

Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice

SALVATORE CURRERI*

Abstract (EN): A recent sentence by the Chamber's Council of Jurisdiction has once again declared inadmissible the appeal filed by some expelled MPs against their (former) parliamentary group. The paper takes this ruling as a starting point to reflect on the judicial protection of the rights of MPs within their political groups, whose internal democracy is often a matter of debate, also considering the divergent orientation of the similar appellate court of the Senate. The A. argues for the need to introduce monitoring on the democratic nature of the groups' internal statutes both in advance (by the Speaker of the Assembly) and subsequently by specially established parliamentary bodies. Otherwise, the expelled MP could appeal to the Constitutional Court in conflict of attributions. This occurs because of the substantial denial and obvious impairment of his prerogatives due to the continuing absence of any activity to verify the constitutionality and the democratic nature of the statutes of political groups.

Keywords: Parliament; political groups; MP; statutes of political group; expulsion

Data della pubblicazione sul sito: 16 marzo 2023

Suggerimento di citazione

S. CURRERI, *Il deputato espulso dal gruppo ancora alla ricerca del proprio giudice*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Enna "Kore". Indirizzo mail: salvatore.curreri@unikore.it.

1. La sentenza depositata lo scorso 12 gennaio con cui il Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati ha dichiarato inammissibili i ricorsi presentati da tre deputate espulse dal gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle per aver votato contro la mozione di fiducia al Governo Draghi costituisce l'ennesima tappa della ricerca di quale sia il giudice competente su tali controversie¹.

Tutto origina dall'ordinanza con cui la Cassazione (SS.UU. civili, n. 6458/2020) aveva sancito² che le controversie tra parlamentare espulso ed ex gruppo politico d'appartenenza (anche in quel caso del M5S) sono di competenza non del giudice ordinario ma della Camera d'appartenenza. Esse, infatti, vertono su "una sfera che, attenendo ad una articolazione fondamentale dell'Assemblea parlamentare, non sfugge al cono d'ombra che gli *interna corporis* e il diritto parlamentare frappongono alla giustiziabilità delle situazioni giuridiche individuali dinanzi al giudice comune dei diritti soggettivi".

Nel contempo la Cassazione, in segno di rispetto verso l'autonomia delle Camere, non si era volutamente pronunciata circa la possibilità di annoverare le espulsioni dal gruppo tra i provvedimenti amministrativi adottati da Camera o Senato non concernenti i loro rispettivi dipendenti³, e soggetti, in caso di contenzioso, agli organi di autodichia: al Senato a quelli già previsti per il suo personale (Commissione Contenziosa primo grado, Consiglio di garanzia in appello); alla Camera in primo grado ad un apposito Consiglio di giurisdizione – composto da tre

¹ Sul tema v. G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera*, in SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, Camera dei Deputati, Roma, 1968, p. 249; P. PETTA, *Gruppi parlamentari e partiti politici*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1970, pp. 256-258; A. TORRES DEL MORAL, *Los grupos parlamentarios*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 9/1981, p. 63; R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI (a cura di), *Annuario 2000. Il Parlamento. Atti del XV Convegno Annuale Firenze 12-14 ottobre 2000*, Cedam, Padova, 2001, pp. 87 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazioneincammino.it*, 29 settembre 2017; A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in Id. (a cura di), *Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali. Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Giapichelli, Torino, 2020, pp. 172 ss.

² Cfr. F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerione" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, pp. 77-106.

³ Disciplinati da specifici Regolamenti "minori": il *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti* e il *Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento*.

deputati esperti in materia giuridica – le cui decisioni, al pari di quelle della Commissione giurisdizionale per il personale dipendente, sono ricorribili dinanzi al Collegio d'appello.

2. Trascorsi quasi tre anni da quella sentenza, la Camera dei deputati non ha ancora provveduto ad individuare quale debba essere l'organo – tra quelli previsti o da istituire *ex novo* – competente a pronunciarsi sulle controversie insorte a seguito dell'espulsione di un deputato dal suo gruppo politico (includendo in tale espressione sia i gruppi parlamentari che le componenti politiche del gruppo misto). Ciò, nonostante le sollecitazioni in tal senso da tempo rivolte dal Consiglio di giurisdizione, cui i deputati espulsi si sono finora inutilmente rivolti.

Nella sentenza qui commentata, resa a distanza di quasi due anni (!) dal deposito del ricorso presentato da ormai ex deputate, il Consiglio di giurisdizione, attesa inutilmente una decisione sul punto da parte della Presidenza della Camera, non ha potuto che ribadire la sua inammissibilità sulla base delle argomentazioni già espresse nella precedente sentenza n. 3/2021 del 22-26 aprile, resa su un caso analogo e confermata dal Collegio d'appello (sentenza n. 1/2022 del 23 marzo-10 maggio). Nel contempo il Consiglio non ha rinunciato a svolgere tutta una serie di considerazioni integrative, in certa misura sollecitate dal difensore delle ricorrenti (l'avvocato Lorenzo Borrè, assunto agli onori delle cronache per aver più volte difeso vittoriosamente espulsi – parlamentari e non – sempre del M5S).

3. In primo luogo, il Consiglio di giurisdizione nega la propria competenza sui provvedimenti di espulsione dai gruppi parlamentari poiché non si tratta di atti di contenuto amministrativo ma di provvedimenti politici (dunque per assenza del presupposto oggettivo) di cui la Presidenza si limita a prendere atto e quindi non riconducibili né ad essa né all'Amministrazione della Camera (dunque per assenza del presupposto soggettivo) (§ 2.3).

Sotto il profilo oggettivo l'espulsione non è certo atto amministrativo ma dall'evidente contenuto politico, peraltro, nel caso in specie, motivato dalla più classica e grave delle circostanze, e cioè dal voto fiduciario espresso dalle ricorrenti in difformità alle indicazioni fornite dal Gruppo parlamentare d'appartenenza a seguito delle decisioni assunte (§ 2.2).

Sotto il profilo soggettivo, l'annuncio con cui il Presidente della Camera ha dato notizia dell'espulsione delle ricorrenti e della conseguente loro iscrizione d'ufficio nel Gruppo misto non costituisce provvedimento riconducibile alla Presidenza o all'Amministrazione della Camera. Con tale annuncio, infatti, il Presidente si è limitato a prendere atto di un mero fatto giuridico (la mancata appartenenza delle ricorrenti ad un gruppo conseguente al distinto atto giuridico della loro espulsione disposta dal gruppo del M5S), dal quale deriva la loro automatica assegnazione d'ufficio al Gruppo misto ai sensi dell'articolo 14.4 R.C., secondo cui “i deputati i

quali (...) non appartengano ad alcun Gruppo, costituiscono un unico Gruppo misto” (§ 2.1). L’unica attività che il Presidente della Camera può al limite svolgere riguarda la mera verifica dell’autenticità della lettera e della sua provenienza dal medesimo gruppo politico.

Di qui la scontata inammissibilità del ricorso dato che, per carenza dei presupposti soggettivo e oggettivo, i provvedimenti di espulsione non rientrano tra gli atti di amministrazione della Camera impugnabili anche da soggetti terzi (quali, nel caso in specie, le deputate) sui quali il Consiglio può decidere (artt. 1 e 2 del suddetto *Regolamento per la tutela giurisdizionale*) (§ 2.3).

4. Il Consiglio respinge inoltre il tentativo di conferire rilevanza alle previsioni statutarie quali fonti integrative dei regolamenti parlamentari in forza dei loro contenuti e degli adempimenti previsti dall’art. 15 R.C. (⁴). Tentativo finalizzato alla costituzione di una base giuridica unitaria in forza di cui dare rilievo, e per di più provvedimentale, all’attività procedimentale interna al Gruppo. È evidente infatti la diversità ontologica tra le due fonti: il Regolamento parlamentare è fonte primaria a competenza riservata ex art. 64 Cost.; lo Statuto del gruppo parlamentare è atto associativo di natura privatistica. In secondo luogo quella seguita a seguito dell’espulsione è una procedura di natura parlamentare distinta da quella amministrativa per l’evidente differente modo di sorgere ed atteggiarsi dei rapporti giuridici tra i soggetti agenti, non potendo certo il rapporto tra privati e pubblica amministrazione assimilarsi a quello tra gruppi parlamentari, organi parlamentari e Presidente (§ 3.1).

5. Come nella precedente sentenza n. 3/2021, anche in quella qui commentata il Consiglio di giurisdizione giustifica la propria pronuncia d’inammissibilità in base ad una carenza solo relativa di giurisdizione. Diversamente, una sua dichiarazione di carenza assoluta di giurisdizione avrebbe negato in radice la competenza della Camera *tout court* a giudicare su simili controversie, rinviando la questione nuovamente alla Cassazione, la quale avrebbe dovuto o sancire la giurisdizione del giudice ordinario, rinnegando *re melius perpensa* la propria ordinanza n. 6458/2020, oppure, sollevare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale; un conflitto inedito, del tutto particolare, che insorgerebbe non

⁴ Sulla non inclusione degli statuti interni dei gruppi politici tra le fonti di diritto parlamentare v. F. BIONDI, *Presidenti di Assemblea e gruppi parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVISECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 133 ss.

dalla rivendicazione ma dalla negazione dei due organi (Cassazione e Consiglio di giurisdizione) all'esercizio dell'attribuzione controversa (§ 3.2)⁵.

6. Anziché in sede di conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale avrebbe potuto essere interessata eccependo l'incostituzionalità degli articoli 1 del *Regolamento di tutela* e 12.3.f) R.C. laddove non prevedono disposizioni dirette a dare tutela giurisdizionale ai diritti soggettivi dei deputati espulsi ai sensi degli articoli 2, 3, 24 e 25 della Costituzione. Eccezione che il Consiglio avrebbe potuto sollevare in virtù della sua natura di organo di natura giurisdizionale (v. Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione n. 14/2009; Corte cost., sentenze nn. 213/2017 e 262/2017; Cassazione, SS.UU. ordinanze nn. 18265-66/2019). Eccezione che quasi certamente la Corte costituzionale avrebbe respinto, avendo sempre e da tempo affermato, proprio in una sentenza (154/1985) riguardante l'autodichia delle Camere, che i regolamenti parlamentari non sono atti aventi forza di legge *ex art.* 134 Cost. per cui non sono soggetti al proprio sindacato.

Al riguardo, va evidenziato come il Consiglio di giurisdizione, nel respingere la richiesta delle ricorrenti di sollevare la questione di legittimità costituzionale, rivendichi con forza la propria legittimazione, anziché quella della Corte costituzionale, a giudicare sulla "conformità rispetto ai principi e alle disposizioni costituzionali degli atti normativi dell'ordinamento camerale" (§ 3.3). Nella veste, dunque, di "giudice costituzionale" delle norme parlamentari, il Consiglio di giurisdizione, sostituendosi alla Corte costituzionale, entra nel merito e dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Innanzitutto, il Consiglio di giurisdizione condivisibilmente rileva che, così come non esiste ai sensi dell'art. 49 Cost. un diritto soggettivo del cittadino ad essere iscritto ad un determinato partito politico, parimenti non esiste un diritto soggettivo del parlamentare ad essere incondizionatamente iscritto ad un Gruppo

⁵) L'ipotesi di un conflitto di attribuzioni sul conflitto (negativo) di competenza tra due organi non è stata esclusa dalla Corte costituzionale. Riferendosi alla divergenza interpretativa tra Cassazione e Camera circa la giurisdizione sulle controversie riguardanti atti del procedimento elettorale preparatorio, da entrambi negata, nella sentenza n. 259/2009 (3° cons. dir.), ripresa dalla successiva sentenza n. 48/2021, i giudici costituzionali hanno espressamente affermato che su di essa potrebbe sorgere non solo un conflitto di giurisdizione da cui far discendere il riparto della giurisdizione in base alla legge ordinaria – che ovviamente non spetta alla stessa Corte risolvere (ordinanza n. 117/2006) – ma anche un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ricorrendone i presupposti soggettivi e oggettivi (dichiarati insussistenti nelle ordinanze nn. 79/2006 e 196/2020 in ragione dell'impossibilità di riconoscere ai partiti politici ricorrenti la natura di poteri dello Stato), al fine di delimitare le sfere di competenze costituzionalmente sancite, qualora il problema s'incentri sull'interpretazione dell'art. 66 Cost.

politico ed a restarvi sempre e comunque. Difatti, come un cittadino o un parlamentare può liberamente iscriversi o meno ad un partito o un gruppo politico, allo stesso modo un partito o gruppo politico può liberamente non accettare un cittadino o un parlamentare qualora ritenga le sue opinioni politiche intollerabilmente difformi rispetto alle proprie. La tutela giurisdizionale invocata dalle ricorrenti, dunque, non può certo consistere nella pretesa di rimanere nel Gruppo nonostante le posizioni politiche in aperta grave difformità rispetto alla linea concordata dalla maggioranza.

Più in generale l'attività interna delle forze politiche deve essere in linea di principio esente da vincoli valutativi esterni, per cui le controversie che vi possono insorgere vanno rimesse in primo luogo agli organi di giustizia interna (in genere i c.d. collegi dei probiviri). Solo eccezionalmente si può ammettere il sindacato da parte del giudice esterno, il quale, non potendosi addentrare nel merito politico della vicenda, non può che limitarsi alla verifica del "rispetto di quei principi costituzionali che risultano funzionali all'applicazione del metodo democratico" (§ 3.3.1).

7. Pertanto, le controversie che riguardano le attività dei gruppi parlamentari non riferite allo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, quali quelle con i loro dipendenti o con il corrispondente partito politico, sono soggette al giudice esterno (al pari di quelle tra iscritti e partiti politici). Tale giudice, senza scendere nel merito, deve solo limitarsi a verificare il rispetto delle norme statutarie che gli stessi partiti e gruppi politici si sono date a tutela di tutti gli iscritti, innanzi tutto riguardo le procedure formali previste (Trib. Roma 12.4.2016 e 17.1.2017; Trib. Napoli 3.2.2022), potendone al limite criticarne la lacunosità (Trib. Napoli, 14.7.2016; Trib. Genova 10.4.2017) ai fini dell'effettivo rispetto di quel metodo democratico cui, ai sensi dell'articolo 49 Cost, sia i partiti (Trib. Roma 19.2.2018; Trib. Napoli 18.4.2018) che i gruppi politici devono conformare le loro regole interne e le loro decisioni (§ 3.2).

8. Di contro, le controversie tra deputato e (ex) gruppo politico d'appartenenza devono essere devolute ad un'autorità giurisdizionale interna per il loro stretto nesso funzionale rispetto all'autonomia interna delle Camere. Esse infatti riguardano attività dei gruppi parlamentari correlate allo svolgimento delle funzioni parlamentari. Al pari di quelle riguardanti i partiti, anche le controversie tra parlamentare e gruppo, per la loro intrinseca politicITÀ, possono essere sottoposte al controllo di un giudice terzo limitatamente al rispetto della democraticità delle procedure decisionali seguite, e quindi, ancora una volta, di quel "metodo democratico"

di cui all'art. 49 Cost. che costituisce un limite costituzionale invalicabile all'autonomia organizzativa e decisionale del gruppo politico ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

Solo entro tale limite, dunque, si pone l'esigenza d'individuare il giudice dinanzi al quale il parlamentare espulso può lamentare la violazione delle norme procedurali previste dallo Statuto del gruppo politico, così da colmare quella carenza di tutela giurisdizionale che lo stesso Consiglio non esita a qualificare come "inammissibile" (§ 3).

È dunque in tale prospettiva che il Consiglio, come detto, si limita nuovamente a dichiarare il ricorso inammissibile solo per carenza relativa di giurisdizione – anziché per sua carenza assoluta o per incompetenza – così da non impedire o condizionare il potere degli organi di vertice della Camera (e cioè la Presidenza ovvero l'Assemblea, chiamata a pronunciarsi su apposita modifica regolamentare) di decidere autonomamente quale organo – tra quelli esistenti oppure nuovo, quale *tertium genus* tra giudice esterno ed interno – debba pronunciarsi su tali controversie (§ 3.3.2). Occorre dunque che la Camera approvi una disciplina normativo-regolamentare specifica. Un organo, in ogni caso, che offra al deputato espulso una tutela giurisdizionale il più possibile simile a quella offerta dal giudice ordinario agli iscritti al partito.

9. In questa prospettiva, certamente si può legittimamente ipotizzare un controllo preventivo del Presidente della Camera, cui gli statuti dei gruppi parlamentari sono trasmessi ai sensi dell'articolo 15.2-bis R.C., sulla loro conformità alla Costituzione ed ai Regolamenti parlamentari. Del resto, che i gruppi parlamentari debbano esercitare le loro funzioni "secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento" è già sancito dall'art. 14.01 del Regolamento per cui sarebbe ben strano che la loro autonomia statutaria interna potesse al contrario non conformarsi ad essi. Altrimenti, nota il Consiglio, "è agevole ritenere che tale obbligo di trasmissione resterebbe privo di effettività se non fosse assistito da una conseguenza sul piano giuridico".

Una pungente, ancorché velata, critica alla lettera del Presidente Fico (ed a coloro che gliel'hanno suggerita e redatta) del 17 aprile 2018 in cui aveva al contrario

⁶⁾ Sul tema v. G. GIRELLI, G. MARRONE, *L'autonomia dei gruppi parlamentari nell'ambito dell'autonomia delle Camere*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa University Press, Pisa, 2007, pp. 323-355; L. GORI, *I gruppi parlamentari: profili organizzativi*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, cit., pp. 383-407.

⁷⁾ Il Tribunale di Cagliari, con sentenza di cui si è data notizia il 25 febbraio 2021, accogliendo il ricorso della consigliera regionale sarda Carla Cuccu, espulsa dal gruppo consiliare del M5S, ne ha decretato l'illegittimità perché disposta dal Capo politico *ad interim* privo della rappresentanza legale dopo l'elezione del Comitato direttivo avvenuta il precedente 17 febbraio.

affermato “che l’ordinamento parlamentare non assegna al Presidente della Camera un potere di sindacato sugli statuti dei Gruppi parlamentari”⁸. Proprio la vicenda sottesa a tale lettera – la previsione nello Statuto del gruppo parlamentare del M5S di una sanzione di 100 mila euro a carico degli espulsi in chiara violazione del divieto di vincolo di mandato sancito dall’art. 67 Cost.⁹ – induce a ritenere che tale controllo sulla legittimità costituzionale e regolamentare degli Statuti possa non limitarsi al rispetto del metodo democratico di cui all’art. 49 Cost., ma possa estendersi anche all’osservanza dei principi costituzionali fondamentali, come quello, oltretutto del libero mandato parlamentare, d’eguaglianza¹⁰.

Sotto questo profilo, sarebbe stato certamente più opportuno che il ricorso avesse esteso le sue censure anche ai contenuti dello Statuto del Gruppo del Movimento 5 Stelle onde permettere agli organi giurisdizionali interni della Camera di valutare non solo il rispetto, nel caso specifico, dei criteri procedurali previsti per la comminazione della sanzione massima dell’espulsione (nel caso specifico dell’articolo 21 dello Statuto del Gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle alla

⁸ Critica tale decisione A. MANZELLA, *Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, 668.

L’orientamento della Camera è condiviso anche dal Senato, il cui Presidente, nella seduta della Giunta per il regolamento del 22 dicembre 2008, così rispose al sen. Villari che lamentava l’illegittima esclusione dal gruppo del PD: “non le sfuggirà che la presidenza del Senato non può in alcun modo entrare nelle valutazioni e nelle decisioni di un gruppo perché, se così facesse, invaderebbe uno spazio di autonomia costituzionalmente garantito”. In tal senso v. G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, n. 2/2008, p. 257 secondo cui gli statuti interni dei gruppi parlamentari, anche se sono fonti del diritto parlamentare, non possono essere applicati coattivamente dal Presidente di Assemblea all’interno del gruppo politico.

⁹ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la “penale” prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2018, pp. 484-487; P. VERNESI, *“E mo’ paghi!” Sulla “penale” imposta dallo statuto del gruppo Movimento 5 Stelle alla Camera e al Senato*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 696-700; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 104 ss.; A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, p. 9; S. PRISCO, *Elogio della mediazione, Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, p. 25; 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*, n. 13/2018, p. 16; R. BIN, *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un acre sapore*, in *lacostituzione.info*, 16 aprile 2018, pp. 7 ss.

¹⁰ V. *infra*, § 15.

Camera dei deputati)¹¹, ma anche, ed in radice, la loro conformità al “metodo democratico” richiesto dall’articolo 49 Cost. ai partiti politici ed estensibile a tutte le associazioni, anche politiche, in forza dell’articolo 18.2 Cost.¹²

10. Circa invece la possibilità di un controllo successivo, e quindi di un sindacato giurisdizionale sull’effettivo rispetto delle norme statutarie in sede di contenzioso tra deputato e gruppo politico, il Consiglio di giurisdizione ribadisce l’indicazione circa la possibilità di sottoporre tali controversie all’Ufficio di Presidenza, quale organo già oggi chiamato a pronunciarsi su talune questioni riguardanti i gruppi parlamentari, quali: i ricorsi relativi alla loro costituzione e prima convocazione dei Gruppi, nonché alla composizione delle Commissioni parlamentari (art. 12.2 R.C.); l’autorizzazione, in presenza di specifici presupposti, di gruppi parlamentari composti da un numero di deputati inferiore al minimo previsto (art. 14.2 R.C.); le sanzioni irrogabili nei confronti dei deputati (art. 60.3-4 R.C.).

Tale indicazione risulta non convincente perché ignora la natura giuridica ambivalente del gruppo parlamentare, organo della camera ma anche organo della corrispondente forza politica. Sulla base di tale distinzione, pare evidente che le suddette competenze sono state attribuite all’Ufficio di Presidenza nel presupposto che in questi casi il gruppo parlamentare sia organo della Camera. Le controversie insorte tra iscritto e gruppo politico che sfociano nella espulsione del primo riguardano invece il gruppo parlamentare come associazione di deputati correlata al partito politico. Da questo punto di vista, dunque, la soluzione ipotizzata pare difficilmente percorribile perché chiamerebbe l’Ufficio di Presidenza a valutazioni di tipo giurisdizionale che per sua natura è inidoneo a svolgere; compito, peraltro,

¹¹ L’articolo 21 dello Statuto del Gruppo del M5S alla Camera reca, in particolare, i seguenti contenuti: - individua quali sanzioni il richiamo, la sospensione temporanea e l’espulsione (senza riferire ciascuna a un comportamento specifico); - prevede che esse siano irrogate, in particolare, per il mancato rispetto delle decisioni assunte dall’assemblea degli iscritti con votazioni in rete e degli altri organi del Movimento, per comportamenti suscettibili di pregiudicare l’immagine o l’azione politica del Movimento o di avvantaggiare altre forze politiche, per tutte le condotte che violino in tutto o in parte la linea politica dell’Associazione; - prevede che in ogni caso siano espulsi i deputati che aderiscano ad altro Gruppo o al Gruppo Misto; - prevede che salvo casi eccezionali, anche indicati dal Capo del Movimento, l’espulsione debba essere ratificata da una votazione sul portale del Movimento, preceduta da una votazione a maggioranza dell’Assemblea del Gruppo; - prevede che il deputato espulso o dimissionario corrisponda al Movimento la somma di 100 mila euro, a titolo di penale.

¹² L’articolo 2 dello Statuto del Gruppo del M5S alla Camera prevede espressamente che “esso concorre, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale, nelle forme e nei limiti della Costituzione, del Regolamento della Camera e della legislazione vigente”.

che il tempo inutilmente trascorso induce a ritenere non richiesto e non gradito dallo stesso Ufficio di Presidenza, tanto per riprendere una famosa espressione sempre a proposito di ulteriori attribuzioni assegnate.

11. La sentenza qui commentata in ordine alla inammissibilità per carenza relativa di giurisdizione dei ricorsi presentati dai deputati espulsi contro l'ex gruppo politico d'appartenenza e la Presidenza della Camera merita attenzione anche perché s'inserisce in un filone giurisprudenziale degli organi di autodichia della Camera che non ha trovato integrale corrispondenza nelle decisioni dei corrispondenti organi del Senato.

Con assai più succinta e meno argomentata sentenza (la n. 666/2021 del 13 aprile-26 maggio), la Commissione contenziosa (organo di primo grado) ha dichiarato improcedibile per carenza di giurisdizione il ricorso presentato da 5 senatori per l'annullamento della loro espulsione dal gruppo parlamentare del M5S e la conseguente loro assegnazione d'ufficio al gruppo misto. Le motivazioni sono analoghe: natura meramente notiziale dell'annuncio da parte del Presidente del Senato dell'assegnazione d'ufficio dei senatori espulsi al gruppo misto; non equiparabilità degli atti dei gruppi parlamentari, quale quello di espulsione, agli atti amministrativi sui quali esclusivamente la Commissione ha giurisdizione; devoluzione agli organi apicali del Senato dell'individuazione delle procedure e degli organi competenti per la risoluzione delle controversie tra gruppi politici e suoi iscritti "al fine di non privare tali tipi di controversie della piena ed effettiva tutela giustiziale di cui devono godere, essendo stata esclusa, in base alla richiamata ordinanza delle Sezioni Unite [n. 6458/2020], la competenza del giudice ordinario e non essendo stata riconosciuta quella degli Organi dell'autodichia del Senato".

12. Rispetto a tale sentenza, sostanzialmente in linea con la giurisprudenza precedente in tema dei corrispondenti organi della Camera dei deputati, costituisce invece un segnale di assoluta discontinuità la sentenza del Consiglio di garanzia del Senato (n. 252 del 22 dicembre 2021) che, ribaltando la predetta sentenza di primo grado, ha invece per la prima ed unica volta accolto il ricorso presentato in appello dai medesimi cinque senatori espulsi dal gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle per violazione dell'art. 15 del regolamento del Senato e per violazione dell'art. 67 e 49 Cost.

Il Consiglio di garanzia, infatti, rompendo i precedenti indugi, ha rivendicato la propria competenza su simili controversie tra iscritti e gruppi parlamentari, considerati nella vicenda specifica associazioni necessarie di diritto pubblico, riscontrando nel merito la violazione degli articoli 67 (divieto di mandato imperativo) e 49 (metodo democratico) della Costituzione e, conseguentemente, dichiarando nulli i provvedimenti d'espulsione comminati e ordinando la reintegrazione dei se-

natori espulsi. Il Consiglio non ignora che la Cassazione abbia lasciato all'autonomia del Senato l'individuazione dell'organo interno chiamato a decidere sulle controversie tra senatori espulsi e (ex) gruppo parlamentare. Ma poiché "all'interno di un organo costituzionale non è possibile che si abbiano zone franche di non tutela che porrebbero il singolo parlamentare alla mercé della maggioranza del gruppo di appartenenza così vanificando il principio costituzionale di libertà di associazione", il Consiglio si auto-attribuisce la competenza a decidere sul ricorso presentato dagli appellanti. Diversamente, tali controversie potrebbero: o ritornare al giudice ordinario, consentendogli con le sue pronunce di poter "mutare gli equilibri politici all'interno dei gruppi stessi e quelli interni a ciascuna camera con il rischio di incidere sia sul rapporto maggioranza e opposizione sia su quello tra Parlamento e Governo"; oppure rimanere prive di giudice, con la conseguenza che "resterebbero privi di controlli i procedimenti sanzionatori a carico dei membri dei gruppi parlamentari e sulle regole di autorganizzazione che questi ultimi si danno".

È evidente come l'esigenza di dare comunque tutela alle istanze dei senatori espulsi abbia indotto il Consiglio ad una interpretazione estensiva della propria competenza, che il Regolamento *sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento* limita agli "atti ed [a]i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato non concernenti i dipendenti". Inutilmente nella motivazione della sentenza si cercherebbero argomentazioni giuridiche dirette a confutare i due argomenti sulla base dei quali, come detto, i precedenti ricorsi erano stati dichiarati inammissibili, e cioè la natura politica anziché amministrativa dell'atto di espulsione e la sua adozione da parte di un gruppo politico non nell'esercizio delle sue funzioni parlamentari ma nella sua dimensione associativa.

Inoltre, la sentenza annulla i provvedimenti di espulsione degli appellanti per violazione, oltretutto degli artt. 67 e 49 della Costituzione, anche – e in modo sembrerebbe distinto e non illuminato da tali disposizioni costituzionali – dell'art. 15 del Regolamento del Senato, nella parte – è dato supporre – in cui fa mero riferimento ai regolamenti dei gruppi parlamentari. Tale articolo, però, non impone certo che l'organizzazione interna del gruppo prevista in tali regolamenti debba avere natura democratica, limitandosi piuttosto a disporre taluni contenuti (quali ad esempio l'approvazione da parte dell'Assemblea del rendiconto; l'individuazione degli organi responsabili della gestione amministrativa e contabile del gruppo nonché la disciplina delle modalità e dei criteri secondo i quali l'organo responsabile della gestione amministrativa destina i contributi finanziari ricevuti) e alcuni adempimenti ora obbligatori (l'obbligo per l'Assemblea del gruppo di approvare entro trenta giorni dalla sua costituzione il Regolamento e di trasmetterlo

nei successivi cinque giorni alla Presidenza)¹³, ora facoltativi (l'attribuzione al Tesoriere della rappresentanza legale del gruppo).

Si tratta, dunque, di una forzatura interpretativa che, per quanto giustificata dal condivisibile fine perseguito, rimane estremamente opinabile sotto il profilo giuridico. Della natura provvisoria della propria decisione sembra consapevole lo stesso Consiglio laddove ammette, in riferimento alla tutela giurisdizionale del parlamentare espulso, che “chi può sovrintendere a tale necessita è l'Ufficio di Presidenza attraverso la modifica regolamentare che attribuisca ad un organo collegiale di ciascuna Camera il compito di controllare il contenuto dei regolamenti e degli statuti di ciascun gruppo parlamentare”.

13. La debolezza argomentativa della sentenza del Consiglio di garanzia trova conferma, a contrario, dal mancato riferimento all'unica disposizione del Regolamento del Senato in cui si accenna al problema della democrazia interna ai gruppi politici. L'art. 53.7 R.S., infatti, penetrando per la prima volta all'interno della potestà statutaria dei gruppi, impone loro di stabilire “procedure e forme di partecipazione che consentano ai singoli Senatori di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno”. Com'è noto, tale disposizione fu approvata in occasione della riforma del 1988¹⁴ che ha generalizzato il voto palese, nell'implicito presupposto che ad esso si dovesse necessariamente unire una maggiore democrazia *nei* gruppi parlamentari così da consentire al dissenso di esprimersi al loro interno e non in Aula grazie all'usbergo dello scrutinio segreto¹⁵. Qualunque limitazione prevista dagli statuti interni dei gruppi parlamentari che non consentisse ai suoi membri di partecipare all'organizzazione dei lavori parlamentari e, più in generale, di esercitare le loro funzioni violerebbe pertanto tale disposizione regolamentare e, ancor prima, come vedremo, l'art. 67 Cost.¹⁶ Ma è altrettanto noto che, nonostante le sue non indifferenti potenzialità, tale disposizione è rimasta inapplicata, sia perché essa non prevedeva forme di controllo e sanzioni in caso di mancato rispetto da parte degli statuti interni, sia perché il Presidente del Senato non l'ha mai utilizzata come parametro per valutare la democrazia all'interno dei gruppi parlamentari¹⁷.

¹³ Sulla vigilanza del Presidente quale “giudice” del diritto parlamentare v. F. BIONDI, *Presidenti di Assemblea*, cit., pp. 133 ss.

¹⁴ V. l'intervento del sen. L. ELIA al Senato nella seduta antimeridiana del 22 novembre 1988, resoconto stenografico, pp. 27 ss.

¹⁵ Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003, p. 97.

¹⁶ Cfr. C. De Caro, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, II ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 115.

¹⁷ N. LUPO, *Il Presidente di Assemblea come “giudice” del diritto parlamentare*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, III, pp. 2067 ss. e ivi nt.

Ciò nondimeno, pare evidente che nel contesto argomentativo della sentenza del Consiglio, l'art. 53.7 R.S. avrebbe potuto dare ben più solida base per sostenere la necessità di procedure democratiche all'interno del gruppo che consentano al parlamentare iscritto di partecipare effettivamente alla sua vita politica interna¹⁸. Difatti, i limiti fissati dalla potestà regolamentare del gruppo all'attività parlamentare dei suoi iscritti¹⁹ e, più in generale, la sua disciplina possono giustificarsi solo se essa è frutto di una loro reale partecipazione all'approvazione delle decisioni comunque rilevanti ai fini dello svolgimento delle attività conferite agli stessi gruppi dai regolamenti parlamentari.

14. Dichiarata la propria competenza sulla questione sollevata, il Consiglio conferma l'improcedibilità del ricorso nei confronti del Senato per le motivazioni più volte sopra illustrate circa la mera natura di presa d'atto dell'assegnazione degli appellanti al gruppo misto.

Piuttosto il Consiglio accoglie la loro domanda di annullamento dei provvedimenti di espulsione perché le regole di autoorganizzazione del gruppo parlamentare del M5S al Senato denotano un così "penetrante potere decisionale degli organi del movimento sul gruppo" ed una tale "assenza di garanzie per i membri del gruppo che siano sanzionati" da indurre a concludere per la loro "dubbia compatibilità con i regolamenti parlamentari e con la Costituzione" e idoneità a "minare la democrazia in seno al movimento ed al gruppo di riferimento". Manca cioè nello Statuto del gruppo quel metodo democratico richiesto dall'articolo 49 Cost. affinché i procedimenti sanzionatori siano conseguenza di un iter "effettivamente interno al gruppo e non mero riflesso della decisione di soggetti ad esso esterni"; in cui sia garantito "il diritto di difesa da parte del parlamentare soggetto al procedimento sanzionatorio"; che preveda sempre "il coinvolgimento dell'assemblea degli iscritti al gruppo come forma di appello avverso le sanzioni comminate. Solo in tal guisa il procedimento sanzionatorio sarebbe garantista al punto da evitare un controllo esterno".

43 (ripreso nella voce *Presidente d'Assemblea*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche Aggiornamento*, IV, Utet, Torino, 2010, pp. 455 ss.).

¹⁸ *Ivi*, pp. 2053-2090, 2068 e nt. 43, il Presidente d'Assemblea potrebbe utilizzare l'art. 53.7 R.S. come parametro per intervenire a tutela della democrazia all'interno dei gruppi parlamentari.

¹⁹ "Basta scorrere le norme di molti regolamenti interni dei gruppi per verificare come ogni iniziativa individuale, dalla presentazione di interrogazioni, interpellanze, ordini del giorno, mozioni, alla presentazione di proposte di legge ed emendamenti, sia sottoposta ad un vaglio preventivo; e, per superiori esigenze politiche, il Presidente di gruppo può invitare i deputati a rinunciare alla presentazione o a modificare il testo" (C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, cit., pp. 139 ss.)

Il Consiglio ammette che sarebbe compito dell'Ufficio di Presidenza modificare il regolamento minore interno al fine di attribuire ad un organo collegiale "il compito di controllare il contenuto dei regolamenti e degli statuti di ciascun gruppo parlamentare". Ma ciò non toglie che, in attesa di tale decisione, il Consiglio possa svolgere siffatto controllo. Un controllo che non deve limitarsi alla mera "conformità dei provvedimenti di espulsione al regolamento del gruppo M5S ed al codice etico" quando questi sono a loro volta non conformi a Costituzione ed al Regolamento parlamentare. Da qui l'esigenza di sanzionare tali fonti sia per "l'assenza di adeguate forme di tutela del parlamentare soggetto ad un procedimento sanzionatorio", "sia perché manifestano una connessione tra il gruppo ed il movimento talmente stretta da causare una prevalenza dei vertici del secondo sul primo".

Sotto questo profilo il Consiglio non rinuncia a stigmatizzare come, rispetto ai regolamenti interni degli altri gruppi parlamentari del Senato, i quali "prevedono che le sanzioni siano irrogate dall'assemblea degli iscritti, oppure da un organo collegiale del gruppo con la possibilità di impugnare il provvedimento", nel "regolamento del M5S l'autonomia del gruppo viene schiacciata dall'influenza decisoria del partito che esautorà gli appartenenti al gruppo dalle decisioni dell'associazione della quale fanno parte".

15. È evidente che la sentenza sopra commentata del Consiglio di garanzia del Senato segna un sensibile disallineamento rispetto alle conclusioni cui sulle medesime controversie è pervenuta invece la giurisprudenza dei corrispondenti organi di autodichia della Camera. In altri termini e sinteticamente: mentre un deputato espulso è ancora alla ricerca del proprio giudice, in attesa che gli organi apicali della Camera si risolvano infine a prendere una decisione, il senatore espulso, pur condividendo la medesima attesa per una nuova disciplina organica in materia, può comunque rivolgersi agli organi di autodichia, peraltro identici in quel ramo del Parlamento per dipendenti e non dipendenti.

Una differenza di tutela difficilmente tollerabile sul piano politico ma soprattutto irragionevole sotto quello giuridico, giacché determina una disparità di trattamento del diritto di difesa in giudizio dei parlamentari a fronte di situazioni identiche.

Sotto questo profilo, se comune ai due organi delle Camere rimane l'apprezzabile sforzo di imporre all'attenzione dei rispettivi organi apicali il tema di come garantire all'interno delle camere il diritto di difesa del parlamentare espulso, senza trincerarsi dietro un comodo giudizio di inammissibilità per carenza assoluta di giurisdizione, radicalmente opposte sono le conclusioni circa la tutela giurisdizionale nel frattempo offerta.

È auspicabile, dunque, che, rotti gli indugi, tale contrasto possa essere prontamente superato e si avvii sul tema una adeguata e approfondita riflessione nelle sedi parlamentari deputate (a partire dalla Giunta per il regolamento) perché si

individuino in ciascuna Camera procedure ed organi che tutelino adeguatamente il diritto di difesa dei parlamentari espulsi. Organi chiamati non tanto a sostituirsi a valutazioni di natura propriamente politica che devono rimanere d'esclusiva competenza dei gruppi parlamentari, pena il rischio di una loro giuridicizzazione, quanto piuttosto a verificare la correttezza formale delle relative procedure tese a garantire il rispetto del metodo democratico nel gruppo, né più, né meno di quanto oggi avviene in caso di espulsione dal partito.

16. In quest'ottica ai gruppi parlamentari, per un verso, andrebbero estese le stesse minime regole procedurali di democrazia interna oggi previste negli statuti dei loro corrispondenti partiti, pena la paradossale conseguenza di partiti all'interno democratici che però agiscono in Parlamento tramite gruppi parlamentari al loro interno non democratici. Nell'architettura costituzionale del circuito della rappresentanza politica, infatti, il gruppo parlamentare è espressione di partiti politici presentatisi alle elezioni tramite cui i cittadini concorrono alla determinazione della politica nazionale. A tal fine, democratici al loro interno devono essere non solo i partiti politici ma anche i gruppi politici composti dai parlamentari facenti parte ed eletti per lo stesso partito. Il primo fondamento costituzionale dell'obbligo di democrazia all'interno dei gruppi parlamentari sta dunque nel metodo democratico all'interno dei partiti politici ricavabile dagli artt. 1 (sovranità popolare), 2 (tutela dei diritti fondamentali nelle formazioni sociali) 18, comma 2 (divieto di associazioni con organizzazioni di carattere militare) e 49 Cost.²⁰

Se così è, è evidente che gli statuti interni che i gruppi parlamentari approvano per organizzarsi al loro interno sono espressione di un'autonomia che incontra però dei limiti in quei punti che riguardano l'esercizio del mandato parlamentare, a cominciare da quelle condizioni di democrazia interna che sono il presupposto perché la posizione del gruppo sia effettivamente espressione della maggioranza dei suoi componenti. È bene, infatti, a tal proposito ricordare che la dialettica parlamentare si basa prevalentemente sul confronto tra le posizioni politiche non dei singoli – fatto salvo il diritto dei dissenzienti, anche sui motivi²¹, di esprimersi in Aula, non riconoscendo i regolamenti parlamentari altri vincoli all'attività dei parlamentari se non quelli da essi stabiliti – ma dei gruppi, espressi dai loro Presidenti o oratori. Di ciò trae beneficio l'attività parlamentare nel suo complesso, in termini sia organizzativi (a cominciare dal risparmio dei tempi) che di sintesi politiche.

²⁰ V., in tal senso, A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento Italiano*, Editore Colombo, Roma, 1984, p. 50.

²¹ Cfr. C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Maggioli, Rimini, 1992, pp. 140 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 71.

In quest'ottica, ad esempio, raccogliendo una risalente sollecitazione²², si potrebbe porre il problema se, in ossequio alle norme del Regolamento della Camera cui gli statuti interni dei gruppi parlamentari devono uniformarsi, l'autonomia organizzativa di questi ultimi, garantita dagli articoli 18 e 49 Cost.²³, andrebbe limitata, prevedendo a tal fine: l'obbligo di scrutinio segreto in materia di elezione degli organi interni; il diritto di minoranze significative del gruppo di convocarne l'Assemblea e/o gli organi direttivi per deciderne la posizione sulle materie all'ordine del giorno o previste nel programma dei lavori; il divieto di eleggere, magari in nome della parità di genere, due Presidenti di gruppo anziché uno²⁴.

Per altro verso, gli obblighi di disciplina di gruppo imposti ai suoi membri circa l'esercizio delle funzioni parlamentari non possono tradursi in trattamenti discriminatori, ancorché politicamente motivati, che si risolverebbero in illegittime compressioni dell'esercizio del mandato del singolo parlamentare. Ancor prima che ai regolamenti parlamentari, gli statuti interni dei gruppi politici sono soggetti alla Costituzione, per cui non potrebbero introdurre limitazioni all'esercizio del mandato parlamentare (art. 67 Cost.) per motivi discriminatori, lesivi della pari dignità sociale (art. 3 Cost.) e dei diritti inviolabili che la Repubblica riconosce ad ogni uomo nelle formazioni sociali in cui svolge la sua personalità (art. 2 Cost.). In altri termini, lesive del principio d'eguaglianza andrebbero dichiarate quelle limitazioni tese ad interferire in modo oggettivamente discriminatorio con l'esercizio delle funzioni parlamentari, subordinando ad esempio l'iscrizione o la permanenza di un parlamentare al gruppo a requisiti attinenti a sesso, lingua, razza, religione, condizioni economiche o personali. Di fronte ad un simile scenario, la garanzia per il parlamentare di abbandonare il gruppo, pur conservando il seggio, sarebbe chiaramente rimedio insufficiente e parziale, per cui, a sua tutela, simile clausole discriminatorie andrebbero annullate, in sede di verifica dello statuto interno, dal Presidente d'Assemblea.

17. Se tali controlli interni non fossero attivati, il deputato espulso potrebbe anche tentare di percorrere vie giudiziali esterne: il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo che, come si ricorderà, con sentenze del 24 febbraio 2009 e 6 aprile 2010

²² Per G.F. CIAURRO, *Gli organi della Camera*, cit., p. 249, per le decisioni all'interno del gruppo "in mancanza di esplicite norme degli statuti interni, valgono le norme del Regolamento della Camera sul funzionamento degli organi collegiali in genere".

²³ Cfr. A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 64.

²⁴ Il *Conseil constitutionnel* francese, con decisione del 28 febbraio 2013 (2013-662 DC), ha dichiarato contraria a Costituzione la Risoluzione volto alla modifica del regolamento interno dell'Assemblea nazionale che prevedeva la possibilità per ciascun gruppo parlamentare di dotarsi di due presidenti, uno per genere, perché alla luce della Costituzione e delle leggi organiche interessate ciascun gruppo non può che avere un Presidente.

sul caso *Cofferati* ebbe a dichiarare leso il diritto ad un processo equo sancito dall'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo a seguito della decisione del giudice ordinario di non sollevare conflitto di attribuzioni contro la delibera parlamentare d'insindacabilità.

Ma soprattutto, dinanzi ad una simile radicale violazione del diritto alla tutela giurisdizionale del parlamentare espulso per assenza di un giudice interno competente (almeno alla Camera) potrebbe insperatamente ipotizzare l'ammissibilità di un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale. L'assenza di tale tutela, sempre limitatamente al rispetto del "metodo democratico" *ex art 49 Cost.*, a causa dell'omesso o inefficace controllo svolto dal Presidente d'Assemblea²⁵, potrebbe prefigurare infatti quella "sostanziale negazione" o "evidente menomazione" delle prerogative costituzionali del parlamentare che la Corte, dopo l'ordinanza n. 17/2019, si è riservata di censurare.

È vero che i conflitti di attribuzione sollevati dai parlamentari dopo l'ordinanza n. 17/2019 sono stati tutti dichiarati inammissibili, vuoi perché formulati in modo generico ed impreciso, quasi che si volessero testare i margini d'intervento della Corte costituzionale, e per questo sono stati facilmente dichiarati subito inammissibili²⁶, vuoi – soprattutto – perché, come previsto, i presupposti e le condizioni

²⁵ Cfr. A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare*, cit., p. 177, la quale ipotizza giustappunto la possibilità del singolo eletto di sollevare conflitto di attribuzioni contro il Presidente d'Assemblea; sul conflitto sollevato dal singolo parlamentare contro l'ex gruppo politico F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso*, cit., pp. 101 ss.

²⁶ Dopo l'ordinanza n. 17/2019, la Corte ha dichiarato inammissibili tutti i successivi conflitti di attribuzione sollevati da singoli parlamentari non riscontrando manifeste violazioni delle loro prerogative costituzionali ma al massimo rilevando questioni circa l'interpretazione e le modalità di applicazione di norme e prassi parlamentari, in riferimento a: eterogeneità delle modifiche introdotte in fase di conversione di un decreto legge (274-275/2019); modalità di approvazione della legge di bilancio (60/2020); assegnazione di un seggio vacante ad un senatore eletto in altra circoscrizione regionale (86/2020); riduzione del numero dei parlamentari eletti all'estero (176/2020), abbinamento per decreto legge del referendum costituzionale con le consultazioni regionali e amministrative (197/2020), Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 (66-67/2021); giudizio d'inammissibilità del Presidente su emendamenti (186/2021) e proposte di legge (188/2021); controllo del Presidente sui criteri di redazione degli atti di sindacato ispettivo (193/2021); obbligo del c.d. *green pass* per accedere ai lavori parlamentari (255-256/2021); modalità di conversione del decreto-legge, con particolare riferimento alla apposizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti (80/2022, 197/2020 e 60/2020) e alla mancata trasmissione da parte del Governo di un documento istruttorio essenziale per l'espressione di un voto informato e consapevole (151/2022).

fissati dalla Corte hanno reso la strada del conflitto di attribuzione ⁽²⁷⁾ impervia se non impraticabile, a partire proprio da quel livello di “sostanziale negazione” o “evidente menomazione” delle prerogative parlamentari confinato a casi finora tanto astrattamente ipotizzabili quanto concretamente inverosimili ⁽²⁸⁾

Pur con tutto il disincanto cui simili precedenti, e più estesamente tutta la giurisprudenza costituzionale in materia parlamentare, inducono non si può stavolta ragionevolmente escludere che il caso in questione, riguardando prerogative rivendicate dai parlamentari che stavolta *non trovano* all'interno delle Camere forme di tutela, potrebbe portare la Corte costituzionale ad accogliere per la prima volta un simile conflitto, costringendole a modificare i rispettivi regolamenti interni in senso conforme. Un conflitto di attribuzioni del singolo parlamentare, dunque, contro la Camera ed il Presidente che la rappresenta e che, se ben argomentato, potrebbe stavolta trovare finalmente accoglimento, segnando una storica ed insperata svolta nella giurisprudenza costituzionale.

²⁷ Per N. LUPO, *I maxi-emendamenti*, cit., p. 23, si tratta di una “via intermedia tra *saisine parlementaire*... e ricorso costituzionale diretto”.

²⁸ Come, ad esempio, negare ai parlamentari il diritto di presentare emendamenti al disegno di legge sulle autonomie differenziate *ex art. 116.3 Cost.* Ad altra conclusione si dovrebbe pervenire qualora invece la Corte dovesse ritenere lesivo del diritto d'iniziativa legislativa la decisione del Presidente d'Assemblea di dichiarare improponibile o inammissibile un determinato disegno di legge, oppure di ritenere in contrasto con il diritto dei singoli parlamentari di presentare emendamenti la prassi del loro c.d. contingentamento in base alla quale sono votati solo quelli segnalati dai rispettivi gruppi parlamentari. Cfr. N. ZANON, *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, II, pp. 1182 ss.