

L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli (Nota a Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458)

di **Daniele Coduti** – *Ricercatore confermato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Foggia*

ABSTRACT: The article examines the decision of the Italian Corte di Cassazione about the expulsion of senator Gregorio De Falco from the “MoVimento 5 Stelle” parliamentary group. The senator complained about the absence of controls on the parliamentary group’s decision, asking for the intervention of the judiciary. The Court ruled out the jurisdiction of the judiciary, recognizing the autonomy of the Senate, but some critical issues of parliamentary law remain.

SOMMARIO: 1. Premessa: l'espulsione del senatore De Falco. – 2. Il ricorso del senatore De Falco dinanzi alla Corte di Cassazione. – 3. Il controricorso del gruppo parlamentare M5S. – 4. La decisione della Corte di Cassazione. – 4.1. – Segue: eccezioni e premesse ricostruttive. – 4.2. Segue: la natura dei gruppi parlamentari. – 4.3. Segue: il riconoscimento dell'autodichia del Senato. – 5. Conclusioni: la tutela dell'autonomia delle Camere e i rischi derivanti dall'assenza di controlli.

1. Premessa: l'espulsione del senatore De Falco

La sentenza della Corte di Cassazione che si annota riguarda l'espulsione dal gruppo parlamentare “MoVimento 5 Stelle” – istituito al Senato della Repubblica nella XVIII legislatura –

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

di un senatore eletto nel 2018 con il MoVimento 5 Stelle (M5S). Nello specifico, il senatore Gregorio De Falco è stato espulso dal suddetto gruppo parlamentare il 3 gennaio 2019 per aver votato più volte in difformità dal gruppo parlamentare di appartenenza, per non aver preso parte ad alcune votazioni ritenute di particolare rilievo e per aver espresso e sostenuto in Aula posizioni in difformità da quelle del gruppo¹.

Il senatore De Falco ha impugnato il provvedimento di espulsione dinanzi al Tribunale ordinario di Roma, chiedendo, oltre all'annullamento di tale provvedimento, una tutela cautelare. Tuttavia, con ordinanza del 27 maggio 2019, il Tribunale ha dichiarato inammissibile la richiesta di sospensione cautelare, perché la controversia, concernendo l'impugnazione del provvedimento di espulsione dal gruppo parlamentare ed investendo il funzionamento del gruppo stesso nell'esercizio della sua funzione parlamentare, rientrerebbe in un'ipotesi tipica di auto-governo, con esclusione della giurisdizione ordinaria.

A fronte di tale decisione, il senatore De Falco ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione², chiedendo alla Corte di Cassazione di determinare il giudice competente nel Tribunale ordinario di Roma o, in subordine, di indicare quale fosse il giudice speciale competente.

2. Il ricorso del senatore De Falco dinanzi alla Corte di Cassazione

Nel proporre ricorso alla Corte di Cassazione, il ricorrente ha affermato che né il regolamento del Senato né il quello del gruppo parlamentare M5S prevedono alcuna riserva di giurisdizione domestica o l'esistenza di un organo di giurisdizione *intra moenia* cui rivolgersi in caso di espulsione dal gruppo. Inoltre, l'espulsione di un senatore dal gruppo parlamentare non costituirebbe in senso stretto esercizio di funzioni parlamentari, ma atterrebbe all'ambito dei rapporti associativi, come tali sindacabili dall'autorità giudiziaria ordinaria ai sensi dell'art. 24 cod. civ. Una conferma di ciò si trarrebbe dalla circostanza che il provvedimento espulsivo in questione sarebbe stato decretato su indicazione del capo politico del M5S, senza alcun riferimento o richiamo a valutazioni inerenti all'esercizio delle funzioni parlamentari. Pertanto, negando l'intervento del

¹ Il testo della decisione è riportato in *Perché De Falco è stato espulso dal M5S*, in www.nextquotidiano.it del 23 gennaio 2019.

² Cfr. l'art. 41 cod. proc. civ.

giudice, che riguarda il rispetto della legalità formale del provvedimento e non il merito dello stesso, si avrebbero delle “zone franche di non-tutela” e si porrebbe il singolo parlamentare alla mercé della maggioranza del gruppo, vanificandosi il principio costituzionale di libertà di associazione.

Su tali argomentazioni occorre soffermarsi.

Il regolamento del gruppo parlamentare M5S istituito al Senato nella XVIII legislatura prevede che le sanzioni ai singoli senatori iscritti al gruppo – tra cui l’espulsione – siano irrogate dal presidente del gruppo, sentito il comitato direttivo³, nelle ipotesi elencate dall’art. 21⁴, che paiono richiamare anche i comportamenti contestati al senatore De Falco. Tuttavia, alcuni elementi vanno meglio considerati.

Il regolamento contiene anche il codice etico del M5S, che è considerato parte integrante dello stesso regolamento⁵, configurando, così, una sorta di rinvio recettizio alle regole di un’associazione diversa da quella costituita dal gruppo parlamentare, seppure ad essa collegata. Tale codice prevede, da un lato, che il parlamentare eletto con il M5S e poi espulso dal movimento abbia l’obbligo di dimettersi dalla carica, dall’altro, che il capogruppo debba «allontanare dal gruppo» l’eletto raggiunto dalla sanzione disciplinare⁶. Se si considera che il senatore De Falco era stato espulso dal

³ Previsto dall’art. 6, del regolamento del gruppo M5S al Senato, e composto dallo stesso presidente, nonché dai vicepresidenti, dai segretari e dal tesoriere da lui nominati, su proposta del capo politico del M5S.

⁴ È opportuno riportare il testo di tale articolo: «1. Il Presidente del Gruppo, sentito il Comitato Direttivo, nel caso in cui siano segnalate violazioni del presente Regolamento o del “Codice etico” ad esso allegato, può disporre, sulla base della gravità dell’atto o del fatto, il richiamo, la sospensione temporanea o l’espulsione dal Gruppo di un componente. 2. Costituiscono, comunque, cause di sanzione: a) reiterate ed ingiustificate assenze dai lavori del Senato e del Gruppo; b) reiterate violazioni al presente Regolamento e del Codice etico; c) mancate dimissioni dalla propria carica in caso di condanna penale, ancorché non definitiva. d) mancato rispetto delle decisioni assunte dall’assemblea degli iscritti con le votazioni in rete; e) mancato rispetto delle decisioni assunte dagli altri organi del MoVimento 5 Stelle; f) mancata contribuzione economica alle attività del MoVimento 5 Stelle; g) comportamenti suscettibili di pregiudicare l’immagine o l’azione politica del MoVimento 5 Stelle o di avvantaggiare i partiti; h) comportamenti connotati da slealtà e scorrettezza nei confronti degli altri iscritti ed eletti; i) mancata cooperazione e coordinamento con gli altri iscritti, esponenti e eletti, anche in diverse assemblee elettive, per la realizzazione delle iniziative e dei programmi del MoVimento 5 Stelle, nonché per il perseguimento dell’azione politica del MoVimento 5 Stelle; j) tutte le condotte che violino, del tutto o in parte, la linea politica dell’Associazione “MoVimento 5 Stelle”. 3. Sono in ogni caso espulsi dal Gruppo i componenti del Gruppo che aderiscano ad altro Gruppo parlamentare od al Gruppo misto. 4. Fatto salvo il caso di cui al comma 3, ed in casi eccezionali nonché su indicazione del Capo Politico del “MoVimento 5 Stelle”, l’espulsione dal Gruppo dovrà essere ratificata da una votazione on line sul portale del MoVimento 5 Stelle tra tutti gli iscritti, a maggioranza dei votanti. 5. Il senatore che abbandona il Gruppo Parlamentare a causa di espulsione, ovvero abbandono volontario, ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al “MoVimento 5 Stelle” entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00».

⁵ Così l’art. 1, co. 2, del regolamento.

⁶ Cfr. l’art. 3 del codice etico.

M5S prima dell'espulsione dal gruppo parlamentare⁷, quest'ultima sembrerebbe un riflesso della decisione del movimento anziché una decisione autonoma del gruppo parlamentare.

Quanto alle modalità dell'espulsione, esse sembrerebbero coerenti con il regolamento, che attribuisce al presidente del gruppo il compito di decidere sulle espulsioni, limitandosi a richiedere che egli senta prima il comitato direttivo. Inoltre, sebbene lo stesso regolamento preveda un voto *online* degli iscritti del M5S per la ratifica dell'espulsione⁸, l'art. 21 esclude: le ipotesi in cui il parlamentare abbia aderito a un gruppo diverso da quello del M5S; non meglio specificati "casi eccezionali"; oppure l'indicazione da parte del capo politico del movimento medesimo. È probabile che il caso del senatore De Falco rientrasse tra le ultime due ipotesi – decisamente indeterminate – e, dunque, il voto *online* non fosse necessario, essendo sufficiente la decisione – quasi vincolata – del presidente del gruppo ai sensi del codice etico, giacché quest'ultimo è parte del regolamento.

Ciò che solleva perplessità, dunque, non è il mancato rispetto delle regole del gruppo, bensì le regole stesse, sia per l'assenza di adeguate forme di tutela del parlamentare soggetto a un procedimento sanzionatorio, sia perché manifestano una connessione tra il gruppo e il movimento talmente stretta da causare una decisa prevalenza dei vertici del secondo sui membri del primo.

Infatti, i regolamenti degli altri gruppi parlamentari istituiti al Senato prevedono che le sanzioni siano irrogate dall'assemblea degli iscritti⁹, oppure, quando il potere sanzionatorio è attribuito a un altro organo collegiale del gruppo, si prevede la possibilità per il senatore soggetto alla sanzione di impugnare il provvedimento dinanzi all'assemblea stessa¹⁰. Pertanto, la composizione di ciascun gruppo parlamentare è determinata dalla maggioranza dei suoi componenti, anziché essere rimessa alla decisione di un singolo, come sembrerebbe accadere nel gruppo del M5S. Da questo punto di vista, le critiche del senatore De Falco non sembrano cogliere pienamente nel segno, giacché, nel suo *ex* gruppo di appartenenza, la sorte del singolo senatore non sarebbe rimessa "alla mercé" della

⁷ In particolare, il senatore sarebbe stato espulso con decisione dei probiviri del M5S del 31 dicembre 2018.

⁸ Presumibilmente sulla c.d. piattaforma Rousseau, considerato quanto previsto dall'art. 1, lett. c, dello statuto del M5S del 2017: «Gli strumenti informatici attraverso i quali l'associazione si propone di organizzare le modalità telematiche di consultazione dei propri iscritti disciplinate nel prosieguo del presente Statuto, nonché le modalità di gestione delle votazioni, di convocazione degli Organi Associativi, di pubblicazione di – a titolo esemplificativo e non esaustivo – avvisi e/o provvedimenti e/o direttive e/o decisioni saranno quelli di cui alla cd. "Piattaforma Rousseau", mediante appositi accordi da stipularsi con l'Associazione Rousseau».

⁹ Cfr. artt. 4 e 15, reg. Forza Italia e artt. 4 e 6 reg. Fratelli d'Italia.

¹⁰ Cfr. art. 13 reg. Lega, art. 12 reg. Partito democratico e art. 12 reg. Italia Viva – P.S.I.; si v. anche l'art. 15 reg. Forza Italia, che consente il ricorso dinanzi all'Assemblea da parte del senatore sanzionato nonostante le sanzioni siano comunque irrogate dal medesimo organo («anche per fatti nuovi»).

maggioranza, bensì – sembrerebbe – alla scelta del solo presidente del gruppo, sia perché questi ha il potere decisionale, sia perché al senatore sanzionato non è riconosciuto alcuno strumento per impugnare la decisione.

Tuttavia, se si considera nella sua interezza il regolamento del gruppo M5S al Senato, esso pare esprimere una connessione tra il gruppo e la forza politica di riferimento tale da ridimensionare profondamente l'autonomia del primo dalla seconda. Infatti, le sanzioni a carico dei senatori devono essere ratificate dal voto *online* dell'assemblea costituita dagli iscritti al movimento (non al gruppo), tranne nei casi indicati da un altro organo del M5S – il capo politico – o in non meglio specificati casi eccezionali. Dunque, i membri del gruppo parlamentare sono esclusi dalle decisioni riguardanti la composizione dell'associazione di cui fanno parte, essendo esse determinate (quasi?) sempre da organi del movimento. Inoltre, sia le ipotesi che consentono di sanzionare i senatori, sia l'incorporazione nel regolamento del gruppo del codice etico del movimento finiscono con il legare le sanzioni ai senatori non alle scelte del gruppo, bensì a quelle della forza politica, tanto che – come si è visto – il presidente del gruppo ha l'obbligo di espellere i senatori già espulsi dal movimento. Dunque, la vicenda relativa al senatore De Falco non sembra porre in luce il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel regolamento del gruppo M5S, bensì le criticità di tali disposizioni, che evidenziano la capacità degli organi del movimento, per un verso, di limitare l'autonomia del gruppo parlamentare, subordinandone le decisioni a quelle degli organi del movimento; per l'altro, di fare pressione sui singoli parlamentari, poiché passibili di sanzioni al di là della volontà del gruppo di cui sono membri.

Tale soggezione è ancora più evidente se si allarga lo sguardo ad altre disposizioni del regolamento del gruppo, che prevedono, ad esempio: che il suo presidente non sia scelto dall'assemblea del gruppo, bensì che quest'ultima si limiti a “ratificare” a maggioranza assoluta dei propri componenti la nomina del presidente del gruppo proposta dal capo politico del movimento e che questi abbia anche il potere di revoca del presidente, evidentemente senza alcun coinvolgimento dell'assemblea del gruppo¹¹; oppure che tutti i membri del comitato direttivo siano nominati dal presidente, sempre su proposta del capo politico¹²; o, ancora, che il senatore espulso dal gruppo

¹¹ Cfr. art. 4, co. 7, e art. 5, co. 2, regolamento del gruppo M5S al Senato.

¹² Cfr. art. 6, co. 1, regolamento del gruppo M5S al Senato.

parlamentare sarebbe obbligato a pagare al movimento (non al gruppo, peraltro) una cospicua somma di denaro¹³.

Si tratta di previsioni che paiono in contrasto con i regolamenti parlamentari – ad esempio, con l’art. 15 reg. Sen., che disciplina l’elezione degli organi del gruppo parlamentare – e con la Costituzione, in particolare, con il divieto di vincolo di mandato di cui all’art. 67 Cost., senza contare che delineano un rapporto tra partito, gruppo parlamentare ed eletti che ridimensiona la democrazia interna al gruppo e al partito, ponendosi in tensione con l’art. 49 Cost.¹⁴.

Nondimeno, tali previsioni rimangono ugualmente in un testo normativo destinato a regolare il funzionamento di organi contemplati dalla Costituzione (agli artt. 72 e 82 Cost.¹⁵) e ciò conduce almeno a due considerazioni. Innanzitutto, si può osservare che i regolamenti dei gruppi parlamentari al Senato sono approvati dall’assemblea composta dai membri di ciascun gruppo e ciò vale anche per i gruppi parlamentari del M5S istituiti al Senato e alla Camera, che hanno approvato due testi pressoché identici¹⁶; sarebbe interessante comprendere, allora, per quale ragione i senatori del M5S abbiano approvato un testo del genere e se lo abbia fatto anche il senatore De Falco. La seconda considerazione, che più propriamente riguarda il diritto parlamentare, attiene al controllo sul contenuto di tali regolamenti. Infatti, la controversia sollevata dall’ex senatore del M5S, sebbene riguardi il controllo sull’applicazione dei regolamenti dei gruppi parlamentari, fa emergere il problema del controllo sul loro contenuto e su tale questione ci si soffermerà a breve¹⁷.

¹³ Il riferimento è al già citato art. 21, co. 5, regolamento del gruppo M5S al Senato.

¹⁴ Le problematiche regole di autoorganizzazione del M5S e dei suoi gruppi parlamentari e consiliari hanno inevitabilmente attirato l’interesse della dottrina: si v., ad es., C.S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato “intramovimento” (il caso, non riuscito, del M5S)*, in *Forum costituzionale*, 18 maggio 2014, pp. 1 ss. non num., G. GRASSO, *La «cifra democratica» del MoVimento 5 Stelle alla prova dell’art. 49 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2017, n. 3, pp. 616 ss., ID., *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio cost.*, 2017, n. 2, pp. 1 ss., A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale*, ivi, pp. 1 ss., E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la «penale» prevista dallo Statuto del MoVimento 5 Stelle della Camera*, in *Quad. cost.*, 2018, n. 2, pp. 484 ss., P. VERONESI, *«E mo’ paghi!»*. *Sulla «penale» imposta dallo statuto del Gruppo MoVimento 5 Stelle alla Camera e al Senato*, ivi, n. 3, pp. 696 ss., F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell’art. 67 Cost. unito ad un “irrigidimento” dell’art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare “Movimento 5 Stelle”*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 13, pp. 1 ss., R. DI MARIA, *Una “clausola vessatoria” in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, ivi, pp. 1 ss.

¹⁵ Che esprimono il «timido affioramento costituzionale» dei gruppi parlamentari di cui parla A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 34.

¹⁶ Cfr. il testo dello statuto del gruppo denominato “MoVimento 5 Stelle” istituito alla Camera dei deputati, approvato ai sensi dell’art. 15 reg. Cam.

¹⁷ *Infra*, par. 3.

3. Il controricorso del gruppo parlamentare M5S

Nel giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione si è costituito il gruppo parlamentare M5S del Senato, che ha presentato un controricorso, chiedendo di dichiarare inammissibile il ricorso per regolamento preventivo e, in via subordinata, il suo rigetto.

Secondo il controricorso, il regolamento di giurisdizione sarebbe inammissibile in una controversia tra privati nella quale non sia parte una pubblica amministrazione. Inoltre, non vi sarebbe nessun giudice con il potere di decidere la controversia con il senatore De Falco, essendo la stessa rimessa all'autodichia del Senato. L'annullamento del provvedimento di espulsione inciderebbe sul funzionamento del gruppo parlamentare: infatti, ancorché il ricorrente non abbia esplicitamente richiesto una modifica della composizione del gruppo, questa sarebbe la naturale conseguenza se il provvedimento di espulsione dovesse essere annullato.

Inoltre, secondo il controricorrente, la controversia coinvolgerebbe il gruppo parlamentare nella sua precipua funzione di organo del Senato della Repubblica, strumentale all'assunzione di atti inerenti all'amministrazione del Senato e alle funzioni parlamentari, sicché, opererebbe la riserva di giurisdizione. Ad avviso del gruppo parlamentare, l'eventuale difficoltà nell'individuare l'organo cui è in concreto attribuita la giurisdizione nel caso oggetto della controversia, tra i vari che, all'interno del Senato, esercitano funzioni di giurisdizione domestica, non potrebbe costituire ragione per attribuire la giurisdizione sulla composizione e il funzionamento dei gruppi parlamentari alla magistratura ordinaria.

Come le motivazioni addotte dal ricorrente, anche quelle del gruppo parlamentare M5S non paiono del tutto convincenti. Infatti, sembra condivisibile la tesi di fondo che esclude il controllo della magistratura su un atto che inciderebbe sulla composizione di un gruppo parlamentare, ma lascia perplessi che si ritenga indifferente la mancanza di controlli interni. Invero, l'assenza di un organo del Senato deputato a svolgere una funzione di controllo rappresenta un problema, ma, come si è osservato poco sopra¹⁸, tale problema non sembra riguardare il controllo sulla corretta applicazione delle regole di autoorganizzazione del gruppo parlamentare, bensì il controllo sul contenuto stesso di tali regole. In effetti, il regolamento del gruppo M5S al Senato manifesta sia una carenza di tutela dei diritti dei singoli senatori soggetti a sanzioni, sia una stretta dipendenza delle

¹⁸ *Supra*, par. 2.

decisioni del gruppo da alcuni organi del movimento. Ma, sebbene il gruppo parlamentare rappresenti – di solito – la proiezione del partito all'interno del Parlamento e, dunque, una connessione tra i due soggetti collettivi sia consueta¹⁹, siffatta connessione non dovrebbe essere tale da dimezzare l'autonomia del gruppo parlamentare e farne dipendere le decisioni dagli organi di vertice del partito, senza alcun coinvolgimento dei membri del gruppo stesso e correndo il rischio che il rapporto con il partito diminuisca il livello di giuridicità delle istituzioni più vicine alla politica, anziché aumentare la trasparenza dei partiti²⁰.

Infatti, garantire ai singoli parlamentari e ai gruppi di svolgere mediazioni e di rappresentare punti di vista divergenti dalla linea ufficiale del partito favorisce la tutela della libertà e la pubblicità del processo di formazione della politica nazionale e può riverberarsi sull'ordinamento interno dei partiti politici, rafforzandone la dialettica interna e il tasso di democraticità²¹. In tal senso, centrale è il ruolo del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost., che consente di tutelare parlamentari e gruppi dai partiti di riferimento²², nonché la sua connessione con l'art. 49 Cost. e la democrazia “nei” partiti, sebbene sia controverso che il metodo democratico di cui parla quest'ultima disposizione costituzionale si riferisca anche alla democrazia in seno ai partiti e non solo all'attività che essi svolgono verso l'esterno²³. Più nello specifico, il divieto di vincolo di mandato si connette al diritto contemplato dell'art. 49 Cost. perché consente al cittadino/parlamentare: di seguire la linea politica del partito al quale ha aderito, coerentemente con

¹⁹ Sul rapporto tra il partito, il gruppo parlamentare e i suoi membri si v. A. MANNINO, S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, part. p. 79.

²⁰ Sul punto, si riprende R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento I gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, pp. 253-254.

²¹ Sul punto si v. P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, part. p. 87.

²² Ma anche i parlamentari dai gruppi di appartenenza: cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, pp. 273 ss.

²³ La dottrina che si è occupata della questione è piuttosto ampia: si v., *ex plurimis*, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, pp. 109 ss., ID., *Art. 49*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Comm. breve alla Cost.*, Padova, 1990, pp. 335 ss., G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. della Cost.*, Bologna-Roma, 1992, pp. 20 ss., S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Digesto pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, pp. 709 ss., C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, 2002, pp. 7-8, G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Comm. alla Cost.*, vol. I, Torino, 2006, pp. 990 ss., E. ROSSI, *Partiti politici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario dir. pubbl.*, vol. V, Milano, 2006, pp. 4150 ss., G.E. VIGEVANI, *Art. 49*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Comm. breve alla Cost. Crisafulli-Paladin*, 2^a ed., Padova, 2008, pp. 501 ss., S. CURRERI, *Articolo 49*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. I, Bologna, 2018, pp. 313 ss., nonché, per i lavori monografici più recenti, G. VECCHIO, *I partiti*, Napoli, 2016, part. pp. 227 ss., F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017, *passim*, M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017, part. pp. 30 ss., G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, Napoli, 2018, part. pp. 78 ss., M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, Milano, 2019, *passim*, e, sia consentito, D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019, part. pp. 63 ss.

la libertà di associarsi in partiti politici; di assumere una posizione diversa da quella decisa dal proprio partito, sebbene senza lasciarlo, manifestando una posizione minoritaria all'interno della stessa associazione politica di cui fa parte, in coerenza con il metodo democratico che dovrebbe ispirare il funzionamento dei partiti; oppure, di maturare un orientamento politico inconciliabile con quello del partito che lo ha candidato, tanto da decidere di lasciare sia il partito sia il relativo gruppo parlamentare, ma con la garanzia di non essere obbligato a rinunciare allo scranno parlamentare; o, ancora, di non aderire ad alcun gruppo parlamentare collegato a un partito, bensì al gruppo misto, coerentemente con la libertà negativa desumibile dall'art. 49 Cost.

Non va neppure dimenticato che i partiti possono mutare orientamento politico, denominazione, simbolo o regole interne e tali cambiamenti possono riverberarsi sulle scelte dei parlamentari, che – al pari di una parte dei loro iscritti o simpatizzanti – potrebbero non riconoscersi nella nuova “veste” del partito politico, decidendo di lasciarlo, sì da garantire una rappresentanza parlamentare anche a quella parte minoritaria del partito che non ha condiviso la sua trasformazione.

Dunque, la tutela dell'autonomia dei parlamentari e dei gruppi dai partiti è fondamentale, ma, come si è visto²⁴, le regole interne del M5S e dei relativi gruppi parlamentari evidenziano molteplici criticità, che collidono proprio con l'art. 67 Cost. e paiono stridere anche con l'art. 49 Cost., sicché, vengono in particolare rilievo i controlli che possono effettuarsi su tali regole. Tralasciando, in questa sede, le modalità di controllo sui partiti²⁵, occorre verificare quelle relative alle regole interne dei gruppi parlamentari.

La disciplina che i regolamenti parlamentari dedicano ai gruppi è piuttosto scarna²⁶ e sembra volta a garantire ad essi un'ampia autonomia, tanto più che i regolamenti parlamentari non

²⁴ *Supra*, par. 2.

²⁵ Per le quali si consenta un rinvio a D. CODUTI, *Regolare*, cit., *passim*.

²⁶ S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 13, p. 5, la definisce «timida e minimale». La riforma del 2012 dei regolamenti interni di Camera e Senato ha introdotto alcune previsioni più dettagliate sui gruppi, ma solo con riferimento al controllo e alla trasparenza della gestione delle risorse finanziarie loro destinate. Sulla riforma si v. F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, n. 3, pp. 1 ss.; si v. altresì E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico*, 2013, n. 2, pp. 22 ss., e T.F. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, pp. 275 ss.

prevedono alcuna forma di controllo degli organi delle Camere sulle norme di autoorganizzazione dei gruppi²⁷.

Per sopperire a tale mancanza si potrebbe ipotizzare un controllo sul contenuto delle regole di autoorganizzazione dei gruppi da parte dei Presidenti delle due Camere, considerato che a questi ultimi spetta il compito di far osservare il regolamento parlamentare²⁸ e che i regolamenti dei gruppi sono trasmessi, rispettivamente, alla presidenza del Senato e al Presidente della Camera²⁹. Tuttavia, tale forma di controllo è stata esclusa dall'attuale Presidente della Camera, Roberto Fico³⁰, che è anche membro del gruppo parlamentare del M5S. Inoltre, questa soluzione non appare del tutto convincente, giacché rimetterebbe la decisione sulle regole di autoorganizzazione a un organo monocratico, il cui titolare sarebbe comunque membro di uno dei gruppi le cui regole occorre valutare; ciò a meno che non siano modificati i regolamenti parlamentari o superate le prassi attualmente seguite, sì da consentire al Presidente di Assemblea di non aderire ad alcun gruppo³¹.

In ogni caso, sembrerebbe preferibile rimettere il controllo in questione ad un organo collegiale e nel quale siano rappresentati tutti i gruppi parlamentari, quale è l'Ufficio di presidenza. A regolamenti invariati, tuttavia, non è agevole riconoscere tale competenza in capo all'organo che coadiuva il Presidente. Infatti, il regolamento della Camera si limita a prevedere che l'Ufficio di presidenza decida «i ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei Gruppi»³² e solo una lettura particolarmente estensiva di tale disposizione potrebbe giustificare una funzione di controllo dell'organo anche sullo statuto del gruppo, su ricorso di una parte dei deputati che ne fanno parte e

²⁷ Si v., al riguardo, la deliberazione dell'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati del 26 giugno 2013.

²⁸ Cfr. art. 8 reg. Sen., e art. 8, co. 1, reg. Cam.

²⁹ Cfr. art. 15, co. 3-bis, reg. Sen., e art. 15, co. 2-bis, reg. Cam. In tal senso, ad es., S. CURRERI, *Costituzione*, cit., pp. 16 ss., C. MARTINELLI, *Liberato mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 13, pp. 7-8, e U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, ivi, 2020, n. 12, pp. 226-227; *contra*, G.L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, ivi, part. pp. 9 ss., secondo il quale «[l]a giurisdizione è del giudice ordinario perché non può essere invocata l'autonomia costituzionale del Parlamento».

³⁰ La decisione nasce dalla richiesta dei deputati Ceccanti e Magi allo stesso Presidente della Camera e dalla risposta di quest'ultimo, datata 17 aprile 2018, che richiama la già citata deliberazione dell'Ufficio di presidenza del 26 giugno 2013; i testi delle lettere che i tre parlamentari si sono scambiati possono essere consultati in www.stefanoceccanti.it.

³¹ È probabilmente opportuno osservare che, alla luce dell'attuale formulazione dei regolamenti dei gruppi parlamentari del M5S, anche se i Presidenti di Assemblea volessero adeguarsi alla prassi – ormai non più seguita – di aderire al gruppo misto, rischierebbero comunque di essere sanzionati dal movimento a causa dell'abbandono del gruppo, almeno in linea teorica. Sul punto, si v. P. VERONESI, «*E mo' paghi!*», cit., p. 700.

³² Così art. 12, co. 2, reg. Cam.

solo nella fase immediatamente successiva alla costituzione del gruppo. Un'interpretazione siffatta avrebbe il pregio di offrire un minimo di garanzie alla minoranza interna al gruppo parlamentare, ma, come dimostra la vicenda del senatore De Falco, è più probabile che le criticità e le differenze all'interno di un gruppo emergano nel corso della legislatura, sì che il ricorso all'art. 12, co. 2, reg. Cam. potrebbe rivelarsi poco utile. Peraltro, ancora più complesso appare riconoscere una funzione di controllo sui regolamenti dei gruppi al Consiglio di presidenza del Senato, giacché il regolamento di tale ramo del Parlamento non prevede neanche una norma simile a quella contenuta nel regolamento della Camera.

Pertanto, sebbene le argomentazioni utilizzate nel giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione dal gruppo M5S del Senato sembrano condivisibili quando escludono la possibilità di un controllo della magistratura ordinaria sulla composizione e sul funzionamento dei gruppi parlamentari, tali argomentazioni pongono in evidenza anche i limiti dell'attuale disciplina interna delle Camere, giacché si consente alle regole di autoorganizzazione dei gruppi di contenere delle previsioni che potrebbero essere in contrasto con i regolamenti parlamentari e con la Costituzione.

Va altresì considerato che anche il pubblico ministero ha chiesto di dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione, poiché, venendo in considerazione il rapporto interno tra gruppo parlamentare e parlamentare ad esso aderente, non potrebbe configurarsi alcun potere dell'autorità giudiziaria, in quanto l'intervento del giudice verrebbe a confliggere con lo stesso funzionamento del gruppo parlamentare e, in ultima analisi, dell'attività parlamentare. Secondo il pubblico ministero, dunque, le questioni relative all'espulsione del parlamentare dal gruppo di appartenenza sarebbero sottratte alla giurisdizione ordinaria e attribuite alla giurisdizione domestica del ramo parlamentare di appartenenza.

4. La decisione della Corte di Cassazione

4.1. Segue: eccezioni e premesse ricostruttive

Nel decidere il ricorso, la Corte di Cassazione ha innanzitutto respinto l'eccezione di inammissibilità avanzata dal gruppo parlamentare M5S e fondata sul rilievo che non sarebbe parte del giudizio una pubblica amministrazione.

Secondo la Corte di Cassazione, il regolamento preventivo di giurisdizione può essere promosso anche per stabilire se una controversia sia giustiziabile dinanzi al giudice comune a fronte dell'autonomia del Parlamento: tale strumento, pertanto, può essere utilizzato dal parlamentare espulso dal gruppo che abbia invocato la tutela dell'autorità giudiziaria ordinaria ma si sia visto opporre, dal gruppo convenuto in giudizio, il difetto assoluto di giurisdizione per il fatto che la controversia ricadrebbe in un ambito sottratto alla giurisdizione del giudice comune e riservato agli organi di autodichia. Si tratta di un'affermazione rilevante, poiché la Corte di Cassazione difende la propria competenza a decidere sulle questioni relative alla giurisdizione, non escludendo la possibilità di valutare quali controversie che coinvolgono gli organi costituzionali rientrino nella loro autodichia e quali, invece, ne siano escluse, potendo, di conseguenza, essere soggette alla giurisdizione del giudice comune.

Passando al merito della questione, la Suprema Corte osserva innanzitutto che il regolamento interno del Senato non disciplina le modalità di espulsione dai gruppi parlamentari, mentre prevede quelle attraverso cui i senatori possono dichiarare di aderire ad un gruppo³³, e prevede altresì che ciascun gruppo parlamentare adotti un regolamento. In particolare, l'assemblea di ciascun gruppo approva un regolamento entro trenta giorni dalla propria costituzione; il regolamento è trasmesso alla presidenza del Senato nei successivi cinque giorni ed è pubblicato nel sito *internet* del Senato³⁴. Quanto al gruppo del M5S al Senato, il regolamento del gruppo disciplina i casi e le modalità di espulsione di un componente nell'art. 21.

Pur accennando alla disciplina del gruppo parlamentare, la Corte di Cassazione non la esamina, né la utilizza al fine di risolvere la controversia chiamata a dirimere, poiché – come si vedrà a breve³⁵ – essa decide il giudizio soffermandosi sulla natura dei gruppi parlamentari e delle attività svolte con riferimento ai propri membri, indipendentemente dalle regole che ciascun gruppo parlamentare può darsi.

³³ Cfr. art. 14 reg. Sen.

³⁴ Cfr. art. 15, co. 3-*bis*, reg. Sen.

³⁵ Cfr. *infra*, par. 4.2.

4.2. Segue: la natura dei gruppi parlamentari

La Corte di Cassazione si sofferma sulla natura giuridica del gruppo parlamentare, così da stabilire se sia applicabile alla controversia che è chiamata a dirimere l'art. 24, co. 3, cod. civ., secondo cui, in tema di associazioni, anche non riconosciute, quali sono i partiti politici, l'associato può ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria nel caso di esclusione deliberata dall'assemblea in assenza di gravi motivi.

La Suprema Corte riconosce che, sulla questione, esistono posizioni diverse della dottrina³⁶ e le sintetizza in tre tesi.

Una prima tesi considera i raggruppamenti parlamentari delle istituzioni dell'ordinamento parlamentare, le quali, seppure dotate di ampia autonomia normativa, politica e amministrativa, rilevarebbero pur sempre quali strumenti attraverso cui le Camere sono concretamente messe in grado di perseguire l'attuazione dei propri fini. Nondimeno, i gruppi parlamentari non esprimono la volontà dell'organo cui appartengono, potendo, anzi, esprimere anche interessi diversi o addirittura contrastanti con quelli di tale organo.

Una seconda tesi configura i gruppi – al pari dei partiti – come organizzazioni autonome di diritto privato, connesse proprio ai partiti di riferimento. Tuttavia, neanche questa tesi convince appieno, perché pare tenere conto solo in parte della complessità del ruolo dei gruppi parlamentari, senza considerare che non necessariamente un gruppo parlamentare è connesso a un partito politico. Infatti, sebbene il gruppo parlamentare usualmente rappresenti la proiezione di un partito in seno alle Camere, numerosi sono i casi di gruppi nati in Parlamento nel corso delle legislature senza

³⁶ Sui gruppi parlamentari si rinvia, senza pretesa di completezza, a G. AMBROSINI, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, 1921, P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, pp. 295 ss., A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, 1965, A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rassegna dir. pubbl.*, 1967, pp. 197 ss., A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1969, G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 779 ss., S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari*, Firenze, 1979, G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in AA.VV., *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Milano, 1980, pp. 267 ss., D. RESTA, *Saggi sui gruppi parlamentari*, Città di Castello, 1983, G.F. CIAURRO, G. NEGRI, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989, pp. 1 ss., I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in *Dir. e soc.*, 1993, pp. 711 ss., S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Torino, 2004, pp. 241 ss., A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, S. BANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica Organi, procedure, apparati*, tomo II, Roma, 2008, pp. 659 ss., G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Dir. e soc.*, 2009, n. 3-4, pp. 311 ss., L. DI MAJO, M. RUBECCHI, *Gruppi parlamentari*, in *Digesto pubbl.*, Agg., vol. VI, Torino, 2015, pp. 219 ss., e A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare*, Bari, 2019.

alcun collegamento con i partiti presentatisi alle elezioni e che hanno terminato la propria esistenza senza mai “uscire” dalle Aule parlamentari.

Una tesi intermedia, infine, rinviene nei gruppi parlamentari aspetti sia privatistici sia pubblicistici: essi sarebbero associazioni di natura privatistica quanto alla loro struttura di base e alle tipologie di rapporti che possono intrattenere nei confronti dei terzi, ma sarebbero al contempo soggetti a vincoli giuridici di natura pubblicistica, dettati in stretta connessione al ruolo e ai compiti che essi svolgono all’interno delle Assemblee rappresentative. I gruppi, nel presentarsi come il riflesso istituzionale del pluralismo politico, sarebbero al contempo soggetti costituzionalmente necessari ai sensi degli artt. 72 e 82 Cost. per l’organizzazione e il funzionamento delle Assemblee parlamentari. Si tratta della tesi che meglio sembra cogliere la complessità del fenomeno, evitando di ricondurlo a una categoria rigidamente definita.

Peraltro, le tre tesi sottintendono una diversa connessione tra partiti, gruppi e singoli parlamentari. Infatti, la prima delle tesi esposte sembra presupporre un ampio margine di autonomia del gruppo dal partito e del parlamentare da entrambi, valorizzando le potenzialità dell’art. 67 Cost. e i margini di democraticità all’interno dei due soggetti collettivi, con la conseguenza di implementare anche la portata dell’espressione “metodo democratico” contenuta nell’art. 49 Cost. La tesi che si sofferma sulla natura privatistica dei gruppi parlamentari, invece, lascia presupporre un rafforzamento della connessione tra partiti, gruppi parlamentari ed eletti, ridimensionando sia la garanzia offerta dal divieto di mandato imperativo sia il tasso di democraticità in seno ai gruppi e ai partiti, con il conseguente rafforzamento delle oligarchie di partito e della loro capacità di influenzare gruppi ed eletti³⁷. Da questo punto di vista, la tesi intermedia lascia maggiori margini di indeterminatezza rispetto alle altre due e ciò appare comprensibile ove si consideri che il circuito costituito da elettori, partiti, eletti e gruppi parlamentari può mutare nel tempo, perché è influenzato sia dal contesto socio-politico sia dalle regole che disciplinano i diversi soggetti del pluralismo politico, come i regolamenti parlamentari, le norme di autoorganizzazione di gruppi e partiti politici, nonché la disciplina legislativa di questi ultimi e delle competizioni elettorali.

³⁷ Come osservato da M.L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2001, p. 113, «vi è un insanabile contrasto tra la prescrizione costituzionale del divieto di mandato imperativo e gli interessi dei partiti che, per attuare la propria politica, tendono a trasformare il mandato parlamentare in un mandato di partito, utilizzando i gruppi in funzione di trasmettitori della loro volontà in parlamento». In proposito si v. altresì A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di politica cost.*, 1985, pp. 21 ss., e S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, part. pp. 85 ss.

I giudici della Corte di Cassazione aderiscono alla tesi intermedia, che ritengono alla base della disciplina data ai gruppi con la modifica apportata nel 2012 al regolamento della Camera dei deputati, la quale, alla definizione dei gruppi parlamentari come «associazioni di deputati», accompagna il riconoscimento del carattere necessario di tali soggetti rispetto al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dallo stesso regolamento³⁸.

Anche su questa affermazione è opportuno soffermarsi.

L'adesione della Suprema Corte alla teoria della duplice natura dei gruppi parlamentari sembra condivisibile, sebbene la lettura che essa fornisce della riforma apportata nel 2012 al regolamento della Camera dei deputati è forse troppo netta, giacché, come è stato osservato, tale riforma «non sembra (...) sciogliere il nodo teorico della natura giuridica dei gruppi»³⁹.

Tuttavia, ciò che convince meno nel ragionamento della Corte di Cassazione è l'assenza di qualunque riferimento al regolamento interno del Senato e alla sua riforma del 2017.

In primo luogo, il riferimento al solo regolamento della Camera in un contenzioso che riguarda gli organi e i membri del Senato sembra insufficiente, giacché i due rami del Parlamento sono autonomi anche tra loro e possono adottare norme di autoregolamentazione diverse, seppur secondo moduli procedurali compatibili⁴⁰.

In secondo luogo, la riforma del regolamento del Senato del 2017⁴¹ sembra delineare un rapporto tra gruppi e partiti politici ben più stretto di quello configurato dal regolamento della Camera.

³⁸ Cfr. l'art. 14, co. 01, reg. Cam. (comma aggiunto il 25 settembre 2012 ed entrato in vigore il 12 ottobre 2012), secondo cui: «I gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività».

³⁹ Così L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, 3^a ed., Bologna, 2018, p. 127.

⁴⁰ Come osservava L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 3^a ed., Padova, 1998, p. 311, il potere di ciascuna Camera di adottare il proprio regolamento, sancito dall'art. 64, co. 1, Cost., assicura l'indipendenza reciproca dei due rami del Parlamento.

⁴¹ Delibera del 20 dicembre 2017, «Riforma organica del Regolamento del Senato», pubblicata in G.U. del 19 gennaio 2018, n. 15. Sulla riforma si v. G. PICCIRILLI, *Finalmente una (prima) riforma del regolamento del Senato. Luci e ombre di un intervento che necessita di essere completato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei Gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum costituzionale*, 6 marzo 2018, pp. 1 ss., N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, ivi, 5 gennaio 2018, pp. 1 ss., ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, in *Quad. cost.*, 2018, n. 1, pp. 178 ss., S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 2*, ivi, pp. 181 ss., ID., *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del regolamento del Senato*, in *Rass. parl.*, 2017, n. 3, pp. 637 ss., A. IORFIDA, *Il nuovo Regolamento del Senato: prime istruzioni per l'uso*, in *Osservatorio cost.*, 2018, n. 1, pp. 1 ss., A. CARBONI, M. MEGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 1, pp. 1 ss., e G. LAURI, *La*

Infatti, il regolamento interno della seconda Camera continua a prevedere che per costituire un gruppo serva il numero minimo di dieci senatori, ma, dopo la riforma, richiede altresì che esso rappresenti un partito o movimento politico – anche risultante dall’aggregazione di più partiti o movimenti politici – che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l’elezione di senatori. Inoltre, «[o]ve più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati»⁴². La riforma, inoltre, ha abrogato la facoltà del Consiglio di presidenza di autorizzare la costituzione di gruppi con meno di dieci senatori, poiché l’art. 14, co. 5, reg. Sen. novellato consente la costituzione di gruppi parlamentari con almeno cinque senatori solo laddove questi ultimi siano appartenenti a minoranze linguistiche. Inoltre, il regolamento continua a consentire la costituzione di nuovi gruppi parlamentari nel corso della legislatura, ma solo se risultanti dall’unione di gruppi già costituiti⁴³.

Peraltro, il regolamento vigente non impedisce ai senatori di cambiare gruppo parlamentare, ma prevede delle conseguenze qualora tale cambio si verifichi. Infatti, decade dall’incarico di vicepresidente o segretario del Senato oppure di componente dell’Ufficio di presidenza delle commissioni il senatore che entri a far parte di un gruppo diverso da quello al quale apparteneva al momento dell’elezione; la decadenza non si verifica laddove la cessazione sia stata deliberata dal gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri gruppi parlamentari⁴⁴.

È altresì opportuno considerare che, mentre il regolamento della Camera continua a prevedere che tutti i deputati debbano far parte di un gruppo parlamentare⁴⁵, la novella del regolamento del Senato consente ai senatori di diritto e a vita, «nella autonomia della loro legittimazione», di non entrare a far parte di alcun gruppo⁴⁶. Il regolamento del Senato, dunque, prende atto che i senatori a vita o di diritto possano non essere legati ad alcun partito, anche perché non hanno conseguito la

riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra più e non ancora, ivi, 2019, n. 3, pp. 87 ss.

⁴² Cfr. art. 14, co. 2, reg. Sen.

⁴³ Cfr. art. 15, co. 3, reg. Sen.

⁴⁴ Cfr. gli artt. 13, co. 1-bis, e 27, co. 3-bis, reg. Sen.

⁴⁵ Cfr. art. 14, co. 3 e 4, reg. Cam.

⁴⁶ Cfr. art. 14, co. 1, reg. Sen.

carica attraverso le elezioni, e consente loro di mantenere una certa equidistanza dalle diverse forze politiche, coerentemente con la libertà negativa desumibile dall'art. 49 Cost.

Quindi, mentre il regolamento della Camera consente la formazione di gruppi di deputati senza richiedere alcun collegamento con i partiti presentatisi alle elezioni, né limitando tale formazione ad una certa fase della legislatura, sancendo, così, l'autonomia dei gruppi rispetto ai partiti⁴⁷ e consentendo ai gruppi parlamentari di “difendersi” dall'influenza delle norme interne dei partiti⁴⁸, la novella del regolamento del Senato sembrerebbe cercare – tra l'altro – di favorire il collegamento tra gruppi parlamentari e partiti presentatisi alle elezioni⁴⁹, con la possibile conseguenza di valorizzare i profili civilistici della loro disciplina. Ciò non vuol dire che la riforma regolamentare abbia fatto venire meno la natura anfibia dei gruppi parlamentari, anche perché la *ratio* della riforma appare tutt'altro che lineare, ma non sembra che tale ipotesi possa basarsi sulla lettura di uno solo dei regolamenti parlamentari, il quale, peraltro, è quello del ramo del Parlamento non interessato direttamente dalla controversia sollevata dinanzi alla Corte di Cassazione. Tanto più che, ove – in via di ipotesi – la Suprema Corte avesse ritenuto di riconoscere la giurisdizione della magistratura ordinaria sulla controversia, sarebbero venuti in questione il regolamento del gruppo M5S al Senato (con le sue problematiche connessioni con il movimento e le relative regole di autoorganizzazione) e il regolamento interno del Senato stesso e non quello della Camera.

Peraltro, la Corte di Cassazione osserva che la “duplice” natura dei gruppi parlamentari troverebbe una conferma anche nella giurisprudenza delle sue Sezioni Unite, «incline a sottolineare la duplicità di piani su cui va collocata l'attività dei gruppi: al profilo costituzionale-parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle

⁴⁷ Così C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, p. 96.

⁴⁸ In tal senso G. RIVISECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio cost.*, 2016, n. 3, pp. 11-12, ID., *Partiti e rappresentanza politica nella giurisprudenza costituzionale*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVISECCHI (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 2018, pp. 84-85, e F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, n. 3, p. 5.

⁴⁹ Un'esigenza evidenziata già prima della riforma regolamentare da S. CECCANTI, *A Costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, part. p. 23. Si v. anche N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3, part. pp. 20-21.

consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi, si affianca l'aspetto privatistico, che giustifica una assimilazione ai partiti politici»⁵⁰.

4.3. Segue: il riconoscimento dell'autodichia del Senato

Il riconoscimento della duplice natura dei gruppi parlamentari si riflette sulla giurisprudenza della Corte di Cassazione. Infatti, la medesima Corte ricorda che si è esclusa l'autodichia delle Camere e si è riconosciuta la giurisdizione del giudice comune in taluni casi: in ordine alla controversia originata dalla domanda di pagamento di somme a titolo di compenso per prestazioni professionali asseritamente eseguite per conto e su incarico di un gruppo parlamentare⁵¹; nelle controversie concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati, non esistendo nell'ordinamento una norma avente fondamento costituzionale, sia pure indiretto attraverso il regolamento parlamentare, che autorizzi la deroga al principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni e non potendosi estendere, perché norma eccezionale di stretta interpretazione, l'art. 12 reg. Cam. riguardante i dipendenti della stessa Camera, anche in considerazione della natura politica, oltre che strettamente parlamentare, dell'attività svolta dai suddetti gruppi⁵²; in una controversia vertente sull'impugnazione proposta dal dipendente di un gruppo parlamentare del Senato contro una delibera del Consiglio di presidenza incidente sul rapporto di lavoro, e ciò sul rilievo che il rapporto di lavoro fa capo esclusivamente al gruppo parlamentare, che, nei confronti del proprio dipendente, non si atteggia ad organo dell'istituzione, ma ad associazione non riconosciuta⁵³.

Nel caso dell'espulsione di un parlamentare dal gruppo di appartenenza, invece, secondo la Corte di Cassazione, viene in rilievo un rapporto che si svolge tutto all'interno del piano di attività parlamentare del gruppo stesso, nella sua configurazione di associazione necessaria di diritto pubblico strumentale all'esercizio della funzione legislativa e al funzionamento del Senato della Repubblica: si verte, pertanto, in una sfera che, attenendo a un'articolazione fondamentale

⁵⁰ Così Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458, pt. 4.3.

⁵¹ Cfr. Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 19 febbraio 2004, n. 3335.

⁵² Cfr. Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 24 novembre 2008, n. 27863.

⁵³ Cfr. Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 29 dicembre 2014, n. 27396.

dell'Assemblea parlamentare, non sfugge al cono d'ombra che gli *interna corporis* e il diritto parlamentare frappongono alla giustiziabilità delle situazioni giuridiche individuali dinanzi al giudice comune dei diritti soggettivi. La tutela "reintegratoria" richiesta dal senatore azionando la domanda di nullità o di annullamento del provvedimento espulsivo dinanzi al giudice ordinario, infatti, è idonea ad incidere sulla compagine numerica del gruppo parlamentare M5S e, quindi, sulla sua attività di organismo politico del Senato e di soggetto necessario al funzionamento dell'Assemblea parlamentare.

Inoltre, sempre secondo la Corte di Cassazione, l'esclusione dell'ammissibilità del ricorso alla giurisdizione del giudice comune nell'ipotesi di espulsione dal gruppo parlamentare di un suo componente sarebbe in linea con le indicazioni che emergono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha evidenziato l'esistenza di limiti all'intervento della giurisdizione su attività e procedure interamente riconducibili all'ordinamento parlamentare, sottolineando che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza»⁵⁴.

⁵⁴ Così Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458, pt. 5, che cita testualmente Corte cost., sent. 129/1981, pt. 4 cons. dir. La Suprema Corte richiama altresì Corte cost., sent. 379/1996 (sulla quale M. MANETTI, *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli interna corporis*, in *Giur. cost.*, 1996, n. 6, pp. 3460 ss., e F. PETRANGELI, *Il deputato che vota sostituendosi ad un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, ivi, pp. 3475 ss.); 120/2014 (sulla quale si v. F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 3, pp. 2091 ss., M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, ivi, pp. 2103 ss., anche in *Osservatorio cost.*, ottobre 2014, pp. 1 ss., P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, ivi, pp. 2110 ss., A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta Online*, 2014, pp. 1 ss., R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, 2014, n. 10, pp. 1 ss., A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, ivi, pp. 1 ss., L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, ivi, pp. 1 ss., G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in *Forum costituzionale*, 13 maggio 2014, pp. 1 ss., L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere*, ivi, 23 maggio 2014, pp. 1 ss., T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, ivi, 3 luglio 2014, pp. 1 ss. non num., anche in *Quad. cost.*, 2014, n. 3, pp. 675 ss., R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1, pp. 1 ss., R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, ivi, 2014, n. 3, pp. 1 ss., E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, n. 1, pp. 1 ss.); 262/2017 (sulla quale M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, n. 6, pp. 2838 ss., E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, ivi, pp. 2844 ss., R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 24, pp. 1 ss., F.

DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, ivi, 2018, n. 15, pp. 1 ss., N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *Forum costituzionale*, 21 dicembre 2017, pp. 1 ss., G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, ivi, 20 gennaio 2018, pp. 1 ss., L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il nuovo vestito dell'autodichia*, ivi, 29 gennaio 2018, pp. 1 ss., anche in *Quad. cost.*, 2018, n. 1, pp. 204 ss., G. MAROLDA, *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario. Breve nota alla sentenza n. 262/2017 della Consulta*, in *Forum costituzionale*, 20 febbraio 2018, pp. 1 ss., G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi"*, ivi, 31 marzo 2018, pp. 1 ss., G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, ivi, 23 aprile 2018, pp. 1 ss., anche in *Quad. cost.*, 2018, n. 2, pp. 478 ss., L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio cost.*, 2018, n. 1, pp. 1 ss., M. MANGANARO, *L'autodichia come «manifestazione tradizionale» dell'autonomia degli organi costituzionali: le aspettative deluse dopo Corte cost. n. 120/2014*, ivi, 2018, n. 3, pp. 345 ss. e G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2018, n. 2, pp. 423 ss.); e ord. 17/2019 (sulla quale si v. A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Giur. cost.*, 2019, n. 1, pp. 180 ss., A. ANZON DEMMIG, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, ivi, pp. 183 ss., M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, ivi, pp. 191 ss., A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale "potere dello Stato" solo... virtuale o in astratto*, in *Consulta Online*, 2019, n. 1, pp. 71 ss., V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 3, pp. 271 ss., M. CAVINO, *La necessità formale di uno statuto dell'opposizione*, ivi, 2019, n. 4, pp. 1 ss., S. CURRERI, *L'occasione persa (prime note sull'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, ivi, pp. 1 ss., R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, ivi, pp. 1 ss., A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo "costituzionale" è una violazione grave e manifesta?*, ivi, pp. 1 ss., N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, ivi, pp. 1 ss., A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, ivi, pp. 1 ss., A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, ivi, pp. 1 ss., F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, ivi, pp. 1 ss., A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell'ordinanza n. 17/2019*, ivi, 2019, n. 7, pp. 1 ss., G. BUONOMO, M. CERASE, *La Corte costituzionale ancora irrisolta sul ricorso delle minoranze parlamentari*, in *Forum costituzionale*, 13 febbraio 2019, pp. 1 ss., E. ROSSI, *L'ordinanza n. 17/2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, ivi, 21 febbraio 2019, pp. 1 ss., anche in *Quad. cost.*, 2019, n. 1, pp. 165 ss., L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale "soglia di evidenza" giustifica l'intervento della Corte?*, ivi, 18 marzo 2019, pp. 1 ss., R. MANFRELOTTI, *"Quindici uomini sulla cassa del morto": questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, ivi, 5 aprile 2019, pp. 1 ss., L. DI MAJO, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari)*, ivi, 11 aprile 2019, pp. 1 ss., R. IBRIDO, E. LONGO, *L'ordinanza della Corte costituzionale sul ricorso dei senatori del Partito democratico: le domande per la preparazione del seminario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 1, pp. 1 ss., N. LUPO, *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, ivi, pp. 1 ss., A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, ivi, pp. 1 ss., E. CATERINA, *È possibile dichiarare costituzionalmente illegittima una (intera) legge di bilancio?*, ivi, pp. 1 ss., G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, ivi, pp. 1 ss., M. GIANNELLI, *Il monito mancante. Una riflessione sul ruolo del Presidente di Assemblea (a margine di Corte cost. ordinanza n. 17 del 2019)*, ivi, pp. 1 ss., M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova "voce" nel sistema delle garanzie costituzionali*, ivi, pp. 1 ss., C. MASCIOTTA, *Il nuovo limite delle "violazioni manifeste" nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato: un'arma spuntata per il singolo parlamentare*, ivi, pp. 1 ss., G. MOBILIO, *La Corte costituzionale e la difficile ricerca di bilanciamenti nel procedimento di approvazione della legge di bilancio. Considerazioni a margine della ord. n. 17/2019*, ivi, pp. 1 ss., O. ROSELLI, *L'ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell'essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano Bifronte*, ivi, pp. 1 ss., G. SALVADORI, *Lo stile d'ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell'ordinanza n. 207 del 2018)*, ivi, pp. 1 ss., G. TARLI BARBIERI, *L'ordinanza 17/2019 a distanza di sessant'anni dalla sent. 9/1959: una nuova «storica (ma insoddisfacente) sentenza?»*, ivi, pp. 1 ss., F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del*

La Corte di Cassazione, al termine di tale percorso argomentativo pare avere già assunto la sua decisione, ma deve prendere in considerazione un altro profilo, evidenziato dal pubblico ministero e sul quale le parti in causa hanno espresso posizioni diverse.

Infatti, il pubblico ministero ha argomentato la sua richiesta di declaratoria del difetto assoluto di giurisdizione osservando che la controversia concernente l'espulsione del parlamentare dal gruppo di appartenenza resterebbe devoluta alla giurisdizione domestica del ramo parlamentare di pertinenza, richiamando, a tal fine, il regolamento approvato dal Consiglio di presidenza del Senato nel 2005⁵⁵, con cui è stata introdotta nell'ordinamento del Senato una specifica normativa volta a precisare le modalità della tutela giurisdizionale, da parte degli organi di autodichia, relativamente agli atti e ai provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale.

Secondo la difesa del parlamentare ricorrente, la norma regolamentare richiamata dal pubblico ministero, facendo espresso riferimento agli atti e ai provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, perimetrerebbe la giurisdizione contenziosa ai ricorsi avverso atti dell'amministrazione del Senato e non già dei gruppi parlamentari; e la conseguenza dell'assenza di un organo preconstituito di giurisdizione domestica consisterebbe nel riespandersi della giurisdizione comune. In particolare, l'unico organo di giurisdizione domestica previsto dalla normativa del Senato sarebbe, oltre alla giunta per le elezioni, la commissione contenziosa⁵⁶, competente a decidere: «a) sui ricorsi presentati dai dipendenti del Senato, in servizio o in quiescenza, contro gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione, nonché sui ricorsi contro le procedure di reclutamento del personale; b) sui

procedimento legislativo, in *Osservatorio cost.*, 2019, n. 5, pp. 58 ss., P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, ivi, pp. 40 ss., I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi "mille" poteri dello Stato*, ivi, pp. 66 ss., A. FIORENTINO, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle «violazioni manifeste»*. *Riflessioni a margine dell'ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 2019, n. 2, pp. 1 ss., M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 2, pp. 611 ss., A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, ivi, pp. 597 ss.). Più in generale, sull'autodichia si rinvia alla nota voce di N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Roma, 1988, pp. 1 ss., nonché, per i contributi monografici più recenti, a I. TESTA, A. GERARDI, *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, 2013, A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali Fondamenta e prassi*, Napoli, 2018, e L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, 2019.

⁵⁵ Si tratta della deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato del 5 dicembre 2005, n. 180.

⁵⁶ Istituita con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 18 dicembre 1987.

ricorsi presentati avverso gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti l'ambito *sub a)*»⁵⁷.

Secondo la difesa del gruppo parlamentare M5S al Senato, invece, la controversia relativa all'espulsione di un parlamentare dal gruppo di appartenenza spetterebbe alla cognizione degli organi di autodichia, la cui previsione risponderebbe alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento e quindi rientrerebbe nell'ambito della normativa di diritto singolare derivante dalla citata deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato.

Secondo la Corte di Cassazione, tuttavia, ai fini della risoluzione della questione di giurisdizione, può rimanere impregiudicato stabilire se tra «gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti i dipendenti», cui si riferisce il citato regolamento sulla tutela giurisdizionale da parte degli organi di autodichia del Senato, rientri anche il provvedimento di espulsione di un senatore dal gruppo parlamentare di appartenenza ad opera del presidente del gruppo stesso. In mancanza di prassi applicative significative sulla portata della norma regolamentare del Senato nel senso indicato dal pubblico ministero, ai fini del giudizio pendente davanti alla Suprema Corte sarebbe sufficiente rilevare che rientra nel potere del Senato della Repubblica decidere autonomamente e secondo le modalità da esso stabilite le controversie che possono investire le attività interne allo stesso Senato nei rapporti tra gruppo parlamentare e senatore espulso dal raggruppamento stesso. «Le ragioni di tale conclusione sono da rinvenire non nell'affermazione, o nel riconoscimento, di un trattamento privilegio in capo agli Organi sovrani, bensì nella necessaria autonomia di cui essi devono godere anche nel momento applicativo, trattandosi di garanzia funzionalmente connessa alla titolarità di attribuzioni costituzionali legate al libero svolgimento delle funzioni delle Assemblee rappresentative»⁵⁸.

Affrontato anche tale profilo, le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione formalizzano la loro decisione e dichiarano il difetto assoluto di giurisdizione.

⁵⁷ Così l'art. 72, testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

⁵⁸ Così Corte Cass., SS.UU. civ., sent. 6 marzo 2020, n. 6458, pt. 6.2.

5. Conclusioni: la tutela dell'autonomia delle Camere e i rischi derivanti dall'assenza di controlli

Provando a trarre delle conclusioni dalla sentenza della Corte di Cassazione che si è sintetizzata in queste pagine, si può osservare che la decisione assunta pare condivisibile, giacché, ove la magistratura ordinaria dovesse poter decidere sulle espulsioni di deputati e senatori dai gruppi parlamentari, le sue pronunce potrebbero mutare gli equilibri politici all'interno dei gruppi stessi e quelli interni a ciascuna Camera, con il rischio di incidere sia sul rapporto tra maggioranza e opposizione, sia, di conseguenza, sul rapporto tra Parlamento e Governo. Sicché, evitare che la magistratura possa decidere delle eventuali controversie tra gruppo e parlamentare ad esso iscritto appare una soluzione rispettosa dell'autonomia del Parlamento e di quella dei suoi due rami. Nondimeno, alcune criticità emergono.

Invero, la vicenda soggetta alla decisione della Corte di Cassazione sembra rilevante soprattutto perché pone in evidenza un'assenza di controlli sui procedimenti sanzionatori a carico dei membri dei gruppi parlamentari e sulle regole di autoorganizzazione che questi ultimi si danno.

Le regole di autoorganizzazione dei due gruppi parlamentari del M5S, in particolare, evidenziano uno stretto collegamento tra gruppi e partiti, un penetrante potere decisionale degli organi del movimento sul gruppo e l'assenza di garanzie per i membri del gruppo che siano sanzionati, tanto che tali regole paiono di dubbia compatibilità con i regolamenti parlamentari e con la Costituzione e in grado di minare la democrazia in seno al movimento e ai due gruppi parlamentari di riferimento.

La maggiore criticità che la vicenda processuale svoltasi dinanzi alla Suprema Corte fa emergere, dunque, non sembrerebbe l'assenza di controlli esterni al gruppo sulle misure sanzionatorie adottate nei confronti dei propri membri, bensì l'assenza di un controllo di ciascuna Camera sulle regole interne dei rispettivi gruppi parlamentari.

In particolare, con specifico riferimento ai procedimenti sanzionatori, sarebbe necessario che i regolamenti dei gruppi parlamentari: delineassero un *iter* per l'adozione delle sanzioni che sia effettivamente interno al gruppo e non il mero riflesso della decisione di soggetti ad esso esterni; garantissero il diritto di difesa da parte del parlamentare soggetto al procedimento sanzionatorio;

riconoscessero sempre il coinvolgimento dell'assemblea degli iscritti al gruppo, anche solo eventuale, come forma di appello avverso le sanzioni comminate⁵⁹. In tal modo, il procedimento sanzionatorio sarebbe abbastanza garantista da non necessitare di un controllo esterno al gruppo su tali decisioni, consentendo a quest'ultimo di adottarle con autonomia (dagli altri organi del Parlamento e dai partiti di riferimento), ma senza compromettere le prerogative dei parlamentari⁶⁰.

Questa soluzione, tuttavia, richiederebbe un controllo sui regolamenti dei gruppi parlamentari con cui verificare la presenza di norme siffatte e l'assenza di norme in palese contrasto con i regolamenti parlamentari e la Costituzione. Come si è detto⁶¹, in assenza di norme *ad hoc* nei regolamenti parlamentari, si è ipotizzato un intervento del Presidente di Assemblea o degli Uffici di presidenza di ciascuna Camera, ma tale ipotesi non ha trovato riscontro nelle fonti del diritto parlamentare⁶². Sicché, ferma restando la possibilità che i futuri Presidenti delle due Camere possano mutare orientamento, la soluzione preferibile parrebbe quella di modificare i regolamenti parlamentari, attribuendo a un organo collegiale di ciascuna Camera (quale l'Ufficio di presidenza) il compito di controllare il contenuto dei regolamenti e degli statuti di ciascun gruppo parlamentare, eventualmente avvalendosi del supporto della giunta per il regolamento, così da consentirgli di chiedere al gruppo di apportare le necessarie modifiche alle disposizioni incompatibili con il regolamento parlamentare o con la Costituzione, oppure, in caso di mancato intervento del gruppo, di annullarle⁶³. Si tratta della soluzione più difficile da concretizzare, ma anche di quella che, alla luce degli sviluppi del sistema partitico, delle regole di funzionamento dei gruppi e della crescente conflittualità dei rapporti tra partiti, gruppi e loro iscritti, sembra viepiù necessaria.

⁵⁹ Sul punto si v. anche R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in cammino*, 29 settembre 2017, part. p. 4.

⁶⁰ A tutela delle quali sembrerebbe attualmente residuare solo la controversa possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale contro il proprio gruppo parlamentare. Su tale ipotesi si rinvia a A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 1, part. pp. 621 ss., ID., *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissidente*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 13, part. pp. 18 ss., e E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga*, cit., p. 486, nonché ai dubbi di E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, n. 2, pp. 204-205, G.L. CONTI, *Sfera*, cit., p. 14, e R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 13, pp. 12-13.

⁶¹ Cfr. *supra*, par. 3.

⁶² Si considerano, come è ovvio, anche le fonti non scritte: cfr. T. MARTINES, G. SILVESTRI, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto*, cit., part. pp. 48-49.

⁶³ Una proposta molto simile è quella di S. CURRERI, *Costituzione*, cit., pp. 21 ss., il quale, peraltro, ipotizza una modifica più articolata dei regolamenti parlamentari. Si v. anche R. DI MARIA, *Una "clausola vessatoria" in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 13, p. 8.

D'altronde, se la tutela dell'autonomia del Parlamento appare opportuna, essa deve essere legittimata con congrue procedure di controllo, adeguate sanzioni regolamentari e una pronta reazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare⁶⁴, altrimenti, le previsioni che minano tale autonomia potrebbero moltiplicarsi, con il rischio di delegittimare l'intero Parlamento.

⁶⁴ Come si osserva nella già cit. Corte cost., sent. 379/1996, pt. 9 cons. dir.