

1.

Con lettera in data 13 maggio 20013, il Presidente del Consiglio Regionale della Regione Toscana, Alberto Monaci, ha richiesto al Collegio di Garanzia Statutaria, ai sensi dell'art. 14 bis della l. r. 4 giugno 2008 n.34, un parere in relazione al tema del reperimento del personale di supporto ai gruppi consiliari " ... al fine di sapere se quanto previsto dall'art. 59 c. 1 lett. c) della LR 1/2009 costituisca atto obbligatorio per l'amministrazione regionale anche alla luce delle limitazioni poste alla possibilità di spesa per il personale dei gruppi consiliari dall'art. 8 della LR 83/ 2012 e nell'assenza di autonome iniziative dei soggetti titolari del potere dell'unilaterale risoluzione dei contratti regolanti i rapporti di detto personale, iniziative che tali titolari potrebbero assumere al fine di creare gli " spazi economici " funzionali, nella vigenza della norma sul tetto di spesa, a consentire nuove assunzioni .... Nel caso di risposta affermativa al presente quesito, si chiede inoltre, di conoscere il parere .... circa l'obbligatorietà di un'iniziativa autonoma dell'ufficio di presidenza tesa a creare gli spazi economici per l'attivazione del contratto dell'unità di personale ex art. 59 comma 1, lett. c ) della LR 1/2009 in analogia a quanto riconosciuto dalla legge regionale 1/2009 stessa (art. 55 c. 2) nel caso di costituzione in corso di legislatura di gruppi politici aventi particolari caratteristiche. " .

La richiesta del Presidente del Consiglio regionale ha riguardo al problema sollevato da un consigliere regionale succeduto, nel corso della presente legislatura, ad altro consigliere regionale deceduto. Il nuovo consigliere regionale aveva scelto di aderire al gruppo misto e di avvalersi di quanto previsto dall'art. 59, lett. c) della LR n. 1/2009 (TU in materia di organizzazione e ordinamento del personale) che prevede la possibilità " per ogni consigliere componente del gruppo " di avvalersi di una unità di personale individuata su richiesta nominativa dello stesso consigliere e a cui spetta il trattamento economico non superiore a quello spettante ai dipendenti regionali inquadrati nella categoria B, posizione economica B 3.

Per rendersi conto delle ragioni e del significato di quanto è disposto dall'art. 59 lett. c) della legge regionale n. 1/2009 occorre richiamare il contenuto dell'art. 16 dello Statuto della Regione Toscana in materia di gruppi consiliari: articolo chiaramente orientato a favorire la aggregazione dei consiglieri regionali in gruppi consiliari, definiti dall'art. 16 n. 1 " gruppi politici " e considerati come entità in grado di aggregare sulla base di un comune sentire politico più consiglieri. Lo Statuto del 2004 ha reagito, così, alla tendenza che si era manifestata nel corso degli Anni '90 che aveva portato, anche grazie alle previsioni del precedente Statuto, alla costituzione di una pluralità di gruppi parlamentari composti da un solo consigliere: spesso dimessosi dal gruppo parlamentare corrispondente al partito nelle cui liste il consigliere stesso era stato eletto.

In base a questa " linea di tendenza " non favorevole alla frammentazione dei gruppi consiliari, lo Statuto vigente della Regione Toscana prevede la costituzione di gruppi solo se essi sono formati da almeno due consiglieri ed ammette la costituzione di gruppi consiliari formati da un solo consigliere solo se " ... esso sia l'unico eletto di una lista presentata alle elezioni regionali " (cfr. art. 16 n. 2). A parte questa specifica ipotesi, dunque, i consiglieri regionali che decidono di non aderire a nessuno dei gruppi parlamentari esistenti o che da essi si dimettono non possono che entrare a far parte, come è previsto dall'articolo 16 n. 3, del gruppo misto.

Per quanto riguarda il gruppo misto lo Statuto vigente non sembra, tuttavia, seguire l'orientamento fatto proprio dalla riforma dei regolamenti parlamentari del 1997 che finirono, come è stato rilevato da una numerosa dottrina, per incentivare il processo di adesione al gruppo misto (e, quindi, di frammentazione politica delle camere) prevedendo la formazione di " componenti politiche " all'interno del gruppo misto;

componenti alle quali viene riservato uno status simile a quello dei gruppi parlamentari veri e propri. La formula utilizzata dallo Statuto toscano prevede, invece, la possibilità della costituzione di un gruppo misto alla condizione che esistano singoli consiglieri regionali che non possono o non vogliono " comporsi " politicamente con nessun altro consigliere e che proprio per questo non sono in grado di costituire quel gruppo consiliare minimo, composto da almeno due consiglieri, che soddisfi a quel requisito di " politicità " che è fatta proprio dall'art. 16 n. 2 dello Statuto.

Sottolineato il fatto che chi si trova a svolgere il suo mandato di consigliere regionale nel gruppo misto lo fa rappresentando un indirizzo politico individuale, non componibile, all'interno del gruppo con l'indirizzo degli altri componenti, deve essere, però, anche ricordato che la previsione della esistenza di un gruppo misto da parte dello Statuto trova il suo fondamento nel fatto che lo Statuto, pur rifiutando il principio della esistenza di gruppi composti da un solo consigliere, ha voluto garantire non solo in via di principio ma anche in via di fatto sia che tutti i consiglieri della Regione siano in grado di svolgere la loro funzione di rappresentanza politica senza vincolo di mandato (senza, cioè essere obbligati a riconoscersi in uno degli indirizzi rappresentati dai gruppi qualificatisi politicamente, cfr. art. 9 n. 1 Statuto), sia che possano anche esercitare le altre prerogative riconosciute a tutti i consiglieri nei numeri 2 – 8 dello stesso articolo 9 in una situazione di sostanziale uguaglianza rispetto a tutti gli altri consiglieri regionali. La previsione dell'esistenza di un gruppo misto assicura, quindi, nell'ottica dello Statuto, il diritto di tutti i consiglieri di utilizzare in condizioni di parità quelle strutture organizzative che sono tradizionalmente presenti all'interno dei gruppi consiliari " politici " (uffici, personale, ma anche la presenza di un capogruppo che si assuma la responsabilità della gestione amministrativa ed esprima all'esterno le esigenze dei consiglieri) e che permettono la migliore esplicazione della funzione di rappresentanza politica.

E' la legge regionale n. 1 dell'8 gennaio 2009 (TU in materia di organizzazione e ordinamento del personale) la sede nella quale hanno trovato soluzione i problemi relativi alle strutture organizzative dei gruppi consiliari sia in relazione agli uffici (gabinetti e segreterie) sia in relazione al personale addetto ad essi; questione, quest'ultima, di particolare delicatezza perché il personale che è destinato a collaborare all'interno dei gruppi parlamentari svolge funzioni che sono solo formalmente di tipo amministrativo in quanto il personale è chiamato a collaborare allo svolgimento di una pluralità di funzioni che sono nella sostanza ausiliarie della funzione di indirizzo politico che si esplica all'interno dei gruppi.

E' in conseguenza di questa esigenza che gli articoli 56 e seguenti della legge n. 1/2009 affermano un principio che risulta essere sostanzialmente diverso da quelli che tutelano tradizionalmente la imparzialità degli appartenenti alle amministrazioni pubbliche, in quanto il rapporto che intercorre tra coloro che lavorano all'interno dei gruppi ed il gruppo al quale le singole unità di personale sono assegnate risulta essere contraddistinto dal principio della collaborazione fiduciaria, sia per ciò che riguarda le modalità di instaurazione del rapporto (ispirate, in base alla legge n. 1 al principio della " richiesta " nominativa da parte del presidente del gruppo; richiesta che non è soggetta all'esistenza di condizioni predisposte dalla legge) sia per ciò che riguarda la cessazione del rapporto stesso che può "... comunque essere risolto in qualunque momento da parte del presidente del gruppo ... " salva la corresponsione di una indennità sostitutiva del preavviso.

E' del tutto evidente che queste norme, davvero particolari nel quadro del rapporto di lavoro che si svolge nelle amministrazioni pubbliche, hanno lo scopo di instaurare rapporti di lavoro che tengano conto che il personale che lavora nei gruppi partecipa, anche se in posizione subordinata, allo svolgimento di funzioni che sono caratterizzate non solo dalla politicità dei loro fini ma anche dei mezzi attraverso i quali essi vengono raggiunti: cosicché i principi posti dagli articoli 56 e seguenti della legge n. 1 corrispondono infatti,

e non a caso, ai principi che sono posti dalle norme che regolano queste materie nel parlamento italiano, nella maggior parte di quelli europei ed anche in tutti quegli altri organi costituzionali dove si svolgono funzioni di rilievo politico.

Per quanto interessa particolarmente il quesito che è stato posto al Collegio di garanzia statutaria, vale la pena di osservare, dunque, che la esistenza di un rapporto fiduciario fra i collaboratori dei gruppi ed i consiglieri che si avvalgono delle loro prestazioni è posta a tutela della libertà di esercizio delle funzioni politiche e della libera esplicazione del mandato di questi ultimi; libertà che richiede la esistenza di una piena fiducia, anche in senso politico, nel collaboratore sia al momento della instaurazione del rapporto di lavoro sia durante il suo svolgimento.

Nei gruppi consiliari che sono caratterizzati da un comune fine politico appare del tutto ragionevole e conforme all'orientamento dello Statuto, sopra richiamato, che il reclutamento del personale e la eventuale risoluzione dei contratti di lavoro anche prima del termine della legislatura siano affidati, come dispongono i numeri 6 e 7 dell'art. 56 della LR n. 1 del 2009, ai presidenti dei gruppi: dato che l'omogeneità politica dei consiglieri consente, ai presidenti dei gruppi di essere anche gli interpreti unici (o comunque di ultima istanza) della piena corrispondenza del collaboratore del gruppo a quella particolare fiducia politica che costituisce il fondamento essenziale del suo rapporto di lavoro.

Nel gruppo misto, invece, e proprio per quella irriducibile individualità politica dei singoli consiglieri che è stata sottolineata poco sopra, il presidente del gruppo non può rappresentare politicamente i singoli consiglieri e quindi, come dispone correttamente l'art. 59 n. 1 della LR n. 1/2009, la struttura "speciale" della segreteria del gruppo misto deve articolarsi fra i collaboratori addetti alla presidenza del gruppo (che, come è stato sottolineato sopra esercita, più che funzioni politiche in senso stretto, funzioni di amministrazione e di rappresentanza esterna del gruppo) ed i collaboratori dei consiglieri (in ragione di un collaboratore per ogni singolo consigliere, come precisa l'art. 59 n. 1 lett. c) della LR n. 1 del 2009).

In relazione a questa ineliminabile complessità della struttura del gruppo misto appare, dunque, ragionevole, e conforma ai principi dello Statuto, il fatto che, mentre la nomina e la eventuale risoluzione dei contratti dei due collaboratori alle funzioni generali del gruppo misto spettino al presidente, sia invece attribuito ai singoli consiglieri il potere di instaurare e di far cessare il rapporto di lavoro di quella unità di personale che è individuata su richiesta nominativa del consigliere stesso. Consigliere al quale spetta anche il potere di far cessare il rapporto di lavoro del collaboratore esercitando quelle prerogative che spettano, invece, all'interno dei gruppi consiliari politici ai presidenti dei gruppi stessi (cfr. in proposito, l'art. 59, comma n. 1 lett. c) e comma n. 2 della LR n. 1/2009).

Nella normalità del funzionamento del gruppo misto, dunque, alla nomina da parte del presidente del gruppo di due unità di personale (categoria D e C) che sono addette a coadiuvare il presidente nello svolgimento delle funzioni inerenti alla presidenza del gruppo misto (cfr. art. 59 LR n. 1 2009, comma 1, lettere a) e b) ) seguono le nomine di ulteriori unità di personale in numero non determinato in quanto ogni consigliere componente del gruppo e lo stesso presidente in quanto consigliere possono "su richiesta nominativa" nominare ciascuno un suo collaboratore al quale spetta (cfr. art. 59 comma 1, lett. c) ) "il trattamento economico non superiore a quello spettante ai dipendenti regionali inquadrati nella categoria B".

Il fatto che ha dato origine alla richiesta di parere presentata dal Presidente del Consiglio regionale al Collegio di garanzia statutaria, presenta, però, peculiarità che appaiono difficilmente inquadrabili nelle normali fattispecie sopra indicate.

Anzitutto, dall'inizio della Legislatura in corso, il gruppo misto è passato da un solo componente ai quattro componenti attuali ed il gruppo misto è stato guidato, in questo stesso periodo, da tre presidenti, anche se il consigliere Ciucchi ha ricoperto la carica di presidente all'inizio della legislatura ed è stato riletto, poi, dopo il decesso del presidente Locci il primo di febbraio 2013.

L'incremento dei consiglieri aderenti al gruppo misto e l'alternarsi dei presidenti ha ovviamente portato ad un continuo mutamento del quadro dei collaboratori del gruppo in quanto tale e dei collaboratori indicati dai singoli consiglieri; mutamento che appare particolarmente vorticoso se si tiene presente che alcuni fra gli stessi collaboratori del gruppo, nominati inizialmente in base a quanto previsto dalle lettere a) e b) del comma primo dell'art. 59, sono stati " rinominati " successivamente (con una prassi che può essere considerata anche discutibile) come collaboratori di singoli consiglieri. Inoltre, sembra essersi affermata all'interno del gruppo misto la prassi di sdoppiare la singola unità di personale attribuita ad ogni consigliere fra due persone assunte al 50 % della retribuzione con contratti *part time*.

In questa situazione di per se assai complicata, il gruppo misto ha registrato l'undici febbraio del 2013 l'ingresso di un nuovo componente: il consigliere Chiurli.

In base alle disposizioni di legge che erano vigenti fino all'entrata in vigore della legge regionale 27 dicembre 2012 n. 83 (legge che ha disciplinato ex novo il finanziamento dei gruppi consiliari in attuazione di quanto è stato disposto dal decreto legge n. 174 poi convertito nella legge 7 dicembre 2012 n. 213) il consigliere Chiurli aveva il diritto di individuare su sua richiesta nominativa una unità di personale nuova rispetto al personale che già prestava servizio nel gruppo, confermando o non confermando quella unità di personale che fosse stata già indicata dal suo predecessore: con la conseguenza di poter così effettivamente disporre del collaboratore di categoria B da lui prescelto.

Nei fatti, il consigliere Chiurli manifestava al presidente del gruppo misto una richiesta nominativa di una unità di personale; unità che non poteva, però, essere individuata fra le unità di personale in servizio a seguito della risoluzione del rapporto di lavoro che intercorreva fra il predecessore del consigliere Chiurli (lo scomparso consigliere Locci) ed il collaboratore da questi indicato il 3 gennaio 2012 e ciò in quanto il predetto collaboratore era cessato dal rapporto di lavoro il 6 giugno 2012 ed il consigliere Locci non aveva provveduto alla sua sostituzione; mentre la nuova LR n. 83 del 27 dicembre 2012 impediva di aumentare la spesa per il personale dei gruppi al di là dell'importo in essere il 10 ottobre 2012 quando era entrato in vigore il decreto legge n. 174: cosicché, e contrariamente, a quanto era avvenuto nel passato, la Regione non poteva finanziare ex novo il contratto di lavoro richiesto dal consigliere Chiurli.

Appare rilevante, come del resto emerge dalla richiesta di parere sottoposta all'esame del Collegio di garanzia, rilevare che la impossibilità di variare la situazione del personale in servizio presso tutti i gruppi consiliari ed il complesso delle loro retribuzioni (non soltanto, quindi, presso il gruppo misto) deriva dal pieno recepimento da parte della LR n. 83 del 2012 della legge statale sopra citata (L. n. 213 del 2012) la quale, in attuazione dell'impegno congiuntamente assunto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome, aveva deciso di determinare nella legislatura in corso la spesa per il personale dei gruppi entro l'importo in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto e di non prevedere ".... alcun incremento al fine di salvaguardare i contratti in essere ".

E' indubbio, dunque, che, in presenza di questo quadro legislativo, la Regione Toscana si trova nell'impossibilità di completare la dotazioni organiche " teoriche " dei gruppi che erano state previste nel passato con delibera del Consiglio regionale ed è anche vero, come si legge nella sopra citata richiesta di parere, che si pone, in conseguenza di questo fatto nuovo, il problema di come sia possibile riconoscere ad un consigliere del gruppo misto .... Il reperimento di una " ulteriore unità di personale ".

A questa domanda si potrebbe rispondere, come ipotizza la stessa richiesta di parere, che il diritto del consigliere a reperire una unità di personale di sua fiducia (diritto che gli deriva direttamente dallo Statuto, come è stato chiarito poco sopra) potrebbe essere soddisfatto, in primo luogo, attraverso la risoluzione unilaterale di uno dei due contratti in essere nel gruppo che fanno capo (come detto dianzi) al presidente del gruppo misto: liberando così quelle risorse finanziarie che permetterebbero di stipulare un nuovo contratto senza un illegittimo incremento della spesa complessiva.

A questa soluzione si oppone, però, una considerazione che sembra decisiva al di là dei dubbi che vengono sollevati nella richiesta di parere sul principio della " salvaguardia dei contratti in essere " prevista dal DL n. 174 / 2012.

Anche se è vero che la funzionalità del gruppo misto non verrebbe meno con la riduzione da due ad una delle unità di personale addette alle funzioni generali di segreteria (ma, a questo fine, sarebbe comunque necessaria una modifica della LR n. 1 del 2009) non sembra, però,, che l'art. 59 della LR 8 gennaio n. 1 del 2009 ( norma anch'essa già esaminata in precedenza ) possa essere interpretato nel senso di consentire all' Ufficio di presidenza del consiglio regionale (che esercita, in base all'art. 55 competenze generali sulle dotazioni di personale delle segreterie dei gruppi consiliari) di imporre al presidente di un gruppo (o anche a un singolo consigliere nel caso del gruppo misto) di risolvere uno dei rapporti di lavoro che fanno loro capo allo scopo di reperire quelle risorse finanziarie che sono necessarie per attivare un nuovo contratto da destinare ad una unità di personale ulteriore rispetto a quelle già in servizio. La risoluzione di uno dei contratti di lavoro in essere, se motivata da questa finalità, sarebbe, infatti, sicuramente lesiva del generale principio di eguaglianza fra tutto il personale che lavora nelle segreterie dei gruppi consiliari e risulterebbe anche lesiva dello stesso principio della ragionevolezza .

Tuttavia, e malgrado questa conclusione, è anche indubbio, in base alle considerazioni sopra esposte e che riguardano il diritto statutario di tutti i consiglieri regionali di esercitare il loro mandato in condizioni di sostanziale eguaglianza, che il diritto assicurato ai singoli consiglieri del gruppo misto dall'art. 59 comma 1 lett. c) deve essere concretamente assicurato.

Da questo punto di vista, essendosi realizzata nel corso della legislatura in essere una variazione nella composizione del gruppo consiliare del gruppo misto (infatti, il termine " variazione " di cui all'art. 55 c. 2 deve essere inteso non solo in senso numerico ma anche nel senso di quelle variazioni anche personali che influiscano comunque sui diritti dei nuovi consiglieri) diviene, dunque, obbligatorio per l'Ufficio di presidenza, in relazione a quanto previsto dall' art. 55 c. n. 2 della LR n. 1 del 2009, di provvedere a una rideterminazione delle dotazioni del gruppo misto, tenuto conto della peculiare natura fiduciaria che caratterizza il rapporto tra il consigliere ed il personale addetto.

Data, però, l'impossibilità di incrementare la spesa complessiva che può essere destinata al personale dei gruppi (per i motivi che sono stati sufficientemente illustrati in precedenza) sembra indispensabile interpretare l'art. 49 comma n. 4 della legge regionale n. 1 del 2009 nel senso che l'ufficio di presidenza è tenuto a proporre al Consiglio regionale una nuova deliberazione (che è, del resto, prevista in termini generali, dallo stesso comma n. 4) per individuare quelle nuove dotazioni di personale riguardanti tutte le

segreterie dei gruppi consiliari che consentano di soddisfare il diritto dei consiglieri del gruppo misto di utilizzare una unità di personale ad essi legata da un rapporto di fiducia.

Non rientra, ovviamente, nei compiti del Collegio di garanzia statutaria l'indicare l'una o l'altra delle modalità con le quali quel diritto potrà essere soddisfatto, tuttavia, stante la complessità della materia, specialmente a fronte del sopravvenuto limite di spesa, il Collegio di garanzia ritiene auspicabile anche un riesame complessivo delle disposizioni attualmente in essere.