

**Senato della Repubblica
La Commissione Contenziosa**

composta dai signori:
senatore Giacomo Caliendo Presidente
senatore Simone Pillon titolare
senatrice Alessandra Riccardi titolare
dottor Cesare Martellino titolare
avvocato Alessandro Mattoni titolare
ha adottato la seguente

DECISIONE

sul ricorso alla Commissione Contenziosa n. 1666, presentato in data 9 marzo 2021 dai senatori Barbara Lezzi, Elio Lannutti, Rosa Silvana Abate, Luisa Angrisani, Margherita Corrado, Fabio Di Micco, rappresentati e difesi dall'avvocato professor Daniele Granara e dall'avvocato Antonio Tanza, per l'annullamento, previa sospensione, i) del provvedimento del Presidente del Senato con cui si dispone l'assegnazione al Gruppo Misto dei Senatori comunicato il 24 febbraio 2021 all'inizio della seduta pubblica n. 299, come da resoconto stenografico, ii) di ogni atto preparatorio, presupposto, inerente, conseguente e/o comunque connesso, e in particolare, gli sconosciuti provvedimenti di espulsione del Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle del Senato, mai notificati ai senatori ricorrenti.

Uditi, nella seduta del 13 aprile 2021, il relatore dottor Cesare Martellino, nonché da remoto, nella modalità della videoconferenza, in virtù di quanto disposto dal Presidente della Commissione contenziosa con il decreto prot. n. 139/CC/P del 31 marzo 2021 in considerazione dell'emergenza epidemiologica gli avvocati Daniele Granara e Antonio Tanza per parte ricorrente, l'avvocato professor Fabio Garella in rappresentanza del Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle, nonché l'avvocato dello Stato Federico Basilica in rappresentanza dell'Amministrazione del Senato della Repubblica.

In data 9 marzo 2021 i senatori Barbara Lezzi, Elio Lannutti, Rosa Silvana Abate, Luisa Angrisani, Margherita Corrado, Fabio Di Micco, hanno presentato ricorso alla Commissione contenziosa per l'annullamento, previa sospensione, i) del provvedimento del Presidente del Senato con cui si dispone l'assegnazione al Gruppo Misto dei Senatori comunicato il 24 febbraio 2021 all'inizio della seduta pubblica n. 299, come da resoconto stenografico, ii) di ogni atto preparatorio, presupposto, inerente, conseguente e/o comunque connesso, e in particolare, gli sconosciuti provvedimenti di espulsione del Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle del Senato, mai notificati ai senatori ricorrenti.

A fondamento di quanto richiesto dinanzi alla Commissione contenziosa del Senato, i ricorrenti hanno osservato che la loro espulsione e assegnazione al Gruppo Misto sarebbe illegittima per diverse ragioni di seguito sinteticamente riportate.

I ricorrenti hanno sostenuto anzitutto che tali atti si pongono in contrasto con il principio democratico di cui all'articolo 1 della Costituzione e, di conseguenza, con le scelte democratiche del Corpo elettorale, oltre che con la volontà del parlamentare "dissidente". A detta dei ricorrenti la fuoriuscita di un parlamentare dal Gruppo parlamentare può avvenire solo per una libera scelta dell'interessato, al quale deve essere garantita la libertà di voto, anche del voto di fiducia, ai sensi dell'articolo 21 della Costituzione.

Sul punto, viene evidenziato come il principio di corrispondenza tra la volontà elettorale e la composizione interna all'Assemblea trovi, altresì, conferma nel Regolamento del Senato come modificato il 20 dicembre 2017, che non consentirebbe l'espulsione arbitraria dal Gruppo parlamentare in caso di dissenso all'interno dello stesso.

I ricorrenti hanno rilevato inoltre che i provvedimenti espulsivi impugnati si pongono in contrasto non solo con il Regolamento del Senato, ma anche con quello del Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle, sulla base del quale le espulsioni sarebbero state adottate.

Da ultimo, i ricorrenti, ribadendo anche la natura di organismo di diritto pubblico dei Gruppi parlamentari, hanno lamentato la violazione delle regole di diritto amministrativo e, in generale, della normativa procedurale che dovrebbe essere rispettata anche nei procedimenti sanzionatori.

Nello specifico, i ricorrenti hanno osservato che l'espulsione dei senatori sarebbe avvenuta in contrasto con l'articolo 21 del Regolamento del parlamentare, che disciplina il procedimento di irrogazione delle sanzioni ai componenti del Gruppo. Non sarebbe stata garantita ai senatori ricorrenti la partecipazione al procedimento sanzionatorio, previa contestazione delle sanzioni, e non sarebbe stato rispettato l'obbligo di motivazione delle stesse.

Oltretutto, stante la natura sostanzialmente afflittiva delle sanzioni contestate e l'indeterminatezza delle stesse, i provvedimenti espulsivi si porrebbero in contrasto con il principio di legalità, di cui all'articolo 7 della CEDU, applicabile nell'ordinamento interno per tramite del parametro interposto costituito dall'articolo 117, comma 1, della Costituzione. Tale affermazione troverebbe sostegno, tra l'altro, nella giurisprudenza della Corte EDU che, in applicazione dei criteri Engel, qualifica come penali talune sanzioni formalmente amministrative, con conseguente estensione alle, stesse delle garanzie penalistiche e convenzionali.

Pertanto, i ricorrenti hanno dedotto la violazione del:

- i) principio democratico, *ex* articolo 1 della Costituzione;
- ii) diritto alla libertà di espressione, *ex* articolo 21 della Costituzione;
- iii) principio del metodo democratico dei partiti politici, *ex* articolo 49 della Costituzione;
- iv) principio di democraticità dei Gruppi parlamentari, *ex* articoli 14 e 53 del Regolamento del Senato della Repubblica;
- v) Principio di libertà di coscienza e di rappresentanza della Nazione e di tutela della funzione parlamentare, *ex* articoli 67 e 68 della Costituzione;
- vi) principio di 'corrispondenza democratica e proporzionalità tra Gruppi e Commissioni parlamentari legislative e di inchiesta, *ex* articoli 72 e 82 della Costituzione;
- vii) principio di democrazia, partecipazione e trasparenza, *ex* articolo 2 del Regolamento del Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle del Senato della Repubblica;
- viii) principio di democrazia, trasparenza ed effettività della determinazione e partecipazione all'indirizzo politico *ex* articolo 2 dello Statuto del MoVimento 5 Stelle, per come richiamato dal Gruppo parlamentare al Senato;
- ix) Regolamento parlamentare del Movimento, nello specifico dell'articolo 21 e, di conseguenza, del principio di legalità, determinatezza, proporzionalità e graduazione delle sanzioni, *ex* articoli 3 della Costituzione e 7 della CEDU, nonché dell'obbligo di motivazione delle sanzioni e del diritto di difesa e della tutela giurisdizionale piena ed effettiva, *ex* articoli 24 e 113 della Costituzione.

I ricorrenti hanno avanzato altresì istanza cautelare chiedendo la sospensione dei provvedimenti oggetto di impugnazione al fine di ottenere una tutela delle ragioni e dei diritti asseritamente lesi dagli atti impugnati.

Hanno evidenziato quindi i profili di pregiudizio grave ed irreparabile derivanti dalla esecuzione medio tempore dei provvedimenti oggetto di impugnativa fino alla pronuncia di merito e, con riferimento al requisito del *fumus boni iuris*, hanno rinviato a quanto dagli stessi esposto nei motivi di ricorso.

Con memoria difensiva depositata il 7 aprile 2021, il Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle ha ritenuto il ricorso inammissibile e palesemente infondato nel merito.

Per quanto attiene all'impugnazione del provvedimento del Presidente del Senato con cui è stata disposta l'assegnazione dei ricorrenti al Gruppo Misto, parte resistente ha evidenziato come il ricorso sia inammissibile o comunque improcedibile per difetto di giurisdizione dell'organo adito. Si tratterebbe di atti non rientranti tra quelli sindacabili dinanzi alla Commissione contenziosa, ai quali la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 2005 si riferisce.

Nello specifico, gli atti impugnati non avrebbero natura provvedimento, bensì politica e come tali non sarebbero impugnabili e sindacabili. Invero, l'assegnazione dei ricorrenti al Gruppo Misto sarebbe conseguenza automatica della vigenza dell'articolo 14, comma 4, del Regolamento del Senato e prescinderebbe da manifestazioni di volontà.

Di conseguenza, difetterebbe anche l'interesse ad agire dei ricorrenti nei confronti della comunicazione presidenziale in Assemblea, avendo la stessa carattere meramente dichiarativo ed informativo.

Con riferimento all'impugnazione dei provvedimenti di espulsione dei Senatori ricorrenti, parte resistente ha rilevato che, anche a voler considerare gli stessi quali atti presupposti, una volta dichiarata l'inammissibilità della domanda di annullamento dell'atto impugnato in via principale, tali provvedimenti espulsivi dovrebbero seguire la stessa sorte per carenza di interesse dei ricorrenti nei loro confronti,

Nella denegata ipotesi in cui codesta Commissione dovesse considerare i provvedimenti espulsivi autonomamente impugnabili, il ricorso sarebbe in ogni caso inammissibile per difetto di giurisdizione della Commissione contenziosa, ai sensi della richiamata deliberazione n. 180 del 2005. Invero, i ricorrenti non avrebbero impugnato un atto emesso da un organo dell'Amministrazione del Senato, non potendo i Gruppi parlamentari essere qualificati come tali e di conseguenza non potendo i loro atti essere assimilati a quelli aventi natura amministrativa. I Gruppi parlamentari eserciterebbero funzioni di natura politica e non perseguirebbero alcuna finalità amministrativa.

Nel merito il ricorso sarebbe infondato per le seguenti ragioni qui di seguito sinteticamente riportate.

In primo luogo, a detta di parte resistente non sussisterebbe la violazione del principio democratico, di cui all'articolo 1 della Costituzione, essendo state le esclusioni impugnate adottate al fine di tutelare l'unitarietà dell'azione politica. Invero, il MoVimento 5 Stelle non avrebbe imposto ai ricorrenti di dimettersi dalla carica di senatore, ma ne avrebbe disposto il loro allontanamento dal Gruppo per la decisione di non votare la fiducia al Governo "Draghi", disattendendo così l'esito delle consultazioni degli iscritti.

In secondo luogo, parte resistente ha ricostituito l'intero quadro regolamentare applicabile al caso di specie al fine di sostenere l'insussistenza dell'asserita violazione: i) delle disposizioni del Regolamento del Gruppo parlamentare che disciplina l'esclusione dal Gruppo e dello Statuto del Movimento, ii) dei principi che governano il procedimento amministrativo e delle relative garanzie partecipative, iii) oltre che dei principi di proporzionalità e motivazione dei provvedimenti aventi natura sanzionatoria.

Da ultimo, con riferimento all'istanza cautelare avanzata dai ricorrenti, parte resistente ha osservato come la stessa sia manifestamente infondata in quanto non ricorrerebbero i profili di pregiudizi gravi ed irreparabili prospettati. In particolare, viene evidenziato come i ricorrenti continuerebbero a svolgere le proprie attività all'interno del Gruppo Misto, conservando tutti i loro diritti, le loro prerogative e i loro finanziamenti. Inoltre, nel caso di specie non vi sarebbe stata alcuna "soppressione del dissenso", avendo i ricorrenti potuto liberamente esprimere i loro voti e le loro opinioni.

A seguito della memoria depositata nell'interesse del Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle in data 7 aprile 2021, i ricorrenti hanno presentato memoria di replica. Con riferimento al profilo del *fumus boni iuris* i ricorrenti hanno evidenziato quanto segue:

sub a),

i) l'eccezione di parte resistente relativa all'asserita natura di atto politico del provvedimento di assegnazione al Gruppo Misto e quindi alla non impugnabilità dello stesso difetterebbe di legittimazione e di interesse in quanto il predetto provvedimento sarebbe impugnabile trattandosi di atto di cura dell'interesse pubblico dell'amministrazione dei lavori parlamentari. Tra l'altro, tale eccezione, a detta dei ricorrenti, l'avrebbe dovuta sollevare l'Amministrazione della Camera; *sub b)*

sub c),

i) gli atti espulsivi avrebbero natura amministrativa, esercitando i Gruppi parlamentari funzioni amministrative, e sarebbero dotati di una propria attitudine lesiva;

ii) i Gruppi parlamentari dovrebbero essere considerati organi del Senato, alla stregua dell'articolo 14 del Regolamento della Camera dei deputati che li definisce come soggetti necessari al funzionamento delle Camere;

iii) la Commissione contenziosa adita avrebbe tutte le caratteristiche richieste dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale per essere qualificata quale giudice degli atti attribuibili ai Gruppi parlamentari;

sub c),

i) i ricorrenti non avrebbero disatteso l'indirizzo politico promanante dagli elettori del Movimento gli elettori del Movimento. Sotto altro diverso profilo, i ricorrenti hanno asserito che il quesito sottoposto a tale piattaforma non conterrebbe alcuna indicazione vincolante per i singoli parlamentari in merito alla votazione positiva della mozione di fiducia e che, per tale ragione, non ricorrerebbe alcuna violazione del voto della piattaforma Rousseau;

sub d),

i) e ii) la necessità di rispettare le garanzie procedurali si ricaverebbe dall'articolo 2 del Regolamento, non essendo infrequenti i richiami tra lo Statuto del Movimento e tale Regolamento. In particolare, il contraddittorio con i ricorrenti non si potrebbe ritenere *in re ipsa*, essendo lo stesso funzionale ad apprezzare giuridicamente il fatto;

iii) se la piattaforma Rousseau avesse voluto espellere i dissenzienti si sarebbe potuto procedere al voto di ratifica sulla piattaforma, ma ciò non è avvenuto in ragione della decisione del Capo politico: Peraltro, con riferimento a quest'ultima figura i ricorrenti hanno osservato che essa non sussisterebbe più nel MoVimento 5 Stelle e dunque non avrebbe potuto esercitare alcun potere in ordine all'iniziativa espulsiva di cui si discorre;

iv) la non chiarezza, omogeneità e univocità del quesito sottoposto alla votazione degli iscritti che in quanto tale non sarebbe stato suscettibile di essere violato.

Relativamente al profilo del *periculum in mora*, i ricorrenti hanno ribadito i profili di pregiudizio grave ed irreparabile che potrebbero discendere dall'esecuzione medio tempore dei provvedimenti impugnati.

In data 9 aprile 2021, l'Amministrazione del Senato, rappresentata dal Segretario Generale, ha presentato memoria difensiva deducendo anzitutto l'improcedibilità/inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione passiva del Senato.

In primo luogo, sul punto viene rilevato che l'assegnazione al Gruppo Misto deriverebbe direttamente dall'applicazione dei commi 1 e 4 dell'articolo 14 del Regolamento del Senato, che prevede la presunzione legale di appartenenza a tale Gruppo per coloro che non appartengono ad altro Gruppo. Di conseguenza non sarebbe stato adottato alcun provvedimento presidenziale ma sarebbe stato dato solamente un annuncio di natura ricognitiva e notiziale che, in quanto tale, non sarebbe impugnabile.

Nel caso di specie, non sussisterebbe quindi alcun provvedimento del Senato.

In secondo luogo, l'improcedibilità del ricorso deriverebbe anche dal fatto che l'oggetto dello stesso sarebbe estraneo agli "atti amministrativi adottati dal Senato non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale" a cui fa riferimento la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 2005.

Peraltro, l'inesistenza del provvedimento del Presidente del Senato con cui si dispone l'assegnazione al Gruppo Misto dei Senatori ricorrenti renderebbe il ricorso proposto inammissibile per difetto di interesse a ricorrere.

Infine, l'Amministrazione del Senato ha evidenziato come ricorrerebbe nel caso di specie il difetto di giurisdizione della Commissione contenziosa adita in relazione al ricorso proposto.

Invero, i provvedimenti espulsivi adottati dal Presidente del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle non rientrerebbero tra quegli atti sindacabili da parte degli organi dell'autodichia cui la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 108 del 2005 si riferisce. Non vi sarebbe inoltre alcun precedente giurisprudenziale che, in materia di contenzioso tra un Gruppo parlamentare e un senatore espulso, riconosca la giurisdizione della Commissione contenziosa adita.

All'udienza del 13 aprile 2021, in considerazione della complessità delle questioni da affrontare già in sede dell'istanza cautelare, il Presidente del Collegio ai sensi dell'articolo 60 del codice del processo amministrativo, sentite le parti costituite ha avvisato che la Commissione contenziosa si sarebbe riservata di procedere, qualora ve ne fossero state le condizioni, all'esame congiunto in Camera di consiglio dell'istanza di sospensiva e del merito. del giudizio n. 1666; uditi i rappresentanti delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

I ricorrenti hanno chiesto l'annullamento del provvedimento del Presidente del Senato della Repubblica con cui è stata disposta l'assegnazione al Gruppo Misto degli stessi. Il ricorso è improcedibile.

È opportuno innanzitutto evidenziare come nel caso di specie non sussista un provvedimento del Presidente del Senato, discendendo l'assegnazione al Gruppo Misto dei ricorrenti direttamente dalla vigenza dell'articolo 14 del Regolamento «del Senato della Repubblica, il quale prevede una presunzione legale di appartenenza al Gruppo misto per coloro che non appartengono ad altro Gruppo.

Appare evidente allora come la censura dei ricorrenti muova dall'erroneo convincimento per cui l'assegnazione al Gruppo Misto sia avvenuta per effetto di un atto amministrativo impugnabile dinanzi alla Commissione contenziosa, in base alla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 2005.

Al riguardo giova rilevare che l'annuncio con cui è stata comunicata l'assegnazione al Gruppo Misto non presenta i caratteri di un provvedimento, bensì, assolve ad una funzione meramente ricognitiva e notiziale.

L'assegnazione al Gruppo Misto dei ricorrenti, a seguito della loro espulsione dal Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle, è conseguenza automatica dell'applicazione dell'articolo 14, comma 4, del Regolamento del Senato, il quale prevede che "i Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto". Si tratta quindi di una disposizione che prescinde dall'emanazione di un provvedimento applicativo del Presidente dell'Assemblea del Senato.

Pertanto, in forza dell'articolo 14 del Regolamento del Senato, i ricorrenti sarebbero stati comunque assegnati automaticamente al Gruppo Misto successivamente all'espulsione, anche in assenza di un annuncio da parte del Presidente dell'Assemblea.

Di conseguenza, oltre ai seri dubbi già evidenziati circa la sussistenza della giurisdizione della Commissione contenziosa, non ricorrendo nella fattispecie in questione alcun atto amministrativo di cui alla deliberazione n. 180 del 2005, in ogni caso il ricorso proposto dai senatori ricorrenti deve essere dichiarato improcedibile per difetto di legittimazione passiva del Senato.

I ricorrenti chiedono, poi, l'annullamento di ogni atto preparatorio, presupposto, inerente e/o comunque connesso e in particolare del provvedimento di espulsione dal Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle.

Anche sotto questo profilo, è necessario rilevare la carenza di giurisdizione dell'organo adito, la Commissione contenziosa, a conoscere la causa in oggetto.

Sul punto giova osservare che, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 2005 sopra richiamata, è stata estesa la giurisdizione degli organi dell'autodichia ai "ricorsi presentati avverso. gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale".

Nel caso di specie, i ricorrenti non hanno impugnato un atto emanato dall'Amministrazione del Senato bensì un atto di espulsione adottato da un Gruppo parlamentare.

Invero, i Gruppi parlamentari sono soggetti interni alle Camere che svolgono funzioni parlamentari, meramente politiche, e non anche amministrative, sicché i loro atti non possono essere equiparati a provvedimenti amministrativi impugnabili dinanzi alla Commissione adita, non rientrando nel campo di applicazione di cui all'articolo della deliberazione n. 180 del 2005.

Tali conclusioni trovano fondamento anche a livello giurisprudenziale.

In particolare, sul punto, giova ricordare l'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, n. 6458 del 6 marzo 2020 che, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione per un contenzioso analogo a quello oggetto di esame nella presente sede (ricorso proposto dal senatore De Falco espulso dal Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle), ha escluso la giurisdizione del giudice ordinario senza però statuire quella degli Organi dell'autodichia del Senato.

È rilevante osservare come in quell'occasione la Corte a Sezioni Unite abbia disatteso le conclusioni del pubblico ministero secondo il quale la controversia relativa all'espulsione di un parlamentare dal relativo gruppo di appartenenza "resterebbe devoluta alla giurisdizione domestica del ramo parlamentare di appartenenza".

La corte, nell'ordinanza sopra richiamata, ha invece affermato che *"in mancanza di prassi applicative significative sulla portata della norma regolamentare del Senato nel senso divisato dall'Ufficio requirente, in questa sede è 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"*.

La Suprema Corte ha fondato la propria decisione quindi nella necessaria autonomia di cui gli Organi sovrani 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.

A tale riguardo, è altrettanto rilevante e significativo il fatto che in altre decisioni la giurisprudenza di legittimità ha individuato espressamente negli Organi di autodichia del Senato la sede giurisdizionale per esaminare le controversie rimesse al proprio regolamento preventivo (cfr. ordinanze nn. 18265 e. 18266 dell'8 luglio 2019; ordinanza n. 1720 del 27 gennaio 2020).

Alla luce di quanto suesposto, deve essere rimessa alla valutazione degli organi del Senato la decisione in Ordine a quali controversie derivanti da "provvedimenti" di espulsione dei parlamentari dai Gruppi di appartenenza siano giustiziabili e con quali modalità.

Rientra pertanto nel potere del Senato della Repubblica stabilire procedure e organi competenti per la risoluzione delle controversie tra i Gruppi parlamentari e i suoi iscritti, al fine di non privare tali tipi di controversie della piena ed effettiva tutela giustiziale di cui devono godere, essendo stata esclusa, in base alla richiamata ordinanza delle Sezioni Unite, la competenza del giudice ordinario e non essendo stata riconosciuta quella degli Organi dell'autodichia del Senato.

La chiara ed evidente improcedibilità del ricorso proposto preclude l'esame nel merito delle doglianze prospettate dai senatori ricorrenti.

La natura e la peculiarità delle questioni trattate rendono opportuno disporre la compensazione integrale delle spese di giudizio.

P.Q.M.

La Commissione contenziosa, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 1666, disattesa ogni contraria istanza, eccezione e difesa, così decide:

- A) dichiara il ricorso improcedibile;
 - B) compensa integralmente le spese tra le parti.
- (Omissis)*