



Rivista N°: 3/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 06/07/2020

AUTORE: Fabio Francesco Pagano*

LA TUTELA DEL PARLAMENTARE ESPULSO DAL GRUPPO DI APPARTENENZA E LA “SUGGESTIONE” DELL’AUTODICHIÀ

Sommario: 1. La tutela del parlamentare dissenziente al crocevia tra politica e diritto. – 2. Alla ricerca di un giudice per il parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza: partendo da Cass., SS. UU., 6 marzo 2020, n. 6458. – 3. La controversa natura giuridica dei gruppi parlamentari anche alla luce della riforma del regolamento del Senato del 2017. – 4. La possibile espansione della giurisdizione domestica delle Camere nei riguardi dei rapporti “intra moenia” dei gruppi parlamentari. – 5. La tutela del singolo parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza davanti alla Corte costituzionale in sede di conflitto tra poteri

1. La tutela del parlamentare dissenziente al crocevia tra politica e diritto

La pronunzia da cui scaturiscono queste riflessioni affronta, dal punto di vista del riparto di giurisdizione e, quindi, dell’individuazione del giudice dotato del potere di decidere la controversia, il profilo della tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza. Si tratta di un aspetto della più ampia e complessa problematica del rapporto che viene ad instaurarsi tra i parlamentari eletti e i partiti, i quali in qualunque ordinamento democratico “controllano la conformità degli eletti alla linea del partito attraverso i corrispondenti gruppi parlamentari”, a loro volta costituiti all’inizio di ciascuna legislatura dai parlamentari eletti nelle liste del partito¹.

Tale verifica o controllo operato dai partiti per il tramite dei gruppi parlamentari rischia inevitabilmente di generare tensioni con il principio del libero mandato parlamentare, sicché la Corte costituzionale, in una delle poche pronunzie concernenti l’art. 67 Cost.², si è premu-

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico nell’Università Luiss Guido Carli di Roma.

¹ C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi.it.*, 13 giugno 2018, 3.

² N. ZANON, *La seconda giovinezza dell’art. 67 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2/2014. 383, il quale sottolinea come, sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, la disposizione in questione, pur rappresentando il “cardine del diritto costituzionale della rappresentanza politica” sia stata considerata, tutto sommato, “poco giusti-

rata di chiarire che il principio in parola “è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento”, e “importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito”³. In tal modo, l’art. 67 colloca il parlamentare in quanto rappresentante della Nazione “al centro del circuito politico-istituzionale” tutelandone la libertà di vincolarsi spontaneamente alle direttive provenienti dal gruppo parlamentare, dal partito o dal collegio elettorale, così come la libertà di discostarsene⁴.

Il controllo del partito per il tramite del gruppo è, di conseguenza, un “controllo di fatto” e non giuridico, assistito a sua volta dalla “sanzione di fatto” rappresentata dalla mancata ricandidatura⁵. Una “sanzione di fatto” di carattere eventuale⁶ e per di più ad efficacia differita, posto che questa viene applicata una volta conclusasi la legislatura in sede di compilazione delle liste elettorali e in ragione della condotta tenuta dal parlamentare nel corso della stessa in relazione agli indirizzi e alle direttive che il partito veicola per il tramite del gruppo. La scelta di ricandidare o meno il parlamentare è tutto sommato condizionata alla verifica che sia rimasto intatto, o quantomeno senza vistose incrinature, quel rapporto di corrispondenza tra la visione della società e della politica nazionale di cui la “complessa istituzione” partito⁷ si fa portatrice e la condotta posta in essere dal parlamentare nell’esercizio del mandato elettorale.

Il controllo cui si è appena fatto cenno, per potere risultare compatibile con il principio di cui all’art. 67 Cost. non potrebbe mai comportare l’esclusione del parlamentare dalla Camera di appartenenza⁸. Pertanto, eventuali obblighi di dimissioni previsti negli Statuti dei partiti per i parlamentari dissenzienti o impegni in tal senso fatti sottoscrivere agli stessi parlamentari all’atto dell’accettazione della candidatura, nonché eventuali lettere di dimissioni del parlamentare con la data lasciata in bianco a garanzia del rispetto della disciplina di partito andrebbero considerati, nel primo caso, come obblighi non giuridicamente coercibili, ma ri-

ziabile” e ritenuta al confine con la scienza politica. Più in generale, sull’art. 67 Cost., Id, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991, 5 ss.; M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, 1/2020, 142 ss. Sulla previsione dell’art. 67 Cost. e il suo rapporto con l’articolo 49 Cost., nel senso del riconoscimento della garanzia di un sistema rappresentativo ma attraverso un ruolo di intermediazione privilegiato da parte dei partiti politici P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova 1985, 682 ss.

³ Corte cost., sent. n. 14 del 1964.

⁴ E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2 agosto 2019, 188.

⁵ C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, cit., 3.

⁶ qualora il parlamentare non voglia ricandidarsi oppure, come invece più spesso avviene, si ricandidi con altro partito, il quale, anzi, esercita con simili promesse un’indubbia attrattiva verso i parlamentari che non nutrono simili speranze di essere ricandidati.

⁷ P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Milano, 1982,

⁸ Certamente non condivisibile è la “decadenza per indisciplina di partito” di cui discorre A. MANNINO, *L’abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 2001, 137

messi alla spontanea adesione del parlamentare, alla stessa stregua quindi delle obbligazioni naturali⁹, e nel secondo caso, invece, come atti radicalmente nulli¹⁰.

Di contro, è invece possibile che il parlamentare dissenziente venga espulso dal gruppo di appartenenza. La sanzione per la condotta non conforme alla disciplina di partito e, di riflesso, di gruppo, in questo caso, oltre ad essere immediata e non differita alla fine della legislatura, è ben lungi dall'essere solo di "fatto" o solo "politica", come nel caso della mancata ricandidatura, ma assume dei contorni più prettamente giuridici¹¹. Ben inteso, certamente l'espulsione sarà animata da valutazioni e ragioni politicamente sensibili o rilevanti, ma è difficile disconoscere che questa si muova sul piano di rapporti non solo politici ma anche giuridici che intercorrono tra il parlamentare e il gruppo, anche in ragione della potestà di autoorganizzazione dei gruppi e della circostanza che detti rapporti trovano una disciplina nei loro statuti o regolamenti, secondo la differente terminologia rispettivamente adottata alla Camera e al Senato. Disciplina che, in ragione della riforma dei regolamenti parlamentari del 2012, come si accennerà, ha smesso di essere minimale ed ha assunto dei tratti di maggiore compiutezza. Specialmente con riguardo alla trasparenza e alla pubblicità nella gestione delle risorse pubbliche che le Camere erogano ai gruppi, mentre continua ad essere assente qualsiasi riferimento al "metodo democratico" che imponga un'organizzazione interna dei gruppi rispettosa del principio in parola¹².

Quella appena delineata è la cornice entro cui si muove la pronuncia delle Sezioni Unite della Cassazione 6 marzo 2020, n. 6458 che, chiamata a pronunciarsi sui profili di giurisdizione concernenti l'espulsione del parlamentare dissenziente, ha escluso che la fattispecie possa appartenere alla cognizione del giudice ordinario e ha riconosciuto, invece, la possibilità che il Senato disciplini in piena autonomia le controversie che possono insorgere tra il Gruppo e il parlamentare espulso, così radicando in siffatta materia la giurisdizione domestica delle Camere. Si tratta di una problematica di non poco momento che, come si evince dall'ordinanza, si intreccia con alcuni profili assolutamente centrali dell'organizzazione e del funzionamento del Parlamento, quali la natura giuridica dei gruppi parlamentari, il rapporto che intercorre tra il singolo parlamentare e il gruppo di appartenenza alla luce dei contenuti

⁹ A. CIANCIO, *Disciplina dei gruppi e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2018, 16, che sul punto riprende P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 170 ss. Li riteneva obblighi non giustiziabili già V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, 1957, ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 158. Nello stesso senso anche C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, 230; C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, (1957), in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 355 ss.

¹⁰ C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, cit., 3.

¹¹ Come evidenziato da R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in cammino*, 29 settembre 2017, 1 ss. che si interroga sul "fondamento giuridico" della sanzione dell'espulsione del parlamentare dal gruppo.

¹² E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico*, 2/2013, 34. Più in generale su questi profili G. TARLI BARBIERI, *Limiti e garanzie di trasparenza*, in *Il Finanziamento della politica*, a cura di G. Tarli Barbieri e F. Biondi, Napoli, 2015, 99 ss.; T. F. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, *ibidem*, 275 ss.; L. GORI, *La "reazione" degli statuti dei partiti dopo la nuova disciplina in tema di finanziamento pubblico*, *ibidem*, 145 ss.

dello statuto/regolamento del gruppo, nonché l'ampiezza e la portata dell'autodichia così come attualmente disciplinata dall'art. 72 lett. a) e b) delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale. La competenza degli organi di giurisdizione domestica dei due rami del Parlamento, infatti, alla luce della pronuncia *de qua* potrebbe in futuro arricchirsi di una nuova tipologia di rapporti afferenti al funzionamento e all'organizzazione delle Camere quali quelli concernenti l'espulsione degli aderenti al gruppo parlamentare e, più in generale, la tutela del parlamentare dissenziente rispetto al proprio gruppo.

Invero, la pronuncia in parola è di grande rilievo anche e forse soprattutto perché sottende una presa di posizione sulla giuridicità delle relazioni che vengono ad instaurarsi tra il parlamentare e il gruppo di appartenenza, giuridicità che presuppone la loro giustiziabilità che non pare essere messa in discussione dall'ordinanza in parola. Certo, non può disconoscersi che ci si muova sullo scivoloso crinale del rapporto tra politica e diritto, anche perché il parlamentare dissenziente che reclami una qualche forma di tutela a fronte della sua espulsione dal gruppo potrà avere interesse a preservare delle posizioni di vantaggio di carattere essenzialmente politico che gli derivano dalla sua appartenenza al gruppo in parola. Posizioni di favore che potrebbero essere molteplici: ad esempio potrebbe trattarsi di un vantaggio di carattere elettorale in vista di future elezioni o anche semplicemente dell'interesse a rimanere all'interno del gruppo parlamentare per minarne la *leadership* e trasformare la propria posizione, allo stato minoritaria, in maggioritaria. Allo stesso tempo, qualora, come nel caso affrontato dalla pronuncia della Cassazione, l'espulsione dal gruppo dovesse accompagnarsi a delle sanzioni pecuniarie, per il vero da ritenersi assolutamente in contrasto con l'art. 67 Cost.¹³, la tutela invocata dal parlamentare espulso sarà animata anche, o forse principalmente, dall'interesse a preservare l'integrità della propria sfera patrimoniale.

In definitiva, la commistione tra politica e diritto, unitamente a quella tra diritto pubblico e diritto privato cui si farà pure cenno, specialmente in relazione alla natura giuridica dei gruppi, rappresentano almeno una parte della complessa cornice teorica entro cui si muove il

¹³ "Ampiamente condivisa è l'opinione che una clausola penale come quella di cui si discorre sia nulla ex art. 1418 cod. civ. per illiceità dell'oggetto (art. 1346 cod. civ.) e della causa (art. 1343 cod. civ.), poiché in contrasto con norme imperative e con l'ordine pubblico, «e, segnatamente, con il principio di un esercizio dell'attività parlamentare esente da vincoli di mandato (art. 67 Cost.)» come evidenziato da A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, 104 ss. che, pur non condividendola perché ritenuta non sufficientemente idonea a preservare l'indipendenza del parlamentare, richiama anche l'orientamento di quanti ritengono che clausole di tal segno sarebbero "irrilevanti" perché incapaci di vincolare il parlamentare che rimarrebbe libero di determinarsi in aula come meglio crede. Sostengono la prima delle due tesi, tra i tanti, anche A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it.*, 13/2018, 2; R. BIN, *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un acre sapore*, in [www.lacostituzione.info.](http://www.lacostituzione.info), 16 aprile 2018, 7 ss. Critica nettamente il secondo orientamento interpretativo appena richiamato 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*, in *Federalismi.it.*, 13/2018, il quale evidenzia che "sul piano delle libertà parlamentari, [...], affermare che un parlamentare è libero di esercitare le sue funzioni di rappresentante dell'intera nazione anche se sa che il suo comportamento sarà oggetto di una penale non indifferente sul piano economico e sottoposto all'ordalia della rete non può essere considerato ragionevole". Sulla seconda delle due tesi S. PRISCO, *Elogio della mediazione, Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*, in *Federalismi.it.*, 13/2018, 3.

problema della tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza, il quale deve essere affrontato, quanto all'individuazione del giudice dotato di giurisdizione, alla luce del mantenimento del delicato equilibrio tra la necessità di tutelare il singolo parlamentare in una sede che offra garanzie di terzietà e imparzialità e quella di preservare l'autonomia organizzativa delle Camere.

2. Alla ricerca di un giudice per il parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza: partendo da Cass., SS. UU., 6 marzo 2020, n. 6458.

Ciò detto, prima di soffermarsi più nel dettaglio sugli aspetti di maggior rilievo della pronuncia in questione ed esaminare gli scenari futuri in ordine alle forme di tutela del parlamentare dissenziente cui potrebbe dare la stura, è utile ricostruirne in modo più approfondito il contenuto.

La vicenda prende le mosse dal ricorso presentato davanti al Tribunale di Roma dal senatore della Repubblica De Falco, espulso dal gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle, che ha impugnato, chiedendone la sospensione cautelare, il relativo provvedimento perché privo di motivazione o comunque adottato in difformità rispetto al contenuto del regolamento del gruppo. Si tratta, in particolare, dell'art. 21 che individua i casi di sospensione o espulsione del parlamentare dal gruppo, unitamente alla previsione della sanzione accessoria del pagamento di una penale di centomila euro nell'ipotesi in cui quest'ultimo abbandoni il gruppo in parola o ne venga espulso¹⁴. Nelle more del giudizio di merito, è intervenuto il rigetto della domanda cautelare di sospensione, dichiarata inammissibile¹⁵ perché la controversia, "investendo il funzionamento del Gruppo stesso nell'esercizio della sua funzione parlamentare", esulerebbe dalla giurisdizione del giudice ordinario. Di conseguenza il ricorrente, in pendenza della decisione nel merito del ricorso, ha proposto regolamento preventivo di

¹⁴ Di seguito il testo dell'articolo in questione «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».

¹⁵ Trib. Roma, sez. XVI, ord. 8 aprile 2019, depositata il 27 maggio 2019; il medesimo Tribunale, con decisione 3 settembre 2019, ha respinto il reclamo avverso alla suddetta ordinanza.

giurisdizione davanti alle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione affinché individuassero nel Tribunale di Roma il giudice fornito di giurisdizione, oppure in subordine indicassero il giudice speciale cui doveva essere rimessa la cognizione della controversia.

L'ordinanza, prima di affrontare il merito della questione di giurisdizione prospettata, si è dovuta soffermare sull'ammissibilità del ricorso al regolamento preventivo di giurisdizione da parte del ricorrente e con una motivazione invero alquanto laconica ha confermato quanto di recente già sostenuto dalla propria giurisprudenza¹⁶, ossia la possibilità di fare impiego del rimedio processuale in parola al fine di accertare quale sia il giudice del rapporto controverso quando si prospetti l'esistenza della giurisdizione domestica delle Camere. Si tratta di un aspetto sul quale si tornerà nel prosieguo della trattazione; in questo momento basti evidenziare che, come già verificatosi in relazione ai profili di giurisdizione concernenti la vicenda dei vitalizi degli ex parlamentari, la Cassazione si sia riservata, per il tramite del rimedio processuale del regolamento preventivo, la verifica non solo in ordine all'esistenza di un giudice fornito di giurisdizione ma anche circa i limiti dell'autodichia e, quindi, in ordine alla possibilità di configurare nella fattispecie sottoposta alla sua cognizione la giurisdizione delle Camere¹⁷.

Detto ciò, la Corte si è soffermata sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari ricostruendo i principali orientamenti giurisprudenziali e dottrinari al riguardo allo scopo di accertare l'applicabilità o meno dell'art. 24, terzo comma, del Codice civile che radica in capo al giudice ordinario la giurisdizione in ordine alle delibere assembleari che escludano l'associato dalla compagine associativa, la quale, tra l'altro, è consentita esclusivamente in presenza di "gravi motivi". L'applicabilità della norma in questione è stata esclusa dalla Cassazione in ragione dell'accoglimento della tesi della natura giuridica c.d. "mista" dei gruppi parlamentari che impone all'interprete di guardare "alla duplicità dei piani su cui va collocata l'attività dei gruppi" ad un tempo "strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento" cui "si affianca l'aspetto privatistico, che giustifica una assimilazione ai partiti politici". La tutela invocata dal parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza viene raffrontata dalla Cassazione con quella ben diversa avanzata dal dipendente del gruppo. In questo secondo caso, il rapporto che viene in rilievo si svolge sul versante delle relazioni che il gruppo intrattiene con soggetti nei confronti dei quali il gruppo stesso si atteggia quale associazione non riconosciuta e non certo quale organo dell'istituzione parlamentare. Si tratta in questi casi, per così dire, di rapporti "*extra moenia*" rispetto all'organizzazione e al funzionamento delle Camere che si collocano in una dimensione esclusivamente privatistica, quale è quella del rapporto di lavoro tra il gruppo e i propri dipendenti.

Di contro, nell'ipotesi della domanda di annullamento del provvedimento di espulsione del parlamentare dal proprio gruppo il rapporto controverso per la Cassazione "si svolge tutto all'interno del piano di attività parlamentare del gruppo stesso, nella sua configurazione necessaria di diritto pubblico strumentale all'esercizio della funzione legislativa e al funzionamento del Senato della Repubblica". Siffatta circostanza determina, quindi, l'esclusione della

¹⁶ Cass., SS. UU., 8 luglio 2019, n. 18265; Cass., SS. UU., 8 luglio 2019, n. 18266.

¹⁷ L. CASTELLI, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizzi*, in *Quad. cost.*, 2019, 898, evidenzia come la Cassazione non potrebbe esimersi dal controllo in ordine all'esistenza di un giudice del rapporto controverso.

giurisdizione ordinaria, alla pari di quanto già affermato dalla Corte costituzionale per gli *interna corporis acta*, all'interno dei quali la Cassazione sembra ricomprendere il provvedimento di espulsione del parlamentare dal gruppo di appartenenza seguendo un ragionamento interpretativo già suggerito in dottrina¹⁸.

Accertato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, l'ultima parte dell'ordinanza della Suprema Corte, quella che, come si vedrà, desta maggiori interrogativi, si sofferma sull'individuazione del giudice dotato di giurisdizione alla luce dell'attuale configurazione delle competenze degli organi di autodichia del Senato. In particolare, il riferimento è la disciplina di cui all'art. 72 del T.U. delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, che individua gli ambiti di giurisdizione della Commissione contenziosa, ossia: a) i ricorsi presentati dai dipendenti del Senato, in servizio o in quiescenza, contro gli atti e i provvedimenti adottati dall'Amministrazione parlamentare, unitamente ai ricorsi avverso le procedure di reclutamento del personale e b) i ricorsi presentati avverso atti e provvedimenti amministrativi del Senato non rientranti nelle categorie sub a).

La Suprema Corte, "in mancanza di prassi applicative significative", ha lasciato impregiudicato se il ricorso presentato dal senatore espulso dal proprio gruppo possa ricadere nell'ambito della disciplina residuale di cui alla lettera b) dell'art. 72 del predetto T.U., ma ha riconosciuto 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". Da ultimo, il giudice di legittimità ha richiamato a fondamento del proprio orientamento l'autonomia cui debbono necessariamente godere gli "Organi sovrani" anche in sede applicativa e il nesso funzionale esistente tra il provvedimento di espulsione del parlamentare dal gruppo e la titolarità di attribuzioni costituzionali che sono "legate al libero svolgimento delle funzioni delle Assemblee rappresentative".

Orbene l'ordinanza della Cassazione, certamente condivisibile quanto all'esclusione della giurisdizione del giudice ordinario, merita una particolare attenzione, se non altro perché capace di estendere l'ambito di operatività della giurisdizione domestica dei due rami del Parlamento nei riguardi di rapporti sino a questo momento mai fatti oggetto di cognizione da parte degli organi di autodichia. La pronuncia, quindi, seppur a prima vista possa apparire incentrata sui gruppi parlamentari e sulla loro natura giuridica, cui invero è dedicata la prima parte della stessa, è in realtà particolarmente significativa, oltre che in relazione alla problematica della tutela del parlamentare dissenziente rispetto al proprio gruppo con evidenti implicazioni rispetto all'art. 67 Cost., anche per quel che attiene all'autodichia e pertanto merita di essere riguardata anche alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale di quest'ultima¹⁹. Inoltre, volendo estendere queste riflessioni oltre il contenuto della pronuncia *de qua* e ritenen-

¹⁸ A. CIANCIO, *Disciplina dei gruppi e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., 17.

¹⁹ Questa, com'è noto, è stata in parte ridisegnata dalla Corte costituzionale attraverso le notissime sentt. n. 120 del 2014; 213 e 262 del 2017. Sull'assetto dell'autodichia scaturente dalle pronunzie in parola A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018, 368 ss.; L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Milano, 2018, 226 ss.;

do, come si dirà, non del tutto condivisibile la soluzione di affidare agli organi di autodichia, specialmente nella loro attuale composizione, la tutela del parlamentare dissenziente, andrà verificata la possibilità di ricercare al di fuori degli organi di giurisdizione domestica la sede più idonea per tutelare il parlamentare che sia stato allontanato dal gruppo di appartenenza.

Ciò detto, in primo luogo conviene occuparsi del profilo della natura giuridica dei gruppi parlamentari, da sempre ritenuti al crocevia tra diritto pubblico e diritto privato, posto che, come già accennato, è proprio nella dicotomia tra pubblico e privato che deve individuarsi una delle cornici teoriche entro cui si muove la problematica di cui si discute. Successivamente, sarà opportuno concentrarsi sugli aspetti concernenti la giurisdizione domestica del Senato e sulle possibili implicazioni future della pronunzia della Cassazione in ordine ad un loro possibile adeguamento. Da ultimo, ci si potrà occupare dell'eventuale ricerca di una sede di tutela del parlamentare dissenziente alternativa rispetto a quella degli organi di giurisdizione domestica, anche alla luce delle più recenti sollecitazioni della giurisprudenza costituzionale che, almeno in astratto, hanno riconosciuto la legittimazione del singolo parlamentare ad adire la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra poteri.

3. La controversa natura giuridica dei gruppi parlamentari anche alla luce della riforma del regolamento del Senato del 2017.

Il ragionamento della Suprema Corte, teso ad escludere la giurisdizione del giudice ordinario, muove dall'inquadramento della natura giuridica dei gruppi parlamentari, tradizionalmente collocati al confine tra diritto pubblico e diritto privato, come testimoniato dalla copiosa dottrina che si è soffermata sullo studio di tale aspetto della loro disciplina²⁰. Si tratta, infatti, di una problematica ampiamente indagata anche dalla giurisprudenza che ha dato origine, quantomeno, a tre filoni interpretativi che vengono richiamati dalla pronunzia *de qua*, seppure in modo alquanto sbrigativo.

²⁰ Senza pretesa di esaustività P. RESCIGNO, *L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, 295 ss.; A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rassegna dir. pubbl.*, 1967, 197 ss.; A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Pisa, 1969, 8 ss.; G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, Vallecchi, Firenze 1969, 236 ss.; G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 779 ss.; G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in AA.VV., *Studi per Lorenzo Campagna*, vol. II, Milano, 1980, 267 ss.; G.F. CIAURRO, G. NEGRI, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989, 1 ss.; I. CARDARELLI, *La disciplina dei gruppi parlamentari tra rappresentanza politica, finanziamento dei partiti e funzionalità delle Camere*, in *Dir. e soc.*, 1993, 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, 241 ss.; A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, 2008, 30 ss.; S. BIANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica Organi, procedure, apparati*, tomo II, Roma, 2008, 659 ss.; G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Dir. e soc.*, 2009, n. 3-4, 311 ss.; L. DI MAJO, M. RUBECCHI, *Gruppi parlamentari*, in *Digesto pubbl.*, Agg., vol. VI, Torino, 2015, 219 ss.; F. BIONDI, *Presidenti di assemblea e gruppi parlamentari*, in *I Presidenti di assemblea parlamentare: riflessioni su un ruolo in trasformazione*, a cura di E. Gianfrancesco, N. Lupo e G. Rivosecchi, Bologna, Il Mulino, 2014, 127; E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2/2015, 331 ss.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla tesi pubblicistica che tende a valorizzare il ruolo di centralità rivestito dai gruppi sotto il profilo dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere. Per quel che attiene all'organizzazione, infatti, i gruppi, in forza degli artt. 72 e 82 Cost. rappresentano l'architrave per la composizione secondo criteri di proporzionalità²¹, rispettivamente, delle commissioni permanenti e delle commissioni d'inchiesta. Sempre sul piano strutturale, essi offrono un contributo determinante ai fini della formazione degli organi di vertice delle Camere e anche di organi collegiali diversi dalle Commissioni, quali ad esempio le Giunte²². I sostenitori della tesi in parola sottolineano anche il carattere necessario dei gruppi e l'appartenenza obbligatoria che li caratterizzerebbe²³, sicché questi secondo una parte della dottrina andrebbero annoverati tra gli organi delle Camere²⁴. Sotto l'aspetto funzionale la tesi della natura pubblicistica può agevolmente poggiarsi sul ruolo di centralità progressivamente rivestito dai gruppi per il tramite dei loro Presidenti nell'attività di programmazione dei lavori all'interno della conferenza dei capigruppo. A tale profilo si unisce la garanzia del buon andamento e della speditezza dei lavori parlamentari da questi assolta in

²¹ Insiste molto sul carattere proporzionale della composizione delle commissioni giudicandolo "simmetrico" rispetto alla proporzione dei partiti politici operanti nel Paese nella composizione delle Camere e ricavandovi il carattere essenziale del principio proporzionalistico ai fini del mantenimento del ruolo di mediazione delle Camere G. SILVESTRI, *op. cit.*, 269 ss. specif. 271, il quale evidenzia che "il riconoscimento costituzionale implicito della necessaria esistenza dei gruppi parlamentari va quindi inquadrato in un sistema che garantisce la proporzionalità in tutti i momenti di trasmissione del potere".

²² Sul ruolo strutturale dei gruppi parlamentari all'interno delle Camere S. MERLINI, *Natura e collocazione dei gruppi parlamentari in Italia*, in *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti – Volume II. Il contesto italiano*, a cura di S. Merlini, Torino, 2004, 3 ss.

²³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 509; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2017, 263, che definisce i gruppi "associazioni necessarie di diritto pubblico" evidenziando i margini di autonomia nel tempo acquisiti dai gruppi rispetto ai partiti. Discorre da prima di enti pubblici indipendenti riconosciuti dall'ordinamento parlamentare A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 39 e, successivamente di Uffici strumentali in rapporto di interdipendenza con gli altri organi delle Camere in ID, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 63. *Contra* G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, Milano, 1969, XIX, 778, per il quale dagli artt. 72 e 82 Cost. dovrebbe dedursi, all'opposto, che l'adesione del parlamentare al gruppo rappresenterebbe un diritto facoltativo attribuito a ciascun componente delle Camere. Inoltre, per questo stesso Autore la Carta fondamentale non vieterebbe ma neppure garantirebbe la rilevanza dei gruppi all'interno delle Camere quali entità organizzate, limitandosi a prevedere un loro ruolo nella formazione delle commissioni permanenti e di inchiesta. Si pone in continuità con l'orientamento da ultimo richiamato A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, 97 ss.; ID, *Disciplina dei gruppi e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2018, 7; ID, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 24 marzo 2020, 617, che evidenzia come i regolamenti parlamentari abbiano trasformato in un obbligo quello che la Costituzione aveva previsto semplicemente quale una libera scelta del parlamentare il quale, in difetto dell'adesione ad un gruppo, sarebbe stato escluso solo dall'esercizio della funzione legislativa in sede decentrata e dall'attività ispettiva svolta ai sensi dell'art. 82 Cost. e senza che ciò potesse comportare una lesione del libero mandato parlamentare, posto che i deputati e i senatori non iscritti ad alcun gruppo, secondo questa dottrina, potrebbero esercitare le proprie funzioni singolarmente in tutti quei casi in cui non sia previsto il ricorso all'attività delle commissioni. Per M. BON VALVASSINA, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955, 72, l'adesione necessitata ai gruppi inciderebbe negativamente sul divieto di mandato imperativo. Un'accezione parimenti critica circa l'obbligo di adesione ai gruppi pare rinvenirsi anche in R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, 2009, 258 che discorre criticamente di "parlamento gruppopcentrico".

²⁴ G. F. CIAURRO, G. NEGRI, *I Gruppi parlamentari*, *op. cit.*, 9; G. SILVESTRI, *op. cit.*, 283 ss., che rigetta nettamente a tesi che attribuisce ai gruppi il carattere di associazioni private tra gli altri motivi perché si tratterebbe di associazioni di carattere privatistico che troverebbero la propria disciplina nei regolamenti dei due rami del Parlamento. *Contra* P. MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lentezza della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, in *Federalismi.it*, 13 ottobre 2018, 4.

ragione della “responsabilizzazione dei gruppi rispetto all’economia procedurale dei lavori”²⁵. Aspetto, quest’ultimo, che si è inverato alla Camera per il tramite della previsione di cui all’art. 85-*bis* del regolamento che affida al gruppo il compito di segnalare gli emendamenti da porre in votazione²⁶ in ragione di una logica dichiaratamente “antiostruzionistica” che, al contempo, mette in luce come le riforme regolamentari degli anni Ottanta e Novanta abbiano tentato di accentuare i poteri dei gruppi rispetto a quelli spettanti ai singoli parlamentari²⁷, secondo una tendenza per il vero già riscontrabile a far data dalla riforma dei regolamenti del 1971²⁸.

Di contro, le tesi che propongono la natura privatistica dei gruppi, si fondano sulla relazione esistente tra questi e i partiti, relazione invero riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale, cui si deve la celebre espressione che definisce il gruppo parlamentare quale “riflesso istituzionale del partito politico”²⁹, ma che è ben lungi dal giustificare le tesi che annoverano i gruppi tra gli organi di partito³⁰ o tra le associazioni di diritto privato³¹. Queste teorie finiscono per riconoscere ai gruppi la stessa natura giuridica dei partiti politici, anche in ragione delle origini storiche dei primi la cui comparsa sulla scena parlamentare, non solo nel nostro paese, corrisponde al periodo di affermazione dei partiti di massa nella vita politica, in ragione di una progressiva evoluzione del loro ruolo all’indomani della prima guerra mondiale. Evoluzione culminata nella riforma elettorale proporzionale del 1919³² e, sul piano istituzionale, nell’integrazione nel 1920 del regolamento della Camera dei Deputati del Regno d’Italia che, oltre a prevedere per la prima volta l’organizzazione dei parlamentari in gruppi, introdusse, in luogo del previgente sistema degli Uffici, le Commissioni competenti per materia composte in modo da rispecchiare la proporzione tra i gruppi stessi all’interno dell’Assemblea³³.

²⁵ E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all’asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2/2015, 347, che richiama sul punto V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Filangeri*, Napoli, 2008, 343.

²⁶ G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 145 ss.

²⁷ N. LUPO, *I gruppi nel parlamentarismo maggioritario*, in *Dem. e dir.*, 3, 2009, 91 ss.; E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari*, cit., 197; L. BARTOLUCCI, *I gruppi parlamentari nella XVII legislatura: cause e conseguenze della loro moltiplicazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2018, 23.

²⁸ G. SILVESTRI, *op. cit.*, 273-274 per il quale l’accresciuto ruolo dei gruppi nelle procedure parlamentari, sancito dalla riforma del 1971, dipendeva già allora dal rafforzamento del peso dei partiti.

²⁹ Corte cost., sent. n. 49 del 1998; Corte cost., sent. n. 298 del 2004.

³⁰ P. RESCIGNO, *L’attività di diritto dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, 295 ss.

³¹ G. U. RESCIGNO, *op. cit.*, 780.

³² N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 3.; G. ORSINA, *L’organizzazione politica nelle Camere della proporzionale*, in *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell’età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, a cura di F. Grassi Orsini e G. Quagliariello, Bologna, 1996, 397 ss., spec. 411 ss.

³³ N. LUPO, *op. ult. cit.*, 4, che nel richiamare sul punto C. FASONE, *Sistemi di commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, 2012, spec. 180 s., sottolinea come “una volta articolata la rappresentanza parlamentare in base a ben precisi *cleavages* politici e ideologici, anziché, come era stato in precedenza, in dipendenza di logiche esclusivamente territoriali e clientelari, questi medesimi *cleavages* sono dunque stati utilizzati per riprodurre con precisione gli equilibri propri dell’assemblea anche all’interno dei suoi colleghi minori”.

I sostenitori della tesi da ultimo richiamata, pur avendo buon gioco nel sottolineare come la teoria pubblicistica si scontri con la separazione esistente tra l'apparato organizzativo interno ai gruppi e quello delle Camere e con l'assenza dei tipici modelli di relazione interorganica tra i gruppi e le strutture politiche e amministrative delle stesse³⁴, non hanno persuaso del tutto la giurisprudenza, specialmente quella più recente, che sembra essersi consolidata nel senso dell'accoglimento della teoria della natura c.d. "mista" o "ibrida" dei gruppi, che distingue il carattere pubblicistico o privatistico in ragione del tipo di attività da questi posta in essere³⁵.

Da un lato, sono numerose le pronunzie volte a riconoscere la giurisdizione del giudice ordinario e, di conseguenza, la matrice privatistica dei relativi rapporti giuridici, quando questi abbiano ad oggetto profili disciplinati per il tramite dell'autonomia privata dei gruppi. Si pensi agli aspetti giuslavoristici e, quindi, alle relazioni instaurate tra il gruppo e i propri dipendenti. Tanto si evince, ad esempio, dalla giurisprudenza della Cassazione³⁶ che ha attribuito alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti c.d. "stabilizzati" dei gruppi parlamentari del Senato.

Allo stesso tempo, non mancano le pronunzie che ribadiscono come la giurisdizione del giudice comune rimanga preclusa allorché le controversie concernenti i gruppi riguardino profili che attengono ad aspetti organizzativi e funzionali delle Camere. In questo secondo filone interpretativo si inserisce anche l'ordinanza *de qua* che, sul punto, si colloca in una relazione di stretta continuità con la precedente giurisprudenza di legittimità che aveva già affermato come "nel quadro costituzionale vigente, vanno distinti due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, sul quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai Regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l'altro più strettamente politico,

³⁴ S. BIANCHETTI, *La natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Camera dei deputati (a cura della), Roma, 2008, 666 ss., evidenzia come i sostenitori della tesi organicistica facciano un uso improprio del concetto di autonomia assimilando l'autonomia di cui godono i gruppi rispetto alle Camere all'autonomia normativa, amministrativa e contabile tradizionalmente conosciuta dal diritto pubblico con riferimento ai rapporti tra enti.

³⁵ S. CURRERI, *Costituzione regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2018, 3, nel sottolineare la bontà della tesi c.d. "mista" mette in luce come le teorie che accolgono la matrice esclusivamente pubblicistica o solo privatistica dei gruppi colgano solo un aspetto parziale del problema. Questo medesimo Autore evidenzia poi come le tesi che si rifanno alla natura "ibrida" trovino un fondamento nella circostanza che i componenti dei partiti, dei quali i gruppi sono una proiezione, in qualità di parlamentari entrano a far parte dei medesimi gruppi. Al contempo le fonti di disciplina di quest'ultimi sono ad un tempo gli statuti dei partiti, i regolamenti dei gruppi e i regolamenti delle Camere, ad ulteriore testimonianza della validità della tesi che predicano il carattere sincretico dei gruppi. Invero, la forte commistione tradizionalmente esistente tra i partiti e i gruppi si è progressivamente attenuata a causa dei fenomeni di "transfughismo" parlamentare che hanno visto, specie nelle più recenti legislature, la nascita in parlamento di gruppi privi di un collegamento ad un partito politico e, allo stesso tempo, molti gruppi nati in Parlamento non si sono poi trasformati in partiti che si siano presentati alle successive elezioni il che ha determinato un deciso ridimensionamento della tradizionale configurazione dei gruppi quali "proiezioni dei partiti" all'interno delle Camere come evidenziato da N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 13. E. BETTINELLI, *op. cit.*, 30, fa discendere dalla tesi in parola una divaricazione tra gruppi e partiti che li porta ad essere "due entità distinte e talora distanti" in quanto non più dotate della "medesima qualificazione giuridica di associazioni di fatto".

³⁶ Sez. unite, 29 dicembre 2014, n. 27396.

che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualifica di soggetti privati³⁷. L'esistenza di una pluralità di orientamenti interpretativi sulla natura giuridica dei gruppi sembra quindi confermare l'ambivalente caratura di tali soggetti, sia pubblicistica che privatistica, a seconda che i profili di attività presi in considerazione siano sottoposti alla regolamentazione delle Camere o all'autoregolamentazione del gruppo quale associazione di matrice civilistica³⁸.

L'ordinanza, come già detto, prende atto della duplicità di piani sui quali si colloca l'attività posta in essere dai gruppi e coglie nel segno rinvenendo nella tutela del parlamentare espulso un aspetto della disciplina dei gruppi sottratto alla cognizione del giudice comune. Allo stesso modo, fa bene a ribadire l'adesione alla teoria della natura giuridica c.d. "mista" dei gruppi in parola. Il riconoscimento della loro natura "ibrida", però, è sorretto essenzialmente attraverso il riferimento "all'ambigua definizione"³⁹ dell'art. 14 del R. C. così come modificato nel 2012, che, com'è noto, in prima battuta definisce i gruppi parlamentari quali "associazioni di deputati" e, successivamente, afferma che a questi "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 delle loro attività".

Per il vero, sotto quest'ultimo aspetto la pronuncia non è esente da critiche perché al fine di dipanare il profilo della loro natura giuridica fa riferimento in modo esclusivo al regolamento della Camera dei Deputati, mentre la questione prospettata aveva ad oggetto in modo specifico il Senato e la sua organizzazione interna⁴⁰. Non si tratta di un appunto meramente formale, posto che così facendo il giudice di legittimità sembra sottovalutare l'autonomia normativa e organizzativa di ciascun ramo del Parlamento⁴¹ che, pur esplicandosi secondo identiche modalità procedurali, può condurre a discipline in tutto o in parte differenti con riguardo a molteplici istituti del diritto parlamentare secondo una tendenza che, per quanto criticabile⁴², rimane tutt'altro che estranea all'ordinamento delle due Camere. Sul

³⁷ Cass., Sez. unite, 19 febbraio 2004, n. 3335; Sez. unite, 24 novembre 2008, n. 27863; Cass., Sez. lav., sent., 4 gennaio 2018, n. 92.

³⁸ E. GRIGLIO, *op. cit.*, 341.

³⁹ N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, cit., 12, sottolinea criticamente come la nuova formulazione dell'art. 14 R. C. non contribuisca a risolvere l'annosa questione della natura giuridica dei gruppi.

⁴⁰ D. CODUTI, *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), in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 621.

⁴¹ Del resto, l'art. 64, comma 1, Cost., in forza del quale ciascuna Camera adotta il proprio regolamento, assicura l'indipendenza reciproca dei due rami del Parlamento come evidenziato, tra gli altri, da L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 3ª ed., Padova, 1998, 311; T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Studi nelle scienze giuridiche e sociali della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Pisa*, ora in *Id*, *Opere, Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, II, 13-14, nt. 11, evidenzia che, per la loro natura di organi costituzionali, le Camere non potrebbero vedere regolato il loro funzionamento e la loro organizzazione interna per il tramite di un organo di un potere dello Stato diverso dal potere legislativo, ma neppure da parte dell'altra Camera o di un'assemblea costituente in ragione della "speciale posizione giuridica" che le contraddistingue e in forza della quale queste non hanno solo il "diritto" ma anche il "dovere" di "emanare i propri regolamenti".

⁴² N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018, 2 ss.; *Id*, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato, in un bi-*

punto, si pensi proprio alla riforma del regolamento del Senato del 2017 che, tra l'altro, ha riguardato in modo significativo la disciplina dei gruppi parlamentari di Palazzo Madama marcando una rilevante differenza rispetto alla Camera dei Deputati e cui l'ordinanza della Cassazione non fa minimamente cenno. Infatti, la natura giuridica "ibrida" dei gruppi si sarebbe potuta argomentare in modo ancor più convincente alla luce di tale fondamentale riforma, unitamente a quella del 2012 concernente il loro regime di finanziamento e il correlato sistema di controlli. Due novelle regolamentari quelle appena citate, che non solo hanno confermato il carattere "sincretico" dei gruppi ma, come si dirà a breve, hanno orientato la relativa disciplina verso una "complessità di carattere diseguale" accentuando gli aspetti pubblicistici di questa peculiare forma di manifestazione del pluralismo politico.

Più nel dettaglio, la riforma dei regolamenti di Camera e Senato del 2012, oltre ad avere determinato la nuova formulazione dell'art. 14 R. C. di cui si è appena riferito, più in generale, ha ridisegnato l'interazione tra i gruppi e le Camere sotto il profilo dell'autoregolamentazione, del finanziamento e del regime dei controlli. Tra le altre cose, è stata introdotta una disciplina tesa ad accentuare la trasparenza dei gruppi attraverso l'obbligo di pubblicazione dei rendiconti e dei mandati di pagamento unitamente a specifiche forme di pubblicità concernenti il loro statuto/regolamento, la loro organizzazione interna e i rapporti di lavoro e andando così ad integrare la previgente normativa certamente minimale⁴³. Tanto si evince, dalla disciplina introdotta alla Camera per il tramite degli artt. 15, 15-*bis* e 15-*ter* del regolamento e al Senato attraverso gli artt. 15, 16 e 16-*bis*. La *ratio* di un tale intervento di riforma è da rinvenirsi nella convinzione che i gruppi siano meglio in grado di assolvere alla loro funzione pubblicistica di "soggetti necessari al funzionamento delle Camere" se messi in condizione di funzionare sul versante interno in modo da garantire una maggiore trasparenza e un parallelo sistema di controlli quanto alla gestione dei rapporti di lavoro e all'impiego delle risorse assegnate⁴⁴. Quest'ultime, dopo la riforma dei regolamenti del 2012, ormai funzionalizzate al soddisfacimento degli scopi istituzionali riferiti alla loro attività parlamentare e politica (artt. 15, comma 4, R. C. e 16, comma 2, R. S.)⁴⁵.

Si tratta di profili di disciplina che hanno evidentemente eroso, almeno in parte, la dimensione privatistica dei gruppi determinando un'inversione di tendenza rispetto al regime previgente improntato ad una regolazione minima degli aspetti più marcatamente riconducibili all'autonomia delle formazioni sociali, cui pure tutt'ora una parte della dottrina riconduce i gruppi parlamentari⁴⁶. Senza voler indulgere eccessivamente sul punto, ma al solo scopo di

cameralismo (ancora) paritario, in *Due Camere, un Parlamento*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Firenze, 2017, 65 ss.; ID, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato) / 1*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 180. Da ultimo, ID, *L'ultima delle mozioni di sfiducia al singolo ministro. A proposito del caso Bonafede*, in *La Rivista il Mulino*, 22 maggio 2020, seppur in questo caso con riguardo alle differenti prassi esistenti alla Camera e al Senato circa le modalità di votazione della mozione di sfiducia, evidenzia come le "asimmetrie procedurali" finiscano per rendere poco razionale il bicameralismo perfetto.

⁴³ F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato* in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2012, 3.

⁴⁴ E. GRIGLIO, *op. cit.*, 345.

⁴⁵ Sul punto L. BARTOLUCCI, *op. cit.*, 3 ss.

⁴⁶ A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., 239, sottolinea come la circostanza che ai gruppi siano state assegnate funzioni sempre più rilevanti all'interno

evidenziare il permanere di elementi privatistici e pubblicistici, seppur con una tendenza all'accentuazione di questi ultimi, basti pensare al sistema dei controlli introdotto presso i due rami del Parlamento al fine di garantire il rispetto dei vincoli di destinazione delle risorse cui si è poc'anzi accennato. Si tratta di un modello di carattere binario che ben evidenzia la perdurante coesistenza di profili privatistici e pubblicistici. Infatti, in prima battuta il controllo viene svolto da una società privata di revisione legale, selezionata tramite il ricorso all'evidenza pubblica dall'Ufficio/Consiglio di Presidenza e che ha il compito di certificare la regolare tenuta delle scritture contabili e di esprimere un giudizio sul rendiconto del gruppo. La seconda fase, invece, si incentra sul controllo operato dal collegio dei Questori di Camera e Senato cui è trasmesso il rendiconto approvato dall'Assemblea del gruppo corredato da una dichiarazione del suo Presidente e dal giudizio del revisore contabile. Pertanto, il controllo finale è posto in essere da organi delle Camere rispetto ai quali il riscontro operato dalla società di revisione legale di ciascun gruppo è meramente strumentale. Come evidenziato in dottrina⁴⁷, in tal modo il "controllo finanziario" nei riguardi dei gruppi viene "assorbito nell'autonomia contabile" dei due rami del Parlamento⁴⁸.

Anche la riforma del regolamento del Senato del 2017, che ha innovato decisamente la materia dei gruppi parlamentari⁴⁹, sembra aver determinato delle ricadute sul versante della loro natura giuridica confermandone la tendenza verso il rafforzamento della matrice pubblicistica. Com'è noto, la nuova disciplina è intervenuta sui requisiti di costituzione del gruppo

dell'organizzazione e del funzionamento delle Camere non esclude che questi continuino ad essere espressione del pluralismo politico-sociale. Id, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 628, assimila il fenomeno dei gruppi parlamentari alle autonomie funzionali ritenendoli un'estrinsecazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

⁴⁷ E. GRIGLIO, *op. cit.*, 354.

⁴⁸ Intendendosi come tale la facoltà delle Camere di amministrare autonomamente tramite i propri organi di vertice e un autonomo procedimento contabile le risorse necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni senza alcuna forma di ingerenza *ex ante* o *ex post* da parte di organi esterni, compresa la Corte dei conti cui, anche in ragione di una consuetudine costituzionale risalente al periodo statutario, come sancito da Corte. cost., sent. n. 129 del 1981, è preclusa qualsiasi forma di attività di controllo o giurisdizionale nei riguardi dell'amministrazione contabile di Camera e Senato (oltre che della Presidenza della Repubblica come ribadito anche da Corte cost., sent. n. 169 del 2018). Sul punto S. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, 1958, 214, che critica fortemente l'esenzione degli agenti contabili degli organi costituzionali dall'obbligo della resa del conto giudiziale e, più in generale, dimostra di non condividere i limiti di sindacato della Corte dei conti giustificati in ragione della garanzia dell'autonomia delle Camere. G. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi delle Camere: garanzia o privilegio?* in *Giur. cost.*, 1981, 1283 ss.; L. FIORENTINO, *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, a cura di C. D'Orta, F. Garella, Roma-Bari, 1977, 331 ss.; G. RIVISECCHI, *Il regolamento di amministrazione e contabilità del Senato della Repubblica: consuetudini vs. regole*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 1/2008, 1 ss. Più recentemente R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, in *Federalismi.it*, 31 luglio 2019, 3 ss. che sottolineano, tra l'altro, come l'autonomia amministrativa e finanziaria delle Camere abbiano rappresentato storicamente uno dei pilastri su cui è stata costruita la loro indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato.

⁴⁹ Sulla riforma tra i tanti S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Rass. Parl.*, 2018, 637 ss.; A. CARBONI, M. MAGALOTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, 1, 2018, 1 ss.; M. PODETTA, *La proposta di riforma regolamentare all'esame del Senato. Gli inadeguati colpi di acceleratore di fine legislatura*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2017, 1 ss.; 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; 1 ss.; A. I. ARENA, *Su alcuni aspetti della "riforma organica" del regolamento del Senato (primi interrogativi e impressioni)*, in *Rass. Parl.*, 1/2018; 7 ss.

integrando l'unico vincolo, di tipo esclusivamente quantitativo, precedentemente previsto dall'art. 14, comma 4, R. S. il quale disponeva che "ciascun gruppo dev'essere composto da almeno dieci Senatori". Un requisito "ibrido", di segno sia quantitativo che qualitativo, era invece previsto nel comma successivo della medesima disposizione, che consentiva Consiglio di Presidenza di autorizzare la costituzione di gruppi parlamentari c.d. "in deroga" o "autorizzati" perché costituiti da almeno cinque senatori ma a condizione che fossero rappresentativi di un partito organizzato a livello nazionale che avesse conseguito un determinato numero di eletti. La nuova formulazione dell'art. 14 R. S. ha affiancato al requisito quantitativo quello "politico-elettorale" in ragione del quale il gruppo deve essere espressivo di un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti, che abbiano presentato propri candidati alle elezioni del Senato con il medesimo contrassegno conseguendo l'elezione di Senatori. L'unica eccezione riguarda le minoranze linguistiche, posto che in forza dell'art. 14, comma 5, R. S., i senatori eletti in Regioni ordinarie ove siano presenti le suddette minoranze o in Regioni speciali i cui Statuti prevedano la loro tutela possono costituire gruppi di cinque senatori. In tal modo, si è consacrato il principio della identità tra soggetto politico e soggetto parlamentare⁵⁰ precludendo la costituzione di gruppi parlamentari privi di una corrispondenza con i soggetti politici presentatisi alle elezioni. In conseguenza di ciò, si è esclusa anche la possibilità di costituzione di gruppi *in deroga*, eccezione fatta per l'ipotesi delle minoranze linguistiche appena richiamata.

Il nuovo assetto della disciplina dei gruppi al Senato è completato poi dalla previsione di cui all'art. 15, comma 3, R. S. che al di fuori delle previsioni di cui ai commi 4, ultimo periodo, e 5 dell'art. 14 R. S. fa divieto di costituire nuovi gruppi in corso di legislatura. Inoltre, è stata anche introdotta, attraverso la modifica dell'art. 16-*bis*, co. 10, R. S., una disciplina di carattere finanziario tesa ad incentivare la continuità dei gruppi nella successione tra legislature⁵¹ poiché si è stabilito che "nel caso in cui un Gruppo parlamentare non sia più costituito nella legislatura successiva, gli eventuali avanzi di gestione sono restituiti al bilancio del Senato" specificandosi, al fine di temperare il rigore della misura, che "si considera ricostituito, in ogni caso, anche il Gruppo parlamentare che, nella legislatura successiva, assuma una denominazione parzialmente diversa da quella assunta nella precedente legislatura, previa intesa tra i rispettivi Presidenti dei Gruppi interessati". Da ultimo, occorre menzionare la novella dell'art. 13, comma 1-*bis* R. S. che, unitamente all'art. 27, comma 3-*bis*, ha previsto, quale specifico deterrente rispetto al fenomeno del transfughismo parlamentare, la decadenza da tutte le cariche parlamentari rivestite all'interno del Consiglio di Presidenza e nell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni per i senatori che abbandonino il proprio gruppo di appartenenza, con l'eccezione del Presidente dell'Assemblea e dei senatori Questori e salvo che i suddetti senatori non vengano espulsi o il gruppo non venga sciolto o venga fuso con altro gruppo.

⁵⁰ U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell'esperienza recente. Contributo allo studio della XVII e della XVIII Legislatura*, in *Federalismi.it.*, 12/2020, 222; L. BARTOLUCCI, *op. cit.*, 31.

⁵¹ M. PODETTA, *op. cit.*; 13; U. RONGA, *op. cit.*, 224.

Orbene, è di immediata evidenza come la *ratio* della riforma in parola sia quella di porre un argine al fenomeno della proliferazione dei gruppi parlamentari in corso di legislatura oltre che, come già detto, disincentivare il passaggio dei senatori da un gruppo ad un altro, fatto più volte verificatosi anche nel corso della XVII e XVIII legislatura⁵², a testimonianza della limitata capacità delle previsioni di cui agli artt. 13, comma 1-*bis* e 27, comma 3-*bis* di porre un freno al fenomeno in questione in ragione della modesta platea dei soggetti interessati dalle disposizioni sanzionatorie cui si è accennato. Sotto il profilo della natura giuridica dei gruppi, aspetto che più ci interessa in questa sede, la riforma della loro disciplina a prima vista parrebbe accentuare il collegamento tra partito politico e gruppo e, di conseguenza, i profili privatistici degli stessi. Si tratta, però, solo di un apparente spostamento dell'asticella verso il versante civilistico. Infatti, il requisito politico-elettorale ora richiesto unitamente a quello numerico per la formazione dei gruppi parlamentari incide, evidentemente, sull'organizzazione e il funzionamento delle Camere ma non si riverbera sulle attività per così dire *extra moenia* da questi poste in essere e, quindi, su quel piano di operatività dei gruppi che la giurisprudenza di legittimità riconduce con una certa sicurezza al diritto privato.

La circostanza che la riforma in questione non solo non abbia accentuato il carattere privatistico dei gruppi ma, all'opposto, pur nel mantenimento della loro natura sincretica, ne abbia accresciuto il carattere pubblicistico, ponendosi a completamento della disciplina introdotta con la riforma dei regolamenti del 2012, è testimoniato dall'ulteriore ragione sottesa alla riforma del 2017, forse meno evidente rispetto a quelle poc'anzi rammentate ma comunque strettamente correlata a quest'ultime. Ci si riferisce all'intenzione di riguadagnare alla disciplina del diritto pubblico, per il tramite della modifica del regolamento del Senato, gli strumenti tesi a limitare i fenomeni in questione. Infatti, a fronte del ricorso a misure di segno privatistico tese a disincentivare il passaggio dei parlamentari da un gruppo ad un altro, si pensi alle già citate clausole penali previste nel regolamento del gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle, come già detto difficilmente compatibili con il principio del libero mandato parlamentare, la modifica regolamentare in parola ha inteso introdurre una nuova disciplina dei gruppi che da un lato disincentivasse il transfughismo e ponesse fine al proliferare dei gruppi in corso di legislatura e dall'altro tenesse conto della previsione di cui all'art. 67 Cost. riconducendo nell'alveo dell'ordinamento parlamentare la sanzione per i senatori che, volontariamente, abbandonino il gruppo attraverso la decadenza dalle cariche rivestite nel Consiglio di Presidenza o nell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni⁵³. Vero è che la sanzione in parola

⁵² Sul punto L. BARTOLUCCI, *op. cit.*, 2 ss.; U. RONGA, *op. cit.*, 212 ss.

⁵³ La decadenza in questione opera solo in presenza di dimissioni volontarie dal gruppo. Di contro, nell'ipotesi di espulsione, in cui non opera la predetta decadenza, sembra esservi un disincentivo, questa volta per i gruppi, in ordine all'allontanamento di titolari di uffici parlamentari. In tal caso, infatti, sarà il gruppo ad essere sanzionato perché non potrà ricoprire la carica in questione attraverso la sostituzione del parlamentare espulso con un nuovo componente del gruppo stesso come evidenziato da U. RONGA, *op. cit.*, 224, nt. 123. Pertanto, la scelta di espellere il senatore dissenziente apparirà particolarmente ponderata. Il gruppo, infatti, dovrà operare una valutazione tra due opposte esigenze, quella di mantenere attraverso un proprio rappresentante, seppur in disaccordo rispetto alla disciplina di gruppo e di partito, il "controllo" della carica in questione, oppure quella di sancire, attraverso l'espulsione, la sopraggiunta perdita di consonanza politica con il senatore in parola, rinunciando così ad occupare la carica parlamentare attraverso un proprio rappresentante. È evidente che la scelta in questione dipenderà dal grado di dissenso del senatore, posto che nel caso di una totale divaricazione tra la sua

non rappresenta un disincentivo al transfughismo per i senatori privi di incarichi ma la previsione di sanzioni ulteriori per quest'ultimi, quali la perdita di alcuni diritti e prerogative, non pare del tutto compatibile con il principio del libero mandato parlamentare, specie in un ordinamento come il nostro che, diversamente da quello tedesco, obbliga i membri delle Camere a fare necessariamente parte di un gruppo⁵⁴, eccezion fatta dopo la riforma del 2017 per i senatori di diritto e a vita cui si riconosce un'autonoma legittimazione, evidentemente non riconducibile al momento politico-elettorale e, quindi, rappresentativo, che la riforma in questione ha inteso valorizzare⁵⁵.

In definitiva, la tendenza più recente dell'ordinamento sembra essere quella di accrescere la regolamentazione dei gruppi in modo da intensificare il legame esistente tra questi e le Camere, così da accentuarne la "strumentalità" rispetto all'esercizio delle loro funzioni costituzionali. Rimane quindi quanto mai attuale l'intuizione di quella dottrina che li aveva definiti "una sotto struttura dell'istituzione parlamentare, un organo interno della camera composta di una pluralità di soggetti che danno vita ad un ordinamento speciale, la cui funzione essenziale consiste nel rendere possibile il concreto realizzarsi dell'ordinamento camerale nel quale si trova inserito"⁵⁶. Riconoscere la strumentalità dei gruppi e la loro riferibilità agli organi delle Camere non si pone in contrasto con la tesi giurisprudenziale della loro natura "ibrida" o "mista". Sul piano dell'ordinamento generale la relazione tra pubblico e privato, sempre meno avvezza a nette separazioni⁵⁷, conosce bene tanto il fenomeno dell'esercizio di funzioni pubblicistiche da parte di soggetti privati, quanto quello dell'impiego di strumenti privatistici

linea politica e quella del gruppo, quest'ultimo non avrà alcun interesse ad annoverare al proprio interno un componente che, in ogni caso, non risponde più alla sua linea politica. In tal caso, infatti, il gruppo continua ad avere solo formalmente un proprio rappresentante chiamato a ricoprire la carica parlamentare in questione. D'altronde, anche il senatore dissenziente che non si riconosca più nella linea politica del proprio gruppo avrà interesse ad esserne espulso piuttosto che ad abbandonarlo onde evitare di incorrere nella decadenza dalla propria carica. Il rischio, però, è che senatori dissenzienti che ambiscono a mantenere la carica parlamentare, piuttosto che lasciare volontariamente il gruppo, facciano in modo di farsi espellere, con buona pace della funzione deterrente della sanzione della decadenza in questione.

⁵⁴ G. SILVESTRI, *op. cit.*, 287, evidenzia come la scelta di formare un gruppo parlamentare sia "volontaria in senso molto ristretto" posto che la costituzione del gruppo è un atto dovuto, potendo il parlamentare scegliere solo a quale gruppo aderire.

⁵⁵ Sul punto S. CURRERI, *Osservazioni a prima lettura sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., 645. L'esigenza di completare la riforma dei gruppi del 2012 attraverso il recupero del loro carattere rappresentativo tramite un più stabile collegamento tra la loro costituzione e le vicende politico elettorali, che non fosse il mero riferimento alla costituzione dei "gruppi in deroga", era già stata criticamente avvertita all'indomani delle novità regolamentari concernenti la pubblicità e la trasparenza del finanziamento da E. BETTINELLI, *op. cit.*, 34.

⁵⁶ G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, 288.

⁵⁷ Il fenomeno è assai complesso e come sottolineato da F. SAITTA, *Strutture e strumenti privatistici dell'azione amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 2016, 569 il rapporto pubblico-privato non deve essere più affrontato in termini di "differenziazione" e di "esclusione" ma di "coesistenza" e di "embricazione". Pone l'accento sull'abbandono della logica dicotomia G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, 244, per il quale le due «categorie» non si determinano più per confronto e in opposizione al diritto civile, ma in relazione a discipline, disaggregabili e scomponibili e con confini mai fissi e netti, di attività oggettivamente valutate per il carattere funzionale e per i riflessi sui terzi». Ciò non pertanto, pur tenendo presente le necessarie e inevitabili forme di ibridazione, non si deve rinunciare a mantenere una qualche forma di distinzione e differenziazione secondo l'insegnamento di S. PUGLIATTI, voce *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.*, Milano 1964, 697, su cui sia consentito rinviare a F. F. PAGANO, *L'attualità del pensiero di Salvatore Pugliatti su "Diritto pubblico e diritto privato"*, in *Dir. Soc.*, 2015, 739 ss.

per il perseguimento di finalità di pubblico interesse da parte di soggetti di natura pubblica. Basti il riferimento all'art. 1, comma 1-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 quale norma espressiva del principio generale in parola. Ebbene, la circostanza che i gruppi sul piano esterno all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni parlamentari pongano in essere atti negoziali, ad esempio per far fronte alla provvista di personale o alle spese necessarie all'attività politica e istituzionale, non esclude la loro natura di organi dell'istituzione parlamentare. Quel che rileva, in modo in parte simile a quanto avviene sul versante dell'ordinamento generale nel caso delle pubbliche amministrazioni, è il tipo di attività, pubblicistica o privatistica posta in essere. Con la differenza che, nel caso dei gruppi, la natura pubblica o privata dell'attività si evincerà dalla sua proiezione o meno all'interno dell'organizzazione e del funzionamento dei due rami del Parlamento. Non vi possono essere dubbi, infatti, che l'instaurazione di rapporti di lavoro da parte del gruppo non incida sull'organizzazione delle due Camere, diversamente da quanto avviene con l'espulsione di un parlamentare dissenziente, con l'ovvia conseguenza di escludere la giurisdizione del giudice ordinario in questo secondo caso e radicarla nel primo. Il recente orientamento delle Sezioni Unite, facendo applicazione della giurisprudenza pregressa della Cassazione, giunge alle medesime conclusioni, ma senza premurarsi di inserirle in una più compiuta cornice teorica alla luce delle novelle regolamentari cui si è fatto cenno e della più generale interazione tra pubblico e privato che di recente tende ad interessare sempre di più lo stesso diritto costituzionale.

4. La possibile espansione della giurisdizione domestica delle Camere nei riguardi dei rapporti "intra moenia" dei gruppi parlamentari

L'ordinanza da cui hanno preso le mosse queste riflessioni, nel riconoscere che il Senato può decidere, nell'ambito della propria autonomia normativa, le modalità attraverso le quali tutelare il parlamentare dissenziente espulso dal gruppo, lascia insoluti non pochi interrogativi. In primo luogo, non chiarisce se gli attuali organi di autodichia previsti in forza dell'art. 72 lett. b) del T.U. delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica siano competenti a decidere in ordine ai rapporti controversi tra parlamentare e gruppo di appartenenza. In secondo luogo non si premura di verificare se i suddetti organi di autodichia, alla luce della loro attuale composizione, siano comunque in grado di assicurare il diritto ad un giudice terzo e imparziale. Sotto questo profilo la pronuncia sembra deludere le aspettative degli autori più ottimisti⁵⁸ circa il ruolo che la Su-

⁵⁸ R. DICKMAN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di deliberazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della "grande regola" del diritto al giudice*, in *Federalismi. it.*, 14/2019, 2 ss. che evidenzia il carattere innovativo dell'orientamento della Cassazione che ha ammesso il regolamento preventivo di giurisdizione rispetto ad organi di autodichia che sarebbero organi giurisdizionali solo in senso oggettivo. G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in *Questione giustizia online*, 17 settembre 2019, sembra ritenere che la Cassazione abbia definito dei più stringenti limiti per il ricorso all'autodichia rispetto ai "blandi" contenuti dell'*obiter* della Corte cost., sent. n. 262 del

prema Corte pareva essersi ritagliato in occasione delle ordinanze 8 luglio 2019, n. 18265 e n. 18266 con le quali per la prima volta aveva ammesso il regolamento preventivo di giurisdizione rispetto agli organi di giurisdizione domestica.

Infatti, il controllo operato dalla Suprema Corte in ordine ai limiti del ricorso all'autodichia dovrebbe essere svolto in due momenti o comunque su due piani. Il primo volto a verificare, come pure sembra avvenuto anche nel caso di specie, se sussistano i presupposti per radicare la giurisdizione domestica delle Camere, ossia se il rapporto in questione "debba ricevere una definitiva regolamentazione domestica"⁵⁹ in forza dell'autonomia regolamentare di cui godono i due rami del Parlamento; e se sussista, quindi, quel collegamento tra autonomia normativa e conseguente momento applicativo richiesto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 262 del 2017 al fine di giustificare il radicamento della giurisdizione delle Camere. Il secondo, teso ad accertare il rispetto da parte degli organi in parola dei principi costituzionali e convenzionali in tema di imparzialità e terzietà del giudice, il che implica una valutazione circa la composizione dei suddetti organi⁶⁰ e la loro rispondenza ai caratteri a suo tempo enucleati dalla sentenza Savino della Corte EDU⁶¹.

Nella pronuncia *de qua*, invero, non vi è traccia di questa seconda verifica da parte della Cassazione, il che induce a guardare in modo molto più cauto all'apertura rappresentata dal rimedio del regolamento preventivo di giurisdizione. Se, infatti, non vi è dubbio che il suo impiego abbia chiarito in modo definitivo che esiste un giudice della giurisdizione anche con riferimento agli organi di autodichia⁶² onde verificarne i limiti, deve al contempo evidenziarsi come l'ampiezza e le caratteristiche di siffatto controllo non si siano ancora sufficientemente attestati nella giurisprudenza di legittimità.

Procedendo con ordine, però, occorre prima di tutto evidenziare come ad essere dubbia sia la stessa possibilità di estendere l'autodichia a tale tipologia di rapporti. Vero è che quella del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza è una vicenda interna alle

2017. Maggiormente critici nei riguardi dell'orientamento assunto dalla Cassazione E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica: tra volontà di "fare giustizia" dei privilegi dei parlamentari, ingiustificata disparità di trattamento e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti*, in *Consulta OnLine*, 3, 2019, 454, secondo la quale la Cassazione avrebbe acriticamente recepito il contenuto della pronuncia della Consulta n. 262 del 2017. S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, 25 luglio 2019, parla di "resa" della Cassazione all'orientamento della Corte costituzionale.

⁵⁹ Cass., SS. UU, 8 luglio 2019, n. 18266.

⁶⁰ A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, 156, 158,

⁶¹ Su cui, tra i tanti, G. MALINCONICO, *La Corte Europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sentenza n. 14/2009 della CEDU)*, in *Federalismi.it*, 9/2009, 1 ss.; C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2009, 1 ss.; ID, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 1074 ss.; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2009, 1051 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, in *Forum di Quaderni Costituzionali.*, 2009, paper 202, 1 ss.

⁶² R. DICKMAN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di deliberazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della "grande regola" del diritto al giudice*, cit., 2.

Camere idonea ad incidere sulla loro organizzazione e sul loro funzionamento, ma è altrettanto vero che sin dalle sue origini la giurisdizione domestica dei due rami del Parlamento ha riguardato la possibilità per il Parlamento di risolvere controversie amministrative sorte con i propri dipendenti⁶³ o tutt'al più nei confronti di soggetti terzi che entrino in contatto con l'ordinamento "sezionale" delle Camere. Basti pensare come, già in epoca statutaria, "la prerogativa dell'autodichia delle Camere era considerata una norma indiscussa"⁶⁴ e la giurisprudenza del Consiglio di Stato l'aveva riconosciuta, oltre che con riguardo ai dipendenti, anche con riferimento a rapporti intrattenuti dalla Camera dei Deputati con soggetti estranei alla stessa. Ad esempio, stabilendo che anche le deliberazioni concernenti la materia degli appalti non potessero considerarsi atti amministrativi suscettibili di sindacato davanti al giudice amministrativo⁶⁵. Si faceva applicazione, al riguardo, della distinzione tra atti amministrativi in senso formale e in senso sostanziale⁶⁶ e della teoria degli "atti amministrativi emanati da organi non amministrativi"⁶⁷.

Anche in epoca repubblicana l'autodichia ha continuato ad avere ad oggetto gli atti amministrativi adottati dagli organi delle Camere concernenti i rapporti con il personale e con i soggetti terzi, suscitando non poche perplessità in dottrina in ragione del fatto che si tratta di atti "totalmente avulsi dall'esercizio le funzioni costituzionali" del Parlamento e, ciò non pertanto ugualmente sottratti al sindacato del giudice comune in funzione della salvaguardia dell'autonomia delle Camere⁶⁸. La circostanza che il sindacato degli organi di giurisdizione domestica abbia ad oggetto i rapporti amministrativi che il Senato instaura con il proprio personale e con soggetti esterni ben si evince dall'attuale formulazione dell'art. 72 del T.U. delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica che individua gli ambiti di giurisdizione della Commissione contenziosa, ossia: a) i ricorsi presentati dai dipendenti del Senato, in servizio o in quiescenza, contro gli atti e i provvedimenti adottati dall'Amministrazione parlamentare, unitamente ai ricorsi avverso le procedure di reclutamento del personale e b) i ricorsi presentati avverso atti e provvedimenti amministrativi del Senato non rientranti nelle categorie *sub a)*. Sotto questo versante è certamente difficile ricondurre il provvedimento di espulsione del parlamentare dissenziente adottato dagli organi del gruppo non solo nella categoria degli atti ricompresi dall'art. 72 *sub a)* ma anche in quella residuale di cui alla lettera b).

⁶³ N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, voi. IV, Roma, 1988, 3, evidenzia come l'istituto vada considerato congiuntamente agli altri due elementi costitutivi della c.d. tricotomia degli organi costituzionali dello Stato, ossia l'autonomia e l'autarchia. Sulle origini storiche dell'autodichia risalenti alle funzioni giurisdizionali dei primi parlamenti e alla pretesa di indipendenza nei confronti del Re e dell'altra Camera R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, a cura di C D'Orta e F. Garella, Roma-Bari, 303 ss.

⁶⁴ M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, 62.

⁶⁵ Cons. St., Sez. V, n. 415 del 1898.

⁶⁶ A. SAVIGNANO, *Gli atti amministrativi delle Camere e la loro sindacabilità*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 638.

⁶⁷ N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, 218 ss.; ID, *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, cit., 12.

⁶⁸ A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, 167.

Pur volendo accogliere la tesi che i gruppi sono organi interni delle Camere, a loro volta composti da una pluralità di organi e strumentali all'esercizio delle funzioni politiche di quest'ultime, deve evidenziarsi come questi non siano organi amministrativi chiamati a svolgere funzioni serventi nei riguardi dell'organo politico. Non sono annoverabili, insomma, nell'ambito di quegli specialissimi e atipici apparati amministrativi che fungono da strutture di supporto degli organi costituzionali⁶⁹ e che sono espressione di quella autonomia amministrativa, contabile e finanziaria dei due rami del Parlamento cui si correla, a completamento della medesima autonomia, l'esercizio della giurisdizione domestica nei confronti dei propri dipendenti.

I gruppi, come si è cercato di evidenziare richiamando le recenti evoluzioni di disciplina che li hanno caratterizzati, sono istituzioni delle Camere che operano sul piano dell'esercizio di funzioni politiche e adottano atti che sono espressione di scelte politiche che, a loro volta, si riverberano sull'esercizio delle attribuzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo del Parlamento. Gli apparati serventi degli organi costituzionali, invece, agiscono a livello amministrativo attraverso l'adozione di atti che non sono in alcun modo espressione di scelte di carattere politico ma che sono destinati a garantire il corretto ed efficiente svolgimento delle funzioni delle Camere⁷⁰. In altre parole, l'attività posta in essere dall'amministrazione dei due rami del Parlamento mette in condizione le molteplici articolazioni interne di quest'ultime, quali ad esempio proprio i gruppi, di svolgere le proprie funzioni costituzionali. La circostanza che le attività poste in essere dai gruppi siano nettamente diverse da quelle svolte dagli apparati serventi dei due rami del Parlamento induce ad escludere, quindi, come già aveva fatto la Cassazione, l'applicabilità della lett. a) dell'art. 72 del T.U. alle vicende dei parlamentari dissenzienti espulsi dal gruppo di appartenenza. Nessuna assimilazione può esservi, infatti, tra i dipendenti dei due rami del Parlamento e i componenti dei gruppi parlamentari.

Parimenti, però, neppure la fattispecie in questione potrebbe essere ricondotta alle controversie di cui alla lett. b) dell'art. 72 T.U., profilo problematico che invero la Cassazione lascia insoluto. In primo luogo, perché detta norma nella prassi è stata interpretata come riferita all'impugnazione di provvedimenti rivolti a soggetti terzi e si è già detto come i gruppi e i parlamentari che ne fanno parte non siano certo soggetti esterni alle Camere. In secondo luogo, perché la disposizione in parola, coerentemente con le origini dell'autodichia, fa riferimento espressamente agli atti e ai provvedimenti adottati dall'amministrazione del Senato, ossia dagli apparati serventi della Camera in questione. Nessun riferimento vi è con riguardo ad atti posti in essere da organi interni aventi funzioni politiche, quali sono i gruppi. Quest'ultimi, quindi, muovendosi come già detto sul piano dell'esercizio di funzioni certamente non amministrative delle Camere non sembrano in grado di porre in essere atti suscettibili

⁶⁹ F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, cit., 13.

⁷⁰ La distinzione tra i due piani di attività appena citati si desume chiaramente in S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 304.

di essere ricompresi tra quelli di cui all'art. 72 lett. b) del predetto T.U. Ben inteso, neppure si vuol qui suggerire che i provvedimenti di espulsione dei gruppi siano atti politici insuscettibili di sindacato giurisdizionale⁷¹. Non solo in tal caso difetterebbe il requisito soggettivo che vuole che gli atti in questione siano "adottati dal Governo, e cioè dall'autorità cui compete, altresì, la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica"⁷² ma mancherebbe anche quell'assenza di predeterminazione del contenuto normativo dell'atto che la Corte costituzionale ritiene condizione necessaria perché possa rinvenirsi la categoria in parola⁷³. Le ipotesi di espulsione dal gruppo, così come in generale tutta la materia dei rapporti tra il parlamentare e il gruppo, sono infatti contenute nei relativi statuti/regolamenti adottati dagli stessi gruppi parlamentari cui deve farsi riferimento al fine di verificare la legittimità dell'espulsione.

In definitiva, è da ritenersi quantomeno "ardita" qualsiasi interpretazione che volesse ricondurre la tutela del parlamentare espulso dal gruppo alle ipotesi di cui all'art. 72 lett. a) e b) del T.U. le cui previsioni sono rivolte ad apprestare tutela, nell'ambito dell'ordinamento camerale, a tutt'altra tipologia di rapporti di segno essenzialmente amministrativo.

Ciò detto, le ragioni di perplessità nei confronti dell'autodichia quale sede di tutela del parlamentare espulso dal gruppo non riguardano esclusivamente la natura certamente non amministrativa del provvedimento di espulsione del parlamentare ma, come già accennato, si estendono anche all'attuale composizione degli organi di giurisdizione domestica del Senato e, ancor più, della Camera. Com'è noto, l'art. 72 e l'art. 75 del citato T.U. disciplinano, rispettivamente, la composizione della Commissione Contenziosa e del Consiglio di Garanzia del Senato individuando le modalità di nomina e i requisiti soggettivi dei loro componenti. Ebbene, nel caso della Commissione contenziosa, che è organo di primo grado, l'art. 72 ha previsto un collegio composito a seconda della tipologia di controversia esaminata, ossia se afferente al rapporto di servizio dei dipendenti, oppure le relazioni che vengono ad instaurarsi con i soggetti terzi, ma in ambo i casi si è prevista la presenza maggioritaria di senatori aventi requisiti soggettivi di carattere tecnico per farvi parte (magistrati, professori universitari e avvocati). Il Collegio di Garanzia, quale organo di appello, invece è composto interamente da componenti del Senato dotati dei già citati requisiti soggettivi senza alcuna integrazione da parte di altri soggetti.

Orbene, una composizione siffatta probabilmente è già di per sé poco idonea a soddisfare i requisiti di terzietà e imparzialità del giudice domestico in relazione alle controversie di cui alle lettere a) e b) dell'art. 72. Vero è che gli organi di giurisdizione chiamati a decidere, anche in ultimo grado, sono diversi da quelli chiamati ad adottare i provvedimenti ammini-

⁷¹ Sulla categoria in questione P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 223 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, 2 ss. Più recentemente V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti 'atti politici' e atti di 'alta amministrazione'*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 121 ss.; G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, 2012, 370 ss.; F. F. PAGANO, *Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 863 ss.

⁷² Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 2009, n. 6094; sez. V, 6 maggio 2011, n. 2718.

⁷³ Corte cost., sent. n. 81 del 2012.

strativi impugnati e i componenti chiamati a far parte del collegio dovrebbero offrire tutto sommato sufficienti garanzie di professionalità in ragione del possesso di requisiti tecnici⁷⁴, ma è altrettanto vero che gli organi di autodichia sono composti in prevalenza da soggetti appartenenti alla medesima istituzione, seppur non al medesimo organo, che ha adottato gli atti contestati, sicché una scelta improntata a comporre i collegi in parola esclusivamente o in maggioranza con soggetti esterni all'istituzione parlamentare risulterebbe certamente più garantista sotto il profilo della terzietà del giudice⁷⁵ contribuendo a stemperare le critiche di quanti rinvencono nell'autodichia una violazione del fondamentale principio del *nemo iudex in causa propria*⁷⁶.

A maggior ragione dubbi in ordine alla “serenità di giudizio” degli organi di autodichia potrebbero sorgere in relazione a controversie aventi ad oggetto l'espulsione dal gruppo di un parlamentare dissenziente. In primo luogo, perché del collegio giudicante potrebbero far parte senatori appartenenti al medesimo gruppo e che certamente andrebbero sostituiti dai componenti supplenti per evidenti ragioni di terzietà. In secondo luogo, i senatori, pure facenti parte di gruppi diversi da quello del parlamentare espulso, potrebbero essere ugualmente condizionati dalle vicende politiche sottese all'espulsione, dalle relazioni politiche che intercorrono tra il proprio gruppo e quello cui apparteneva il parlamentare espulso o dai rapporti politici e personali eventualmente esistenti tra gli stessi senatori giudici dell'autodichia e il senatore cacciato dal gruppo. Già in relazione ai rapporti tradizionalmente ascritti alla giurisdizione domestica delle Camere, la dottrina aveva evidenziato come vi si «il rischio che i “giudici camerati” subiscano dei condizionamenti in virtù delle relazioni eventualmente intrattenute con le parti o con altri individui all'interno del “microcosmo” della Camera: non sembra, insomma che possano propriamente definirsi come “giudici terzi”»⁷⁷. Queste medesime considerazioni valgono ancor di più nel caso in cui gli organi di giurisdizione domestica siano chiamati a tutelare il parlamentare cacciato dal gruppo e specialmente alla Camera dei Deputati dove, ancor più che al Senato, la provenienza interamente parlamentare e quindi in-

⁷⁴ Il legame circa il rafforzamento delle garanzie e i requisiti soggettivi richiesti ai giudici dell'autodichia è evidenziato, con riferimento all'istituzione del Consiglio di Giurisdizione della Camera dei Deputati, da G. RIVOLTA, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003, 279.

⁷⁵ Sulla controversa composizione degli organi di autodichia e sulla necessità di una loro modifica che, facendo venir meno il loro *deficit* di terzietà, potrebbe stemperare le critiche mosse sotto questo aspetto alla giurisdizione domestica delle Camere A. D'ANDREA, *op. cit.*, 171-172, che mette in luce come «[a]lmeno in astratto [...] è ragionevole (oltre che auspicabile) ipotizzare che se le norme regolamentari riuscissero ad assicurare concretamente un'apprezzabile distanza tra tale “giudice” e l'organo camerale che pone in essere la disciplina normativa su cui si fondano le legittime pretese dei sottoposti al giudizio interno, le facili obiezioni sull'imparzialità dell'organo giudicante potrebbero quantomeno ridursi e forse consentire una sufficiente indipendenza di “un giudice” che tuttora opera nell'ordinamento per preservare l'indipendenza garantita delle Camere, o anche solo in forza della “tradizione” che le Camere (ma non solo) ritengono di non dover abbandonare»

⁷⁶ S. PANUNZIO, *op. cit.*, 279.

⁷⁷ C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, cit., 1084, che evidenzia come uno dei maggiori aspetti problematici dell'autodichia sia l'eccesso di autonomia delle Camere cui farebbe seguito un “sorta di eccesso di indipendenza” nei riguardi degli altri poteri dello Stato.

terna dei giudici dell'autodichia si presta a risolversi in una "denegazione di terzietà" in danno del singolo parlamentare che reclami tutela nei confronti del gruppo al quale apparteneva⁷⁸.

La Cassazione, come più volte accennato, ha riconosciuto che il Senato, nell'ambito della propria autonomia, possa decidere con le modalità da questi ritenute più opportune le controversie che possano sorgere tra gruppo e parlamentare espulso. Come già detto, sotto questo profilo la pronuncia è convincente nella misura in cui fa applicazione dell'orientamento da ultimo espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 262 del 2017 che, com'è noto, ha ricondotto l'autodichia delle Camere alla sussistenza dell'autonomia normativa delle stesse, sicché detta autonomia si estenderebbe, trovandovi una logica prosecuzione, anche al momento applicativo delle norme poste in essere dai due rami del Parlamento. In tal modo, la giurisdizione domestica sarebbe ammissibile in tutte le ipotesi in cui nella materia in questione le Camere abbiano esercitato la loro potestà normativa dando così vita ad una "connessione biunivoca" tra autonomia normativa delle Camere, autocrinia e autodichia⁷⁹. Da più parti in dottrina⁸⁰ è stato evidenziato il cambiamento di prospettiva della Corte che parrebbe aver abbandonato l'orientamento che riconduce l'autodichia alla garanzia di indipendenza delle Camere da qualsiasi altro potere e alla posizione di centralità da queste rivestita all'interno dell'ordinamento. La Cassazione sembra porsi sulla medesima linea interpretativa là dove afferma che "le ragioni di tale conclusione sono da rinvenire non nell'affermazione, o nel riconoscimento, di un trattamento privilegiato 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". Del resto, non vi è dubbio che i gruppi parlamentari trovino la propria disciplina, come già detto sempre meno minimale, principalmente nei regolamenti parlamentari, ossia negli atti attraverso i quali meglio si esprime l'autonomia che la Carta fondamentale riconosce al Parlamento.

L'orientamento espresso dalla Cassazione è quindi coerente con la giurisprudenza della Consulta. Questo, però, non significa che sia condivisibile nella misura in cui omette di evidenziare che la libertà del Senato di decidere, secondo le modalità da questi stabilite, le controversie tra gruppi e parlamentare dissenziente trova un limite nel rispetto dei principi di terzietà e imparzialità che devono caratterizzare il giudice domestico, prima di tutto avuto riguardo alla sua composizione. Al riguardo, si sono già espresse le forti ragioni di perplessità che inducono a ritenere che l'attuale struttura degli organi di autodichia del Senato e, ancor

⁷⁸ A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it.*, 20 febbraio 2019, 4.

⁷⁹ A. LO CALZO, *op. cit.*, 142; A. VACCARI, *La Corte e l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Rass. parl.*, 2018, 321 ss.; G. BUONUOMO, *op. cit.*; e L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2018, 204. Sui profili di continuità della pronuncia con la giurisprudenza costituzionale pregressa N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2017, 1 ss.

⁸⁰ A. LO CALZO, *op. cit.*, 142; 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 AIC*, 1/2018, 32.

più della Camera, non soddisfino i suddetti principi, a maggior ragione con riferimento alle controversie tra i gruppi e i parlamentari espulsi dagli stessi.

In definitiva, non solo deve escludersi che l'attuale disciplina di cui all'art. 72 T.U. lett. a) e b) contempra la giurisdizione del Senato sui rapporti tra parlamentare e gruppo di appartenenza, ma deve anche concludersi nel senso che qualora in futuro la Camera Alta decidesse di intervenire per colmare la lacuna normativa in parola, individuando gli organi di giurisdizione domestica competenti a decidere le controversie tra gruppi e senatori espulsi, dovrebbe comunque dar vita ad organi di autodichia competenti esclusivamente a pronunciarsi su tale materia e composti prevalentemente da soggetti esterni al Senato e quindi, posti in posizione di sostanziale terzietà rispetto alle controversie chiamati a risolvere.

Un differente approccio, magari teso ad attribuire la competenza in questione al Consiglio di Presidenza del Senato, ad esempio sulla scorta della circostanza che secondo l'art. 12 R. C. l'Ufficio di Presidenza della Camera è competente a decidere i ricorsi circa la costituzione e la prima convocazione dei gruppi, non sembrerebbe soddisfare quella necessaria terzietà e imparzialità che pure è richiesta ai giudici domestici affinché questi possano ritenersi compatibili non solo con la Costituzione ma anche con la CEDU. Valgono in questo caso le considerazioni già svolte in ordine alla composizione degli organi di autodichia in ragione del carattere interamente politico (fatta eccezione per il Segretario Generale che vi partecipa con voto solo consultivo) dell'Ufficio/Consiglio di Presidenza dei due rami del Parlamento. Tra l'altro, la disposizione in questione, che non trova corrispondenza nel regolamento del Senato e che ha una limitata applicazione, posto che riguarda vicende dei gruppi riconducibili esclusivamente alla loro costituzione, parrebbe configurare più che altro una funzione giustiziale e non materialmente giurisdizionale⁸¹ dell'Ufficio di Presidenza che, dal tenore della disposizione, sembrerebbe chiamato a decidere i ricorsi in parola in via meramente amministrativa.

5. La tutela del singolo parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza davanti alla Corte costituzionale in sede di conflitto tra poteri

Sino a questo momento si è riflettuto sulla giurisdizione domestica delle Camere quale possibile sede di tutela del parlamentare espulso dal gruppo, sulla scorta dell'orientamento recentemente fatto proprio dalla Cassazione. Deve però evidenziarsi come quella dell'autodichia non rappresenti l'unica possibilità di garanzia del libero mandato del parlamentare dissenziente nei confronti del gruppo di appartenenza. L'esigenza di conciliare la tutela del parlamentare con il rispetto dell'autonomia di cui le Camere godono nei confronti

⁸¹ La Corte costituzionale con la sent. n. 284 del 1986 aveva osservato che agli Uffici di Presidenza della Camera dei Deputati e al Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica, «quando decidono le controversie di impiego del personale, è stata riconosciuta la natura giurisdizionale (cfr. Cass. civ., Sez. un., 23 aprile 1986 n. 2861)».

degli altri poteri dello Stato, specialmente nei riguardi del potere giudiziario⁸², può benissimo indurre ad escludere la giurisdizione del giudice comune rispetto a una controversia che, inevitabilmente, si riflette sulla loro organizzazione interna così richiamando la categoria degli *interna corporis acta* e la speciale immunità riconosciuta dalla Corte costituzionale⁸³ all'incerta e variegata gamma di atti che vi rientrano.

Per il vero, la problematica della tutela del parlamentare espulso dal proprio gruppo può essere riguardata da una prospettiva diversa rispetto a quella fatta propria dal Senatore De Falco. Quest'ultimo, nell'impugnare il provvedimento di espulsione dal gruppo del Movimento 5 Stelle, ha inteso far valere la sua illegittimità rispetto all'art. 21 del regolamento interno del gruppo stesso senza considerare, però, che la propria domanda di giustizia si sarebbe inevitabilmente infranta con l'impermeabilità dell'ordinamento camerale rispetto alle interferenze del potere giudiziario. Di contro, la problematica in questione andrebbe riguardata da una prospettiva differente, ossia quella della tutela delle prerogative del parlamentare nei riguardi del gruppo di appartenenza quando queste siano lese dallo statuto/regolamento del gruppo stesso, posto che è ben possibile che proprio dagli atti di autoorganizzazione di tali organi dell'istituzione parlamentare discendano lesioni di prerogative, attribuzioni, diritti e garanzie dei componenti della Camere. La dottrina, del resto, ha già avuto modo di individuare nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato la sede più idonea per tutelare il parlamentare dissenziente⁸⁴. Si tratta di una prospettiva divenuta, almeno in astratto, molto più realistica a seguito dell'ordinanza n. 17 del 2019⁸⁵ della Corte costituzionale che, com'è noto, ha riconosciuto al singolo parlamentare la qualifica di potere dello Stato allo scopo di far valere prerogative "diverse e distinte da quelle che spettano loro in quanto componenti dell'assemblea" o in ogni caso al fine di reagire nei confronti di "una sostanziale negazione o un evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale"⁸⁶ di cui all' art. 37, comma 1, della legge n. 87 del 1953.

⁸² Su cui cfr. F. CARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in *L'amministrazione degli organi costituzionali*, cit., 7 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, spec. 209 ss.

⁸³ Corte cost., sent. n. 379 del 1996.

⁸⁴ A. SAITTA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello stato, garanzia dell'insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 305 ss.; A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, cit., 621 ss.; ID, *Disciplina dei gruppi e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., 19; R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *Federalismi.it*, 13/2018,12-13; R. BIFULCO, *op. cit.*, 6.

⁸⁵ Sulla quale, tra i tanti commentatori, V. BALDINI, *La Corte e il conflitto di attribuzioni sollevato da parlamentari in relazione alla legge di bilancio: tra diritti violati e modelli quesiti*, in *Diritti fondamentali*, 1/2019, 1 ss.; A. RUGGERI, *Il "giusto" procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 591 ss.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Giur. cost.*, 2019, 191 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4/2019, 1 ss.

⁸⁶ Come da ultimo ribadito da Corte cost., ord. n. 60 del 2020.

Benché, sino ad ora, nessuno dei conflitti portati alla cognizione della Corte sia riuscito a superare in sede di ammissibilità la “soglia di evidenza”⁸⁷ in ordine alla gravità della lesione perpetrata in danno delle prerogative e delle attribuzioni del parlamentare considerato *uti singulus*, non vi è dubbio che l’apertura rappresentata dall’orientamento in parola possa riverberarsi positivamente sulla specifica tutela invocata dal parlamentare cacciato dal gruppo. In primo luogo perché il ricorso al conflitto inter-organico a garanzia delle attribuzioni del parlamentare diverse da quelle di componente dell’Assemblea può benissimo estendersi oltre la tutela del giusto procedimento legislativo⁸⁸ sino a far valere tutte le lesioni di attribuzioni individuali di potere costituzionale e finanche la compressione degli stessi caratteri della funzione parlamentare. Nello specifico caso del senatore espulso sulla base di regole statutarie non improntate al rispetto del principio di democraticità e magari accompagnate da sanzioni di carattere patrimoniale nei suoi confronti, ad essere immediatamente inciso è lo stesso modo di essere della funzione parlamentare. Si tratta della garanzia del libero mandato parlamentare di cui all’art. 67 Cost. il quale riconosce “una sfera di tutela, costituzionalmente definita, della libertà del parlamentare come tale, nell’esercizio del proprio mandato”⁸⁹ a difesa della quale il parlamentare potrebbe sempre agire in sede di conflitto tra poteri⁹⁰. In secondo luogo, l’orientamento definitivamente inaugurato con l’ordinanza 17 del 2019 ha confermato quanto già pareva desumersi, più timidamente, da altre pronunzie⁹¹, ossia il superamento dell’idea che il conflitto di attribuzione tra poteri non potesse assumere i tratti di un conflitto “endo-organico”⁹². Di conseguenza se si condivide la tesi, precedentemente richiamata, secondo la quale i gruppi parlamentari sono organi interni dell’istituzione parlamentare, se ne dovrebbe riconoscere la legittimazione passiva in sede di conflitto di attribuzione tra poteri, così consentendo al parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza di far valere le menomazioni rispetto all’esercizio del libero mandato parlamentare discendenti dallo statuto

⁸⁷ S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. Notazioni a margine dell’ordinanza n. 17 del 2019, in *Rivista AIC*, 2019, 246 ss.

⁸⁸ Come da ultimo prospettato, con riferimento alla possibilità del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte dei promotori delle candidature delle elezioni politiche, alla stregua di quanto previsto dalla Consulta nel 1978 per il comitato promotore del referendum, per far valere lesioni delle “prerogative” derivanti dal procedimento di Verifica delle elezioni di cui all’art. 66 Cost, da A. SAIITA, *L’evoluzione dell’autonomia costituzionale delle Camere: quadro comparato e peculiarità italiane*, in *Il Filangeri*, 2019, 37. Possibilità quest’ultima ripresa da C. TUCCIARELLI, *Introduzione. La verifica dei poteri tra questioni note e nuove prospettive*, *Ibidem*, 20. Sulla possibilità di fare impiego del conflitto sollevato dal singolo parlamentare a tutela dell’esercizio del libero mandato proprio con riferimento alla disciplina interna ai gruppi e ai contenuti dei loro statuti/regolamenti G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quad. cost.*, 1/2020, 146.

⁸⁹ D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale dell’A.I.C., Padova, 2001, 65.

⁹⁰ A. SAIITA, *Conflitti di attribuzioni, poteri dello stato, garanzia dell’insindacabilità e tutela costituzionale del singolo parlamentare*, 325.

⁹¹ Corte cost., ord. n. 149 del 2016 la cui portata ampliativa sotto questo specifico aspetto era già stata rilevata da M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giur. cost.*, 2016, 1107 ss.; E. MALFATTI, M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, a cura di R. Romboli, Torino, 2017, 297 ss., 306.

⁹² G. P. GUARINI, *La Corte costituzionale ancora su conflitti tra poteri sollevati da singoli parlamentari tra conferme e prospettive di sviluppo (a margine delle ordinanze nn. 274 e 275 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020, 156.

del gruppo. Il radicamento della legittimazione passiva dei gruppi in sede di conflitto inter-organico, divenuto “endo-organico”, invero, dovrebbe apparire più agevole alla luce della tesi che li considera organi delle Camere⁹³. Di contro, la loro ricostruzione quali forme o espressioni del pluralismo politico e sociale riconducibili all’art. 2 della Carta fondamentale rischia di rendere più farraginoso per il parlamentare espulso dal gruppo l’accesso alla Corte. Sul punto è sufficiente richiamare la notoria ritrosia della giurisprudenza costituzionale a riconoscere la legittimazione al conflitto di soggetti esterni allo Stato-apparato, quali ad esempio i partiti politici⁹⁴, con la sola eccezione del comitato promotore del referendum⁹⁵, e nonostante le sollecitazioni di certa dottrina rispetto al riconoscimento della legittimazione al conflitto addirittura di soggetti quali le confessioni religiose⁹⁶.

In ogni caso, al momento la legittimazione passiva dei gruppi parlamentari in sede di conflitto tra poteri sembra arrestarsi davanti ad una giurisprudenza costituzionale che non pare aver portato a piena maturazione quel processo di “sfrangiamento” e “assottigliamento” della nozione di potere dello Stato avviato dalla Corte anche nei riguardi del potere legislativo⁹⁷ e che ha segnato una tappa importante, ma evidentemente non definitiva, con l’ordinanza n. 17 del 2019. Sotto questo profilo è difficilmente condivisibile e sembra non tener conto della prassi parlamentare e del processo di rafforzamento dei gruppi all’interno delle dinamiche parlamentari, cui pure si è fatto cenno, il recente orientamento fatto proprio dalla Corte con l’ordinanza n. 60 del 2020 là dove afferma che “*infatti, l’indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico (sentenze n. 174 del 2009, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998) – venendo garantita dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Costituzione la tendenziale proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni – non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento*”. Orientamento quest’ultimo che, per i primi commentatori della sentenza⁹⁸,

⁹³ Sembra optare per una posizione intermedia A. CIANCIO, *Disciplina dei gruppi e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., 21, là dove afferma che “le convinzioni già espresse sulla natura di questi ultimi e il loro possibile inquadramento tra le autonomie funzionali lasciano auspicare una possibile apertura del Giudice costituzionale nel senso di intravedere anche nei gruppi parlamentari figure organizzative, che, per quanto non qualificabili come organi delle Camere in senso proprio, appaiano, tuttavia, titolari di funzioni di riconosciuto rilievo costituzionale la cui imputazione finale sia riferibile allo Stato-autorità⁷⁹, come tali tutelabili con lo strumento adesso in esame, previa la riconosciuta loro legittimazione (attiva e, correlativamente, passiva) al conflitto di attribuzione.”.

⁹⁴ Corte cost., ord. 24 febbraio 2006, n. 79, con cui è stata negata la legittimazione al conflitto dell’associazione politica denominata “La Rosa nel Pugno – Laici Socialisti Liberali Radicali”, annotata criticamente da P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei processi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. Cost.*, 2006, 668 ss., che non manca di evidenziare il diverso approccio al problema da parte dell’ordinamento tedesco in forza di una maggiore “istituzionalizzazione” dei partiti all’interno dello Stato.

⁹⁵ Corte cost., sent. n. 69 del 1978.

⁹⁶ A. GUAZZAROTTI, *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quad. cost.*, 2002, 224.

⁹⁷ G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 280.

⁹⁸ R. DICKMAN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari (nota a Corte cost., ord. 26 marzo 2020, n. 60)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020, 91 ss.

sembra sciogliere definitivamente e in senso negativo i dubbi in ordine alla legittimazione al conflitto dei gruppi lasciati insoluti dall'ordinanza n. 17 del 2019.

In disparte del fatto che non è detto che dall'orientamento del giudice costituzionale appena riferito si debbano trarre conseguenze così drastiche che escludano del tutto futuri ripensamenti della Corte in ordine alla legittimazione dei gruppi, qui preme evidenziare come tale riconoscimento avrebbe delle innegabili ricadute positive per la tutela del parlamentare dissenziente e, più in generale, per garantire, tramite lo strumento del conflitto di attribuzione, una qualche forma di verifica sulla legittimità costituzionale degli statuti/regolamenti di autoorganizzazione dei gruppi i quali dovrebbero offrire garanzie di tipizzazione delle ipotesi di espulsione, unitamente ad una sua più rigorosa procedimentalizzazione⁹⁹. Infatti, in difetto di qualsiasi forma di controllo da parte del Presidente della Camera o dell'Ufficio/Consiglio di Presidenza, pure auspicato in dottrina e nella pratica parlamentare in ragione delle previsioni regolamentari (art. 15, comma 2-*bis*, R. C. e art. 15, comma 3-*bis*) che ne prescrivono la trasmissione entro cinque giorni dall'approvazione alla Presidenza, ma espressamente esclusa alla Camera proprio dalla sua Presidenza¹⁰⁰, la sede del conflitto sollevato dal parlamentare dissenziente potrebbe essere quella più idonea a far valere l'illegittimità costituzionale degli atti in questione perché lesivi delle attribuzioni dei parlamentari e soprattutto della garanzia del libero mandato di cui all'art. 67 Cost. Certamente la Corte sarebbe investita di questioni ad alto tasso di politicità in quanto concernenti i rapporti interni ai singoli gruppi parlamentari, ma alla medesima obiezione si presta anche il conflitto promosso dal singolo parlamentare nei confronti di organi della Camera di appartenenza a tutela delle proprie prerogative diverse da quelle di componente dell'assemblea. Del resto, non si può certo dimenticare come la "giurisdizionalizzazione dei conflitti politici" rappresenti la caratteristica originaria del rimedio di cui all'art. 37 della legge n. 87 del 1953¹⁰¹. Vero è che anche in sede di ricorso agli organi di giurisdizione domestica potrebbe conseguirsi il medesimo sindacato sugli atti di autoorganizzazione, ma certamente la garanzia della terzietà e dell'imparzialità del giudice domestico differisce non poco rispetto a quella della Corte.

In definitiva, la tesi del conflitto sollevato dal parlamentare espulso dal gruppo a garanzia del rispetto del libero mandato parlamentare ha l'indubbio pregio di offrire una strada alternativa alla "suggerzione dell'autodichia". In tal modo, si evita di alimentare, attraverso una nuova ipotesi di giurisdizione domestica, quella "teologia dei corpi separati"¹⁰² che pure la Corte, da ultimo escludendo espressamente le controversie tra le Camere e i soggetti ter-

⁹⁹ R. BIFULCO, *op. cit.*, 5.

¹⁰⁰ Sulla vicenda criticamente in ordine all'esclusione di siffatto potere di controllo da parte del Presidente della Camera A. CIANCIO, *Disciplina dei gruppi e tutela del parlamentare dissenziente*, cit., 22, secondo la quale tale attribuzione del Presidente, pur non espressamente contemplata dai regolamenti, potrebbe ricavarsi dei commi 2-*bis*, 2-*ter* e 3 dell'art. 15 R. C. Sul punto anche D. CODUTI, *op. cit.*, 630 ss.; G. L. CONTI, *op. cit.*, per il quale "la disciplina derivante dall'intarsio fra le diverse norme dei regolamenti sui gruppi (art. 14, comma 01; 15, comma 2-*ter*; r. C. e 15, comma 3-*bis* e 53, comma 7, r. S.) e il d. l. 149/2013" non consente di ricavare in via interpretativa un potere presidenziale di controllo sui loro statuti/regolamenti che l'A. assimila all'omologa notarile.

¹⁰¹ Sul punto A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2018, 307.

¹⁰² Secondo la fortunata espressione di N. OCCHIOCUPO, "Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione, in *Giur. cost.*, 1980, 1421 ss., pure ripresa, tra gli altri, da G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 256 ss.

zi, ha inteso confinare rigorosamente alla sola materia dei rapporti dell'amministrazione dei due rami del Parlamento con i propri dipendenti e che è bene che lì rimanga circoscritta, conformemente alla tradizione del nostro ordinamento costituzionale.