto, inoltre, che nel preesistente gruppo unicellulare il consigliere componente assommava in sé, necessariamente, le cariche di presidente e di tesoriere. La carica di tesoriere, non prevista dallo Statuto, (a differenza della figura del presidente), ma introdotta dal regolamento, è funzionalmente assegnata a persona diversa dal presidente, come risulta dalle norme che disciplinano le due figure: in particolare gli articoli 16, commi 3 e 4, articolo 17, comma 1 (regolamento), per il presidente e articolo 17, comma 3 (regolamento) per il tesoriere. Se ne deve dedurre, pertanto che, al di fuori del caso di unico componente, le due funzioni vadano, in via di principio, assegnate a due differenti soggetti.

Ciò non può essere realizzato che col sistema previsto dall'ordinamento vigente, cioè con l'elezione delle due cariche, elezione da cui si è costretti a prescindere solo in presenza di gruppo monocellulare<sup>4</sup>

5. Va inoltre ricordato che, in caso di parità di voti, il regolamento stabilisce il criterio sussidiario dell'anzianità di età. Ma ove si dia il caso, non impossibile, di parità di voti per entrambe le cariche, poiché il criterio dell'età porterebbe ad assegnare le due cariche alla stessa persona, si pone il problema di stabilire, in questa eventualità, quale delle due cariche vada a un consigliere e quale all'altro.

Poiché la carica prevista dallo Statuto è quella di presidente, (e considerando comunque anche l'importanza e la responsabilità maggiori che lo stesso regolamento le assegna), si deve ritenere che tale carica sia quella da assegnare *in primis* e, quindi, in caso di parità di voti, al più anziano, mentre per la carica di tesoriere, sempre in questo caso, si debba prescindere necessariamente dal criterio dell'età, assegnandola all'altro soggetto, in forza del prevalente criterio della separazione delle due funzioni.

16 giugno 2011

Il relatore  
(dott. Giuseppe Adduci)



---

<sup>4</sup> Non si può peraltro escludere l'ipotesi di concentrazione delle due cariche in capo a uno stesso consigliere, ove il gruppo abbia esplicitamente deliberato in tal senso.