

SENATO DELLA REPUBBLICA
Consiglio di garanzia

DECISIONE

(Omissis)

MOTIVI DELLA DECISIONE

Prima di affrontare il merito della questione è necessario soffermarsi sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari al fine di stabilire se sia applicabile alla controversia in questione l'art. 24 comma 3 cod. civ che consente all'associato, in tema di associazioni anche non riconosciute, di ricorrere all'A.G. ordinaria nel caso di esclusione deliberata dall'assemblea.

Sul punto è illuminante l'ordinanza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione n. 6458 del 6 marzo 2020. Gli ermellini ricostruiscono le diverse posizioni della dottrina.

La prima tesi considera i raggruppamenti parlamentari delle "istituzioni dell'ordinamento parlamentare le quali, seppure dotate di ampia autonomia normativa, politica ed amministrativa, rilevarebbero pur sempre quali strumenti attraverso cui le Camere sono concretamente messe in grado di perseguire l'attuazione dei propri fini." È questa la tesi pubblicistica.

Una seconda tesi configura i gruppi, al "pari dei partiti, come organizzazioni autonome di diritto privato, connesse proprio ai partiti di riferimento." Tale tesi, però, non tiene completamente conto della complessità del ruolo dei gruppi parlamentari che non necessariamente è connesso ad un partito politico.

Dimostrazione plastica è il fatto che gruppi sono nati in Parlamento nel corso della legislatura senza alcun collegamento con i partiti presentatisi alle elezioni (...).

Una tesi intermedia, infine, attribuisce ai gruppi parlamentari aspetti sia privatistici sia pubblicistici: "sarebbero associazioni di natura privatistica quanto alla loro struttura di base ed 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 ed ai compiti che essi svolgono all'interno delle Assemblee rappresentative." Inoltre, presentandosi come riflesso istituzionale del pluralismo politico sarebbero anche soggetti costituzionalmente necessari ai sensi degli artt 72 e 82 Cost. Quest'ultima sembra essere la tesi più condivisibile e quella fatta propria dalla Corte di Cassazione in quanto compatibile 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 regolamento. E a nulla rileva il fatto che la Suprema Corte abbia preso a riferimento il regolamento della Camera dei Deputati e non la novella del 2017 del regolamento del Senato. I giudici supremi, nel loro excursus osservano che la duplice natura dei gruppi parlamentari troverebbe una conferma anche nella giurisprudenza delle Sezioni Unite incline a sottolineare la duplicità di piani su cui va collocata l'attività dei gruppi (Sezioni Unite nn. 3335 del 2004, 27863 del 2008 e 27396 del 2014).

Nel caso dell'espulsione di un parlamentare dal gruppo di appartenenza, 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 ed al funzionamento del Senato della Repubblica: si verte, pertanto, in una sfera che, attenendo ad un'articolazione fondamentale dell'Assemblea parlamentare, non sfugge "al cono d'ombra che gli interna corporis ed il diritto parlamentare frappongono alla giustiziabilità delle situazioni giuridiche individuali dinanzi al giudice comune dei diritti soggettivi". L'esclusione dell'ammissibilità del ricorso alla giurisdizione del giudice comune nell'ipotesi di espulsione dal gruppo parlamentare di un suo componente, secondo la Suprema Corte,

sarebbe in linea con le indicazioni che emergono dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha evidenziato l'esistenza dei 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 il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza" ([Corte Costituzionale nn. 129 del 1981](#), [379 del 1996](#), [n. 120 del 2014](#), [n. 262 del 2017](#) e [ordinanza n. 17 del 2019](#)).

Consequenziale all'individuazione della natura giuridica dei gruppi parlamentari così come innanzi stabilita, è il radicamento dinanzi a questo giudice dell'autodichia della controversia in oggetto.

È vero che gli ermellini nella sentenza richiamata non hanno espressamente individuato la competenza del giudice interno, pur avendo comunque escluso tassativamente la competenza del giudice ordinario; ma è altrettanto vero che hanno lasciato che il Senato decidesse autonomamente sulle controversie che possono investire le attività interne allo stesso Senato nei rapporti tra gruppo parlamentare e senatore espulso dallo stesso.

A ciò si aggiunga che all'interno di un organo costituzionale non è possibile che si abbiano zone franche di non tutela che porrebbero il singolo parlamentare alla mercé della maggioranza del gruppo di appartenenza così vanificando il principio costituzionale di libertà di associazione.

In definitiva si ritiene, per quanto innanzi detto, che vi sia competenza di questa magistratura a decidere in ordine alla domanda proposta dagli appellanti. E tanto per consentire un adeguato contraddittorio anche in casi simili. Del resto, sia il Pubblico ministero che la difesa del Gruppo del movimento 5 Stelle, nel giudizio relativo all'ordinanza delle Sezioni Unite richiamata, hanno espresso questa posizione. Peraltro, adesiva all'ordinanza del 27 maggio 2019 del tribunale di Roma emessa in una vicenda simile.

A ragionare diversamente si avrebbero due effetti patologici: in caso di competenza del giudice ordinario 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 maggioranza e opposizione sia su quello tra Parlamento e Governo; confermando il ragionamento fatto dal primo giudice resterebbero privi di controlli i procedimenti sanzionatori a carico dei membri dei gruppi parlamentari e sulle regole di autorganizzazione che questi ultimi si danno.

Passando al merito della questione va subito stabilita l'improcedibilità del ricorso nei confronti del Senato per difetto di legittimazione passiva. Infatti, l'assegnazione al gruppo Misto è conseguenza automatica dell'applicazione dei commi 1 e 4 dell'art. 14 del Regolamento del Senato che non ha comportato alcuna valutazione di merito. Trattasi di mera presa d'atto insindacabile in sede giurisdizionale.

Merita, invece, accoglimento, la domanda di annullamento dei provvedimenti di espulsione nei confronti dei senatori appellanti per le motivazioni che di seguito si indicheranno.

Le regole di autorganizzazione del gruppo parlamentare del M5S 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 sembrano di dubbia compatibilità con i regolamenti parlamentari e con la Costituzione ed in grado di minare la democrazia in seno al movimento ed al gruppo di riferimento. Va detto, a questo punto, che manca un controllo del Senato sulle regole interne dei rispettivi gruppi parlamentari. Relativamente ai procedimenti sanzionatori, infatti, 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. Che garantissero il diritto di difesa da parte del parlamentare soggetto al procedimento sanzionatorio. Che riconoscessero sempre il coinvolgimento dell'assemblea degli iscritti al gruppo come forma di appello avverso le sanzioni comminate. Solo in tal guisa il procedimento sanzionatorio sarebbe garantista al punto da evitare un controllo esterno. Chi può sovrintendere a tale necessità è l'Ufficio di Presidenza attraverso la

modifica regolamentare che attribuisca ad un organo collegiale di ciascuna Camera il compito di controllare il contenuto dei regolamenti e degli statuti di ciascun gruppo parlamentare. Il problema non è rappresentato dalla conformità dei provvedimenti di espulsione al regolamento del gruppo M5S ed al codice etico, bensì l'assenza di adeguate forme di tutela del parlamentare soggetto ad un procedimento sanzionatorio, sia perché manifestano una connessione tra il gruppo ed il movimento talmente stretta da causare una prevalenza dei vertici del secondo sul primo. Correttamente gli altri gruppi parlamentari del Senato prevedono che le sanzioni siano irrogate dall'assemblea degli iscritti, oppure da un organo collegiale del gruppo con la possibilità di impugnare il provvedimento. Nel regolamento del M5S l'autonomia del gruppo viene schiacciata dall'influenza decisoria del partito che esautorata gli appartenenti al gruppo dalle decisioni dell'associazione della quale fanno parte.

I provvedimenti di espulsione degli appellanti, pertanto, vanno annullati per violazione dell'art. 15 del regolamento del Senato e per violazione dell'art. 67 e 49 Cost.

Consequenziale è la reintegra degli appellanti nel Gruppo M5S. Si dispone che copia della presente sentenza sia notificata alla Presidenza del Senato per le determinazioni che riterrà di adottare. Per l'assoluta novità della questione si ritiene di compensare le spese tra le parti.

PQM

Il Collegio di garanzia, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 295/2021, disattesa ogni contraria istanza, eccezione, deduzione e difesa, così decide:

- dichiara la propria competenza a conoscere la questione sollevata;
- dichiara improcedibile la domanda degli appellanti nei confronti del Senato della Repubblica per difetto di legittimazione passiva;
- dichiara la nullità dei provvedimenti di espulsione dei senatori Barbara LEZZI, Elio LANNUTTI, Rosa Silvana ABATE, Luisa ANGRISANI, Margherita CORRADO e Fabio DI MICCO per violazione dell'art. 15 Reg. senato e 49 e 67 della Costituzione ordinandone l'immediata integrazione nel gruppo parlamentare M5S.
- dispone che copia della presente sentenza sia notificata alla presidenza del Senato per quanto di sua competenza. Compensa tra le parti le spese di lite.

(Roma, 21 dicembre 2021)