

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali - Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali, 20 dicembre 2006, prot. n. 21006

Dimissioni di un consigliere comunale dal proprio movimento politico. Effetti.

Il Comune chiede di conoscere un parere in merito alle conseguenze che possono derivare dalle dimissioni di un consigliere comunale dal proprio movimento politico.

Più in particolare, premesso che la comunicazione di avvenute dimissioni è stata prodotta dal Consiglio direttivo del movimento politico di appartenenza del consigliere senza che quest'ultimo abbia fatto dichiarazione alcuna in proposito, l'Ente desidera conoscere quali conseguenze si abbiano con riferimento alla possibilità dell'amministratore "dimissionario" di continuare ad utilizzare, in seno all'assemblea consiliare, la denominazione del movimento politico di originaria appartenenza.

In subordine, chiede quali ripercussioni produca l'avvenuta dimissione da un movimento politico sulla composizione dei gruppi consiliari tenuto conto del fatto che, laddove il consigliere non intenda aderire ad altro gruppo già esistente o costituirne uno collegato ad un gruppo che abbia rappresentanza a livello parlamentare o regionale, il regolamento comunale non prevede il gruppo misto.

Circa il primo quesito posto, va rilevato che l'atto di dimissioni si configura quale negozio giuridico unilaterale, recettizio e di carattere personale, nel senso che deve essere effettuato dal soggetto nei cui confronti è destinato a produrre effetti giuridici. Ne deriva che, l'atto di cui trattasi, per avere efficacia deve provenire, od essere, comunque, direttamente imputabile al soggetto che si dimette.

Ciò posto, ne segue che nessuna conseguenza produce la dichiarazione effettuata da un soggetto terzo, qual è il Consiglio direttivo del movimento politico di appartenenza dell'amministratore di cui trattasi.

Passando al secondo quesito posto, qualora si ipotizzi che il consigliere formalizzi in prima persona l'atto di dimissioni dal proprio partito politico¹, si tratta di valutare quali conseguenze si determinino in seno al consiglio comunale, specie quanto a composizione dei gruppi consiliari.

In primis, occorre chiarire che non vi è identità tra gruppo politico consiliare e partito o movimento politico di cui lo stesso gruppo costituisce proiezione.

Come la stessa giurisprudenza² ha avuto modo di affermare: "Il gruppo – parlamentare o consiliare – è un'associazione non riconosciuta (unione di membri di una camera del parlamento o di un consiglio di enti territoriali, appartenenti allo stesso partito e costituiti in unità politica con propria organizzazione stabile e disciplina costante di un gruppo) che non costituisce, però, articolazione organica né dell'istituzione né del partito".

In altre parole, il gruppo consiliare ha regole particolari e solo a quelle occorre fare riferimento. Il movimento politico non è in grado di interferire sulla vita del gruppo, a meno che non vi sia una norma interna al gruppo consiliare stesso che consenta questa ingerenza.

Alla luce di un tanto, le ipotesi prospettabili sono le seguenti: o il movimento politico di appartenenza del consigliere muta la natura giuridica dell'atto qualificandolo non più come dimissioni ma, semmai, come atto di espulsione, oppure serve un atto direttamente riferibile al soggetto, il quale potrà assumere i connotati di una dimissione dal solo partito politico oppure atto di dimissioni cui si accompagna altresì la manifestazione di volontà del consigliere di non volere più far parte del gruppo consiliare di appartenenza.

Circa le prime due ipotesi prospettate, vale quanto sopra già rilevato, e cioè l'astratta irrilevanza delle decisioni prese al di fuori del gruppo consiliare.

Interessante la posizione assunta dall'ANCI³ che, interpellata su un'ipotesi di avvenuto provvedimento espulsivo, da parte di un gruppo politico, nei confronti di un singolo consigliere, ha avallato le conclusioni sopra riportate affermando, ulteriormente, che: "Gli organi del partito o movimento non sono legittimati a espellere consiglieri dal gruppo consiliare ad esso collegato. [...] Le comunicazioni del segretario del movimento indirizzate al Presidente del Consiglio comunale non hanno valore. [...] Questo non vuol dire che non siano configurabili in generale provvedimenti espulsivi da parte dei gruppi politici nei confronti dei singoli consiglieri; il punto è che

¹ Oppure si individuino elementi tali da ricondurre la dichiarazione prodotta dal movimento politico direttamente in capo al consigliere (che farebbe propria una tale dichiarazione).

² Pretura Roma, 28 aprile 1987, in Temi romana, 1986, pag. 719 ed in Foro it., 1988, I, pag. 1357.

³ ANCI, parere dell'11 settembre 2006, consultabile sul seguente sito internet: www.ancitel.it.

dubitiamo che questi provvedimenti possano essere assunti da soggetti estranei al gruppo stesso, e cioè dagli organi di una forza politica che è collegata al gruppo, ma non al punto di potersi ingerire nelle questioni interne al gruppo stesso”.

L'ANCI fa, poi, un passo ulteriore laddove afferma che, per superare un'eventuale situazione di stallo, il Presidente del consiglio comunale dovrebbe chiedere agli organi direttivi del gruppo consiliare se il provvedimento di espulsione sia regolare o meno, da quale organo competente è stato adottato, sulla base di quali norme, ecc. e, se le delucidazioni fornite fossero tali da rivelare che l'espulsione del consigliere è regolare, l'intera assemblea dovrebbe prendere atto della espulsione del consigliere dal gruppo consiliare.

Astraendo le conclusioni cui è pervenuto l'ANCI, si ritiene che rientri nella discrezionalità del Consiglio valutare se dare peso e conseguenze specifiche ad un atto concernente un singolo consigliere, assunto all'interno del movimento politico di appartenenza dello stesso (sia che si tratti di espulsione che di dimissioni dal partito politico).

Qualora, invece, le dimissioni si accompagnino alla richiesta del consigliere di uscire dal gruppo consiliare di appartenenza, il problema è di natura diversa ed attiene all'individuazione del gruppo consiliare cui l'amministratore dovrebbe far parte.

Il Comune, in particolare, chiede cosa succeda nel caso in cui il consigliere non intenda aderire ad altro gruppo già esistente, atteso che il proprio regolamento non prevede il c.d. gruppo misto.

Sul punto, occorre premettere che la gestione dell'articolazione e del funzionamento dei gruppi consiliari rientra nell'ambito della più ampia autonomia funzionale ed organizzativa, di cui i consigli sono dotati, ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Tale norma si limita a delineare su linee generali l'esistenza di tali aggregazioni di carattere politico all'interno del consiglio comunale, lasciando alla normativa interna di dettaglio la piena discrezionalità in ordine alla disciplina della loro articolazione e delle vicende iniziali e successive che caratterizzeranno la loro esistenza nel corso del mandato.

Dalle previsioni legislative si desume, tuttavia, l'obbligatorietà della costituzione di gruppi consiliari, che possono variamente ed efficacemente incidere sul funzionamento dell'intero consiglio. Ne consegue l'inevitabile necessità che ogni consigliere faccia parte di un gruppo, non potendosi sostenere la possibilità di uno status anomalo di qualche componente, che risulterebbe penalizzato dalla mancata incardinazione in un gruppo consiliare.

Si osserva, inoltre, che l'esigenza di garantire la libertà di autodeterminazione del consigliere, evitando l'obbligo automatico di appartenenza ad uno dei gruppi preesistenti al di fuori della sua volontà, viene tutelata dalla figura del c.d. gruppo misto - da intendersi come gruppo formato da soggetti provenienti da liste o gruppi diversi - che riveste carattere residuale, cioè rappresenta il gruppo ove sono iscritti tutti coloro che non facciano parte di altri gruppi.

Tutto ciò premesso, ne consegue la possibilità di inserimento del consigliere *de quibus* all'interno del gruppo misto ancorché una tale previsione non sia espressamente prevista dal regolamento, pena la ingiustificata e inammissibile compressione del suo diritto di libertà di autodeterminazione e considerato, altresì, il contestuale obbligo per lo stesso di fare parte di un gruppo consiliare.

Infine, qualora si reputi che le disposizioni dello statuto o del regolamento, relative alla materia in oggetto, così come attualmente formulate, possano dare adito a dubbi interpretativi, si suggerisce di procedere ad una modifica delle stesse, secondo le modalità previste dalla legge.