



7 APRILE 2021

La sindacabilità degli atti dei gruppi
parlamentari in quanto comunità
politiche

di Renzo Dickmann
Consigliere della Camera dei deputati



La sindacabilità degli atti dei gruppi parlamentari in quanto comunità politiche *

di **Renzo Dickmann**

Consigliere della Camera dei deputati**

Abstract [It]: Si affronta la questione della giustiziabilità degli atti dei gruppi nei confronti dei parlamentari componenti. Secondo quanto emerso dall'ordinanza della Suprema Corte di Cassazione n. 6458 del 2020, che per prima ha affrontato la questione, tali atti possono essere eventualmente sindacati solo presso le Camere nei casi e con le forme che spetta ad esse definire nella relativa dimensione di autonomia costituzionale.

Abstract [En]: In the essay we write about the question if acts of the groups of Chamber and Senate regarding their components can be challenged in court. Referring to the order of Corte di Cassazione n. 6458 of 2020 any question about these acts regards only the Chambers in the cases and with the forms that they are free to establish according to their constitutional autonomy.

Parole chiave: Giustiziabilità; gruppi parlamentari; Corte di Cassazione; autonomia costituzionale; atti politici
Keywords: Justiciability; parliamentary groups; Court of Cassation; constitutional autonomy; political acts

Sommario: **1.** La posizione della questione in sede giurisprudenziale. **2.** I gruppi parlamentari nella lettura della dottrina e della giurisprudenza. **2.1.** La soggettività dei gruppi parlamentari. **2.2.** La soggettività *sui generis* del gruppo misto. **2.3.** Soggettività dei gruppi e garanzie costituzionali dei parlamentari componenti. **2.4.** La vicenda costitutiva del gruppo. **2.5.** Relazione tra autonomia costituzionale delle Camere, autonomia dei gruppi e libertà dei parlamentari. **3.** La relazione politica tra parlamentari e gruppi ne caratterizza gli atti consequenziali in termini di atti costituzionali politici. **3.1.** Superamento della teoria classica dell'atto politico. **3.2.** Dall'atto politico all'atto costituzionale politico. **3.3.** Spetta alle Camere il sindacato sugli atti politici dei gruppi?

1. La posizione della questione in sede giurisprudenziale

La questione che si vuole approfondire concerne la sindacabilità o meno degli atti inerenti la dimensione politica della vita dei gruppi parlamentari e muove dall'unico caso finora affrontato in giurisprudenza dell'atto con il quale un gruppo ha espulso un proprio componente per incompatibilità politica.

Al riguardo rileva quanto affermato dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza n. 6458 del 2020, resa in sede di regolamento preventivo di giurisdizione¹ con riferimento alla vicenda dell'espulsione del senatore D. dal proprio gruppo nel corso della XVIII legislatura.

* Articolo sottoposto a referaggio.

** Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

¹ Corte cass., SS.UU., ord. n. 6458 del 6 marzo 2020. Si vedano i commenti di D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare tra autodichia delle Camere e assenza di controlli*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 607 ss.; F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza e la "suggerzione" dell'autodichia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, 77 ss.

Il senatore D. aveva impugnato il provvedimento di espulsione dal gruppo al quale aveva aderito ad inizio legislatura dinanzi al Tribunale ordinario di Roma², chiedendo l'annullamento del provvedimento e, nelle more del giudizio, la riammissione al gruppo in via cautelare. Con propria ordinanza il Tribunale aveva dichiarato inammissibile la richiesta di sospensione cautelare, eccependo la carenza di giurisdizione ordinaria.

La Cassazione è stata quindi chiamata in causa dal senatore D. con ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, per determinare il giudice competente nel Tribunale ordinario di Roma ovvero in subordine di indicare quale fosse il giudice speciale competente.

La Cassazione, dopo aver ritenuto legittimo il ricorso allo strumento del regolamento preventivo di giurisdizione da parte del senatore espulso per determinare quale giudice fosse dotato di giurisdizione tra l'autorità giudiziaria ordinaria e gli organi di autodichia previsti dall'ordinamento del Senato nella cornice della relativa autonomia costituzionale, ha fatto riferimento sia all'art. 14 RS, che prevede che tutti i senatori devono appartenere ad un gruppo parlamentare ad eccezione dei senatori di diritto e dei senatori a vita, mentre i senatori che non dichiarino di appartenere ad alcun gruppo formano il gruppo misto, sia all'art. 15, comma 3-*bis*, RS, che prevede che l'assemblea di ciascun gruppo approvi entro trenta giorni dalla propria costituzione un regolamento da trasmettere alla presidenza del Senato nei successivi cinque giorni (poi pubblicato nel sito internet del Senato), quindi ha rilevato che nel regolamento del gruppo in questione si contemplano i casi di espulsione ed il relativo procedimento³.

La Cassazione ha aderito alla tesi della duplice natura dei gruppi di associazioni di parlamentari e di organi delle Camere dal punto di vista funzionale alla luce di quanto previsto dall'art. 14, comma 01, RC⁴, confermando il più recente orientamento affermato in giurisprudenza⁵.

Ha quindi precisato che nella controversia riguardante l'impugnazione del provvedimento di esclusione del senatore D. dal proprio gruppo viene in rilievo un rapporto che si svolge tutto all'interno del gruppo,

² Preliminarmente il senatore D. aveva interpellato la Presidenza del Senato, che aveva precisato che non esistono organi del Senato competenti a giudicare dell'espulsione di senatori dai gruppi e che la questione è di esclusiva competenza dei gruppi parlamentari.

³ Il regolamento del gruppo che ha proceduto all'espulsione è analizzato nel dettaglio da A. CODUTI, *op. ult. cit.*, spec. 609-612.

⁴ Art. 14, comma 01, RC: "I gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate dal presente articolo. Ai gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla costituzione dal regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività".

⁵ Corte cass., SS.UU. civ., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335, punto 3 in diritto, confermata da Corte cass., SS.UU. civ., sent. 24 novembre 2008, n. 27863, punto 4 in diritto, che definisce i gruppi come "strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del parlamento" (in senso conforme si veda anche Corte cass., SS.UU. civ., ord. 29 dicembre 2014, n. 27396, punto 4 in diritto). La Corte costituzionale ha fornito una qualificazione analoga con riferimento ai gruppi dell'Assemblea regionale siciliana (sent. 27 luglio 2005, n. 337, punto 2 in diritto; sent. 9 giugno 2015, n. 107, punto 7.1 in diritto).

nella sua configurazione di “associazione necessaria di diritto pubblico” strumentale all’esercizio della funzione legislativa ed al funzionamento del Senato della Repubblica.

Nel merito la Cassazione ha sostenuto che la tutela reintegratoria richiesta dal senatore D. è “idonea ad incidere sulla consistenza numerica” del gruppo di originaria appartenenza e quindi sulla sua attività di organismo politico del Senato e di soggetto necessario al funzionamento dell’assemblea parlamentare; pertanto l’atto di esclusione incontra limiti in ordine alla propria giustiziabilità presso la giurisdizione esterna perché inerisce ad attività interamente riconducibili agli *interna corporis* delle Camere⁶.

In conclusione la Cassazione (punto 6.2 in diritto) ha negato la giurisdizione del giudice ordinario ritenendo che rientra nel potere del Senato decidere autonomamente secondo le modalità da esso stabilite - anche nell’economia delle soluzioni apprestate per svolgere le funzioni di autodichia - le controversie che possono investire le attività interne dello stesso Senato nei rapporti tra gruppi parlamentari e senatori di appartenenza, in ragione della necessaria autonomia costituzionale di cui le Assemblee parlamentari godono anche nel relativo momento applicativo, ma non ha ritenuto di scendere ulteriormente nel dettaglio indicando quali forme o sedi apprestare a tal fine ed in particolare nulla ha affermato in merito alla competenza degli organi giurisdizionali interni di autodichia prospettata dal gruppo controricorrente (punto 6.1 in diritto).

In breve secondo la Cassazione spetta alle Camere decidere se ed a quali sedi interne, eventualmente anche di autodichia, devolvere la soluzione di controversie tra senatori e gruppi di appartenenza.

2. I gruppi parlamentari nella lettura della dottrina e della giurisprudenza

2.1. La soggettività dei gruppi parlamentari

L’ordinanza della Cassazione riporta all’attenzione il tema dei gruppi parlamentari e delle relative vicende interne sul piano dell’azione politica.

Il dibattito dottrinale è ampio ed articolato, a fianco del quale vanno considerate recenti novità giurisprudenziali e normative⁷.

⁶ Si veda spec. punto 5 in diritto, dove la Cassazione cita Corte cost., sentt. n. 129 del 1981, n. 379 del 1996, n. 120 del 2014, n. 262 del 2017 e (ord.) n. 17 del 2019, ampiamente commentate in dottrina (vedi anche nota 8).

⁷ La bibliografia in materia è piuttosto ampia, anche se occorre considerare che la disciplina dei gruppi ha subito varie e profonde revisioni soprattutto dopo la soppressione del finanziamento pubblico ai partiti politici, disposto dal d.l. n. 47 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13 del 2014; ne sono conseguite anche importanti novità nei regolamenti e nelle prassi delle Camere, specie in tema di trasparenza nel finanziamento dei gruppi. Per una sintesi della disciplina vigente si veda, volendo, R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, III ed., Jovene, Napoli, 2018, spec. 32 ss. e 75 ss. Per il dibattito dottrinale si segnalano in particolare tra i contributi più recenti e aggiornati: M. PODETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, pp. 140 ss.; A. CIANCIO, *Il gruppo parlamentare come formazione sociale e la tutela del dissenso dei singoli aderenti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 616 ss.; U. RONGA, *Partiti personali e vicende dei gruppi parlamentari nell’esperienza recente*, in *Federalismi.it*, n. 12/2020, 200 ss.; A. GUSMAI, *Il gruppo parlamentare: profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*, Carocci, Bari, 2019; E.

Nelle pagine che seguono si prova ad offrire una lettura riassuntiva della disciplina e della natura giuridica dei gruppi.

La rilevanza dei gruppi si esaurisce sul piano e nell'ambito del *modus procedendi* delle Camere e la relativa organizzazione funzionale a tal fine è di esclusiva competenza dei regolamenti parlamentari, nello svolgimento dell'autonomia costituzionale di ciascuno dei due rami del Parlamento, che la Corte costituzionale ha escluso dalla portata del proprio sindacato⁸.

I gruppi parlamentari si collegano ai partiti politici ed alle liste solo sostanzialmente, sul piano ideologico e culturale, ed ai partiti sono avvicinati sotto alcuni profili giuridici privatistici.

I partiti politici, ai quali sono assimilati (ai fini del finanziamento pubblico) i movimenti e le liste, presentano sia un'originale soggettività politica, che si legittima nell'art. 49 Cost. e caratterizza la forma di governo in vigore nel quadro di un modello di democrazia rappresentativa di cui sono attori imprescindibili, sia la soggettività giuridica di tipo privatistico propria delle associazioni non riconosciute di cui agli artt. 36 e seg. c.c.⁹.

RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, pp. 177 ss.; ID., *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 133 ss.; 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; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018; R. DI MARIA, *Una "clausola vessatoria" in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018; R. MAGI, *Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018; E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la «penale» prevista dallo Statuto del Movimento 5 Stelle della Camera*, in *Forum dei Quad. cost.*, n. 6/2018; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari a seguito della riforma del Regolamento del Senato*, in *Forum dei Quad. cost.*, n. 3/2018; R. TERREO, *Libertà di mandato del deputato e appartenenza al gruppo in sei ordinamenti parlamentari*, in *Forum dei Quad. cost.*, n. 3/2018; R. BIFULCO, *Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*, in *Amministrazione in cammino*, 29 settembre 2017; S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfugismo*, in *Il Filangieri*, 2017, pp. 117 ss.; N. LUPO, *La disciplina dei gruppi parlamentari, nel mutare delle leggi elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, pp. 1 ss.; T. GIUPPONI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari tra autonomia contabile e autodichia*, in *Scritti G. Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, vol. 2, pp. 1114 ss.; F. FABRIZZI, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *Federalismi.it*, n. 8/2015; 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 ss.; E. BETTINELLI, *L'irriducibile ambiguità dei gruppi parlamentari (in un sistema politico precario)*, in *Il Politico*, n. 2/2013, pp. 22 ss.

⁸ La Corte, sulla base degli argomenti svolti nelle note sentt. n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017, ampiamente commentate in dottrina (si vedano, *ex plurimis*, i contributi i cui *links* sono riportati *in capite* alle sentenze in *ConsultaOnLine* - www.giurcost.org), ha escluso la propria competenza con riferimento al sindacato degli *interna corporis acta* delle Camere sia per quanto concerne gli aspetti inerenti propriamente lo svolgimento delle attribuzioni espressive di autonomia parlamentare sia in ordine allo svolgimento del 'momento applicativo' di tale autonomia sulla base delle discipline interne dell'organo parlamentare. In tal senso, per quanto concerne l'organizzazione del procedimento legislativo, si veda anche Corte cost., sent. n. 1 del 2008, spec. punto 5.1 in diritto, in ultimo confermata da ord. n. 17 del 2019, punto 4.4. in diritto, dove la Corte si è riservata il vaglio delle procedure parlamentari solo ove sia implicato lo svolgimento di competenze ed attribuzioni di natura costituzionale (quest'ultima ord. è stata ampiamente commentata in dottrina; anche in tal caso si vedano *ex multis* i contributi rilevabili in *ConsultaOnLine*).

⁹ In tal senso si veda Corte cass., SS.UU. civ., n. 6458 del 2020, cit., spec. punto 4.3 in diritto, che cita Corte cass. SS.UU. civ., sent. n. 3335 del 2004, cit., punto 3 in diritto; ord. n. 27396 del 2014, cit., punto 7.2 in diritto. Si veda anche l'art. 2 del d.l. n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13 del 2014, che prevede: "1. I partiti politici sono libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale. 2.

I partiti tuttavia non partecipano direttamente alle funzioni delle Camere. Il confronto politico che ordinariamente si svolge nel Paese è interpretato presso le Camere ed i relativi organi dai gruppi parlamentari. La relativa disciplina è contenuta agli artt. 14 e seg. RC e 14 e seg. RS.

In tal senso la Corte costituzionale ha escluso¹⁰ che i gruppi siano poteri dello Stato - come non lo sono i partiti¹¹ - in quanto non sono chiamati a dichiarare definitivamente la volontà del potere delle Camere, come indica l'art. 37, primo comma, della citata legge n. 87 del 1953, né a rappresentare in sede di conflitto i parlamentari che ne sono componenti, ma sono titolari di sole competenze assegnate dai regolamenti parlamentari,

Si è ricordato che il regolamento della Camera, per effetto di modifiche approvate il 25 settembre 2012, definisce i gruppi come “associazioni di deputati” e come “soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento” (art. 14, comma 01, RC)¹².

L'osservanza del metodo democratico, ai sensi dell'articolo 49 della Costituzione, è assicurata anche attraverso il rispetto delle disposizioni del presente decreto”.

¹⁰ Corte cost., ord. n. 60 del 2020, con commenti di R. DICKMANN, *Ancora in tema di legittimazione al conflitto di attribuzione dei singoli membri delle Camere... ma non dei gruppi parlamentari*, in *Forum dei Quad. cost.*, n. 2/2020, 89 ss.; M. ARMANNI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l'invincibile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2020, 195 ss.; L. SAMBUCCI, *Quello che la Corte non dice. Tre osservazioni a proposito di un rinnovato conflitto sulla procedura di bilancio*, in *Forum dei Quad. cost.*, n. 2/2020, n. 870 ss.

¹¹ In ragione dell'estensione del dibattito dottrinale sul rilievo costituzionale dei partiti politici, non se ne può dar conto, nemmeno sommariamente, in questa sede. La posizione della Corte cost. è sinteticamente rappresentata in ord. 24 febbraio 2006, n. 79, dove si legge che i partiti sono “garantiti dalla Carta costituzionale - nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi - quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati” mentre le funzioni ad essi attribuite dalla legge ordinaria “al fine di eleggere le Assemblee - quali la ‘presentazione di alternative elettorali’ e la ‘selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche’ - non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.”. La posizione della Corte è stata ribadita in ord. 13 agosto 2020, n. 196. In dottrina si vedano *ex multis* P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 668 ss.; F. GHERA, *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2006, 1629 ss.; S. CURRERI, *Non varcate quella soglia!*, in *Forum dei Quad. cost.*, 2006, e A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla corte costituzionale*, *ibidem*. Nel medesimo senso si veda anche Corte cost., ord. 24 aprile 2009, n. 120, con commento di M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto. Una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum dei Quad. cost.*, 2009.

¹² Si osserva che la Corte Cass., nell'ord. n. 6458 del 2020, cit., ha qualificato la natura di tale associazione come “di diritto pubblico”, disallineandosi rispetto al testo dell'art. 14, comma 01, RC (pur da essa citato), che parla dei gruppi solo come “associazioni di deputati” e “soggetti necessari al funzionamento della Camera” (al Senato manca una corrispondente previsione), con la conseguenza di consegnare una definizione del gruppo apparentemente innovativa quanto al regime giuridico (“di diritto pubblico”) ma non supportata da basi normative o giurisprudenziali ulteriori, data oltretutto la natura succinta degli argomenti utilizzati nell'ordinanza per risolvere il regolamento preventivo di giurisdizione. Tuttavia, non sussistendo alcuna ragione di diritto per non mantenere tale pronuncia nella linea della consolidata giurisprudenza pregressa della stessa Cass. ed in assenza di sopravvenute novità normative, può ritenersi che la locuzione “di diritto pubblico” valga a sintetizzare semplicemente il concetto per il quale il relativo regime in quanto organi delle Camere in senso funzionale è deferito all'esclusiva competenza dei regolamenti parlamentari quali, appunto, fonti di diritto pubblico, fermo restando il relativo regime privatistico quali associazioni non riconosciute.

In sintesi i gruppi possono essere ponderati su tre piani: quali soggetti dell'ordinamento giuridico generale, quali comunità politiche di deputati o senatori e quali organi delle Camere in senso funzionale.

La *soggettività giuridica* dei gruppi in quanto associazioni non riconosciute consente loro di intrattenere rapporti giuridici a contenuto patrimoniale di diritto privato nella cornice dell'ordinamento giuridico generale dello Stato.

I gruppi in quanto comunità di parlamentari che si caratterizzano e si differenziano tra loro sul piano ideologico sono dotati di *soggettività politica*.

In considerazione di questa i regolamenti parlamentari assegnano ai gruppi anche una *soggettività organica*, per la quale assumono un ruolo di rilievo strumentale ai fini dello svolgimento di talune funzioni parlamentari nei casi tassativamente previsti dai regolamenti delle Camere. Sotto tale aspetto si tratta di organi temporanei in quanto si costituiscono all'inizio di ogni nuova legislatura, anche con denominazioni diverse, possono venir meno in una determinata legislatura e possono ricostituirsi senza continuità tra legislature e anche senza specularità tra le due Camere.

La soggettività politica dei gruppi è originale in quanto distinta da quella dei partiti o movimenti di riferimento, anche se normalmente esistono reciproche affinità ideologiche, che però possono non essere evidenti in caso di gruppi costituitisi in corso di legislatura, non solo per scissione o fusione di gruppi preesistenti dall'inizio ma anche per iniziativa di parlamentari fuoriusciti da altri gruppi.

Varie prescrizioni sono contemplate dai regolamenti parlamentari al fine di garantire la soggettività organica dei gruppi, specie assicurando ad essi una contribuzione finanziaria. In particolare devono dotarsi alla Camera di uno *statuto* (art. 15, comma 2-*bis*, RC) e al Senato di un *regolamento* (art. 15, comma 3-*bis*, RS) che ne disciplinino l'organizzazione interna e ne governino la rendicontazione delle spese e delle entrate, in particolare quelle conseguenti alla contribuzione a carico dei bilanci delle Camere. Proprio in ragione di questa i regolamenti parlamentari dettano alcune disposizioni a garanzia della trasparenza delle modalità di gestione finanziaria e di compilazione ed approvazione dei rendiconti dei gruppi, che spetta allo statuto o al regolamento del gruppo disciplinare¹³. Il controllo delle Camere è formale e documentale e non può spingersi all'accertamento del merito delle spese del gruppo¹⁴.

¹³ L'art. 15 RC prevede che lo statuto "individua in ogni caso nell'assemblea del gruppo l'organo competente ad approvare, a maggioranza, il rendiconto di cui all'art. 15-*ter* e indica l'organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile del gruppo" (comma 2-*bis*) e le modalità secondo le quali tale organo destina le risorse finanziarie assegnate al gruppo alle relative finalità indicate al comma 4 del medesimo articolo (comma 2-*ter*), nonché le forme di pubblicità relative all'organizzazione interna del gruppo, anche con riferimento agli emolumenti del personale (comma 2-*quater*). Per il Senato disposizioni corrispondenti sono contenute nell'art. 15, commi 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater*, RS.

¹⁴ Il controllo sulla gestione finanziaria del gruppo si basa sulle risultanze del rendiconto certificato da una società di revisione e approvato a maggioranza dall'assemblea del gruppo, ai sensi dell'art. 15-*ter*, comma 3, RC ed è effettuato dal Collegio dei deputati Questori, ai sensi del comma 4 del medesimo articolo, secondo modalità definite dall'Ufficio di presidenza della Camera, al quale il Collegio riferisce. Il controllo è svolto sulla base delle risultanze del rendiconto



2.2. La soggettività sui generis del gruppo misto

Alcune osservazioni vanno dedicate al gruppo misto della Camera e del Senato.

Il gruppo misto è una associazione che accoglie i parlamentari che non aderiscano ad altri gruppi, nell'assunto che essi comunque debbano appartenere ad un gruppo parlamentare quale formula di organizzazione necessaria al funzionamento delle Camere. Sotto questo profilo anche il gruppo misto può considerarsi una associazione di parlamentari necessaria nella cornice del sistema di organizzazione delle Camere e rilevante nel diritto generale come associazione non riconosciuta. I parlamentari del gruppo misto sono comunque liberi di uscirne per aderire (ove accolti) in altri gruppi. Il gruppo misto è dunque un gruppo parlamentare *sui generis* perché non ha una soggettività politica univoca pur rilevando quale organo in senso funzionale della Camera e del Senato¹⁵.

Sotto tale profilo è esplicitamente qualificato dai regolamenti parlamentari, che lo denominano direttamente “gruppo misto”, senza quindi consentirgli di modificare tale *nomen*, sancendo la prevalenza del ruolo funzionale organico (soggettività organica). Il gruppo misto infatti rileva primariamente al fine di completare la piena funzionalità dell'organizzazione per gruppi delle Camere nello svolgimento del modello democratico rappresentativo, consentendo che tutti i deputati siano comunque raccolti in gruppi, non anche ad offrire riconoscibilità politica originale ai relativi componenti.

Il gruppo misto, ancorché non omogeneo, può di fatto essere prevalentemente di maggioranza o di opposizione, anche variando nel corso della legislatura; nonostante ciò e secondo quanto premesso gli organi di vertice del gruppo non possono far valere alcuna identità politica o alcuna linea di azione unitaria nei confronti dei componenti. In particolare il relativo capogruppo non ha un ruolo politico in senso proprio ma è prevalentemente un moderatore dei rapporti nell'ambito del gruppo nonché un gestore delle risorse assegnate al gruppo, per assicurarne il regolare funzionamento ai fini previsti dai regolamenti, dando esecuzione a tal fine alle deliberazioni organizzative dei relativi organi.

Da questo punto di vista nella prospettiva di eventuali riforme regolamentari potrebbe essere utile riflettere sull'attualità del modello vigente di gruppo misto, che potrebbe essere rimeditato ad esempio distinguendolo in due ‘entità’, gruppo misto di maggioranza e gruppo misto di opposizione, in modo da consentire a ciascuna di esse di acquisire anche una originale soggettività politica.

certificato ed il suo eventuale esito non positivo determina effetti solo ai fini dell'erogazione del contributo (art. 15-ter, commi 5 e 7, RC). Per il Senato disposizioni corrispondenti sono contenute nell'art. 16-bis RS. I rendiconti dei gruppi certificati sono allegati ai conti consuntivi interni delle Camere (artt. 15-bis, comma 3, RC e 16-bis, comma 5, RS). Al riguardo si rinvia riepilogativamente a R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., spec. 35-36.

¹⁵ Il gruppo misto è una originalità del modello parlamentare italiano. Si riscontra con talune differenze anche presso il Congresso dei deputati ed il Senato spagnoli. Non è comunque diffuso nei modelli parlamentari occidentali di tradizionale comparazione: ad esempio, non compare presso il *Nationalrat* austriaco, l'Assemblea nazionale francese, il *Bundestag*, le Camere dei Paesi Bassi e le Camere del Parlamento inglese.

Gli iscritti al gruppo misto possono costituire componenti politiche (art. 14, comma 5, RC; al Senato sono presupposte dalla consuetudine, come dimostra l'art. 156-*bis*, comma 1, RS, e la relativa disciplina non è compiutamente definita¹⁶), che sono a loro volta associazioni di deputati o senatori che presentano non solo una propria soggettività sul piano giuridico privatistico in quanto associazioni non riconosciute, ma anche una certa soggettività politica che (sul modello degli altri gruppi) consente ad esse di avere rilievo funzionale nei casi tassativamente previsti dai regolamenti¹⁷.

2.3. Soggettività dei gruppi e garanzie costituzionali dei parlamentari componenti

Sul piano costituzionale l'obbligo previsto nei regolamenti (artt. 14, commi 2 e 3, RC, e 14, comma 1, RS) per il quale tutti i deputati e tutti i senatori devono appartenere ad un gruppo parlamentare deve conciliarsi con il principio del divieto di mandato imperativo ai sensi dell'art. 67 Cost. a garanzia della libertà politica di ciascun parlamentare, il quale non può essere condizionato da vincoli di appartenenza politica nello svolgimento delle proprie funzioni¹⁸, quindi non può essere limitato nella scelta di passare da un gruppo all'altro nel corso della legislatura. Tale garanzia deve ritenersi rinforzata dalla previsione di cui all'art. 49 Cost., che dispone che tutti i cittadini hanno diritto di associarsi *liberamente* in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, da intendersi nel senso che libertà e democrazia devono vigere sia nel corso dello svolgimento della vicenda politica fuori e dentro le sedi parlamentari sia nell'ambito della vita interna di ciascun partito (e gruppo). Ogni previsione contraria dello statuto o del regolamento interno ovvero negoziabilmente pattuita con atti separati, che limiti all'interno del partito, del movimento o del gruppo la libertà del parlamentare, può considerarsi nulla non solo all'interno dell'ordinamento delle Camere ma anche sul piano civilistico per contrasto con norme imperative costituzionali, ai sensi dell'art. 1418 c.c., a meno che lo stesso parlamentare non ritenga di adempiervi quale obbligazione naturale ove si tratti di previsioni di carattere patrimoniale che 'sanzionino' il dissenso dal gruppo a qualsiasi titolo, anche in caso di dimissioni.

¹⁶ Si veda al riguardo il dibattito presso la Giunta del Regolamento del Senato, *res. somm.*, 27 gennaio 2021, 3 ss.

¹⁷ Alla Camera le componenti politiche sono ammesse se consistono di almeno dieci deputati ovvero se presentino una consistenza non minore di tre deputati e rappresentino un partito o movimento politico, la cui esistenza, alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera, risulti in forza di "elementi certi e inequivoci" ed il quale "abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali" (art. 14, comma 5, RC). Un'unica componente politica all'interno del gruppo misto (alla Camera) può essere costituita da non meno di tre deputati appartenenti a minoranze linguistiche tutelate dalla Costituzione e individuate dalla legge, che siano stati eletti, sulla base o in collegamento con liste che di esse siano espressione, nelle zone in cui tali minoranze sono tutelate.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 14 del 1964, punto 2 in diritto: "L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo 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".

La dimensione del gruppo non può dunque prevalere sulla libertà politica del parlamentare. A quest'ultima corrisponde un diritto soggettivo del parlamentare costituzionalmente garantito al libero esercizio della propria funzione, tutelato persino come attribuzione costituzionale nei casi previsti dalla Carta. È significativo al riguardo che la Corte costituzionale, come ricordato, con l'ordinanza n. 60 del 2020 abbia escluso la legittimazione dei gruppi parlamentari a sollevare conflitto di attribuzioni sia in quanto non sono titolari di attribuzioni originali sia perché non possono rappresentare singoli propri iscritti in sede di conflitto.

Per altro verso il gruppo parlamentare, in quanto associazione comunque garantita dall'art. 18 Cost., ha il diritto di tutelarsi rispetto agli atti compiuti dai propri associati in dissenso dalla propria linea politica, anche provvedendo alla loro espulsione, generando le questioni di giustiziabilità evidenziate in premessa nell'ordinanza della Cassazione n. 6458 del 2020.

Sul punto è rilevante rammentare che, mentre all'inizio della legislatura i parlamentari devono aderire ad un gruppo di loro scelta semplicemente mediante una comunicazione al Segretario generale della Camera o al Presidente del Senato, perché così prescrivono i regolamenti delle Camere, dopo la costituzione dei gruppi l'eventuale adesione di un parlamentare ad un gruppo diverso da quello di prima adesione deve essere richiesta ed accettata direttamente dal nuovo gruppo, configurando così una originale vicenda negoziale che si alimenta del concorso delle volontà di tali soggetti.

A sua volta la natura negoziale della vicenda costitutiva dell'associazione di parlamentari in gruppo preesiste rispetto alla dimensione politica che ne caratterizza la vita interna, in una cornice costituzionale di garanzie che si articola sugli artt. 18, 49, 67 e 68, primo comma, Cost. e che non può essere compressa dal gruppo nei confronti dei propri componenti.

In tal senso si registrano precedenti alla luce dei quali le Presidenze delle Camere hanno chiarito che secondo prassi conforme non c'è alcuna competenza propria o di organi interni alle Camere a sindacare la dimensione dei rapporti tra parlamentari e gruppo di appartenenza, anche quando sussistano prescrizioni dei relativi statuti o regolamenti che limitino la libertà del parlamentare nell'ambito del gruppo stesso¹⁹, in considerazione della libertà del deputato o del senatore di abbandonare il gruppo in ogni momento e della possibilità dei gruppi di escluderne singoli membri.

¹⁹ La questione è stata posta all'inizio della XVIII legislatura alla Presidenza del Senato dal senatore D., che ha risposto nei termini ricordati nella nota 2. E' stata anche posta al Presidente della Camera da due deputati, Magi e Ceccanti, con riferimento a talune prescrizioni dello statuto di un gruppo, che in particolare prevede un forte controllo del capo politico sul vertice del gruppo e sanzioni anche economiche per i deputati dissenzienti; il Presidente della Camera ha chiarito che secondo prassi conforme tra le due Camere non spetta alcun sindacato sugli statuti dei gruppi né alla Presidenza né ad altri organi della Camera, riconoscendo in materia piena autonomia ai gruppi. Ha anche precisato che un simile potere non può ricondursi alla Presidenza nemmeno sulla base della clausola generale di cui all'art. 8 RC ma occorre eventualmente una specifica norma regolamentare attributiva di competenze al riguardo. La questione, circostanziata nell'intervento del deputato Ceccanti nella seduta dell'Assemblea della Camera del 13 aprile 2018 (*res. sten.*, p. 3), è stata

Garanzie in tal senso sussistono anche dal punto di vista civilistico. Ai partiti ed ai gruppi quali associazioni non riconosciute si applicano le stesse regole procedurali previste per le associazioni riconosciute, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale²⁰ volto ad enfatizzare la cornice di tutela offerta dall'art. 18 Cost., declinato quale presidio della libertà *di* associazione, *dell'*associazione e *nell'*associazione.

Il punto è che, mentre nel diritto generale il conflitto tra partito politico ed iscritti (che ovviamente in maggioranza non sono parlamentari) ha un giudice, in generale quello ordinario ma anche il giudice amministrativo nei casi previsti dalla legge²¹, secondo la Cassazione le questioni che nascono dalla relazione associativa tra parlamentari e gruppi non trova un giudice esterno e spetta eventualmente alle Camere nello svolgimento della relativa autonomia costituzionale indicare una sede interna di soluzione di eventuali controversie: ma, come ricordato, sul punto le Presidenze delle Camere hanno chiarito che la materia è rimessa all'esclusiva competenza dei gruppi.

Per tale ragione la costituzione dei gruppi e la legittimità procedurale delle deliberazioni dei relativi organi rilevano davanti al giudice esterno solo verso terzi ed in quanto fatti giuridici, e solo quando il giudice sia chiamato a pronunciarsi su vicende inerenti negozi giuridici di diritto privato dei quali il gruppo sia parte, diversamente da quanto vale per i partiti politici in ordine alla formazione della volontà dei relativi organi ed alla relativa vicenda organizzativa.

risolta dal Presidente della Camera in conformità di quanto emerso nell'ambito dell'Ufficio di presidenza della Camera nel corso della XVII legislatura, dove nella seduta del 26 giugno 2013 si è escluso ogni tipo di controllo in capo alla Presidenza o ad altri organi della Camera sugli statuti dei gruppi (vedi *Bollettino degli organi collegiali* n. 4, spec. p. 23).

²⁰ N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2 del 2019, 84 ss., spec. § 7.2.

²¹ La questione meriterebbe spazio ben maggiore di una nota, nella quale si può semplicemente osservare che la sindacabilità davanti al giudice (di norma ordinario) degli atti dei diversi organi dei partiti riguarda certamente tutti quei profili del rapporto tra partito-associazione ed iscritti discendenti dalle norme statutarie e regolamentari interne, ad eccezione di specifiche competenze giurisdizionali in ordine ad atti di gestione del partito, come nel caso del d.l. n. 149 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 13 del 2014, di soppressione del finanziamento pubblico ai partiti, che all'art. 13-*bis* prevede la giurisdizione del giudice amministrativo, salva la giurisdizione ordinaria in tema di sanzioni. Ad ogni modo in sintesi gli atti dei partiti sindacabili in sede giurisdizionale possono esemplificativamente individuarsi negli atti costitutivi e negli statuti nella parte in cui dettino regole immediatamente efficaci verso gli iscritti, nell'uso dei simboli del partito, negli atti organizzativi interni della vita ordinaria e straordinaria del partito, nella scelta delle candidature, nei 'codici etici' nella parte in cui contraddicano diritti e libertà costituzionali, negli atti di ammissione e di espulsione e negli atti disciplinari o che richiedano prestazioni economiche. In giurisprudenza esiste un orientamento volto a riconoscere comunque una tutela in qualche modo privilegiata alla libertà dell'associazione-partito verso le pretese arbitrarie o personalistiche dei singoli iscritti, al fine di consentire il libero svolgimento del ruolo proprio del partito politico di cui all'art. 49 Cost. (così ad es. Tribunale Napoli, 18 aprile 2018, n. 3773). Si veda per altro verso ad es. Trib. Roma 12 aprile 2016, n. 19678, che riconosce l'immediata lesività dei provvedimenti di espulsione di iscritti, indipendentemente dalla pendenza del procedimento innanzi all'organo di garanzia interno del movimento politico.

2.4. La vicenda costitutiva del gruppo

Ai fini della prima formazione dei gruppi i parlamentari entro due giorni (tre al Senato) dalla prima seduta devono dichiarare al Segretario generale della Camera o al Presidente del Senato a quale gruppo appartengono. In mancanza di dichiarazione o se non intendano appartenere ad alcun gruppo politico, confluiscono nel gruppo misto. Con la riforma del regolamento del Senato del dicembre 2017 i senatori di diritto ed a vita possono non appartenere ad alcun gruppo (art. 14, comma 1, RS).

I gruppi devono essere composti da almeno venti deputati o dieci senatori anche se dopo la riduzione del numero dei componenti delle Camere ad opera della legge cost. n. 1 del 2020 questi valori potrebbero essere in futuro rivisti in riduzione.

Come ricordato, questa modalità di adesione riguarda gruppi non costituiti²². Anche la comunicazione di aderire ad un gruppo indicato ma per il quale non si consegue il minimo numero di componenti per costituirsi o per il quale non sia accordata la deroga ai predetti limiti numerici implica l'adesione al gruppo misto.

L'adesione ad un gruppo non ancora costituitosi si configura dunque come atto negoziale unilaterale del parlamentare dall'efficacia esplicitamente prevista dai regolamenti delle Camere al fine di consentirne il funzionamento secondo il modello organizzativo rappresentativo articolato sulla ripartizione degli eletti in gruppi. Invece dopo la costituzione del gruppo il passaggio da un qualsiasi gruppo all'altro implica l'accettazione da parte del gruppo prescelto, configurando un negozio bilaterale associativo tra parlamentare e gruppo nel quale convergono volontà conformi, dei parlamentari e dei gruppi stessi, ambito nel quale i regolamenti possono dettare prescrizioni al fine di garantire la funzionalità del modello organizzativo per gruppi.

Al Senato dopo la riforma del proprio regolamento del dicembre 2017 non è più consentita la costituzione di gruppi in deroga alla soglia dei dieci senatori, il che può rappresentare un limite alla riconoscibilità della relativa soggettività politica: in corso di legislatura è consentita al Senato la costituzione di nuovi gruppi solo se si conseguono a fusione di gruppi esistenti oppure a seguito di scissione da gruppi esistenti di formazioni comunque presentatesi congiuntamente alle elezioni (art. 15, comma 3, RS). Questa previsione, se da un lato connette maggiormente i gruppi ai partiti politici, dall'altro può indurre dubbi di legittimità rispetto all'art. 18 Cost., inerente il diritto di associazione dei parlamentari in nuovi gruppi, che i regolamenti parlamentari possono limitare in ragione dell'autonomia costituzionale dell'organo, ma non comprimere del tutto quando sia funzionale a garantire l'esercizio del libero mandato di ciascun parlamentare, ai sensi dell'art. 67 Cost.

²² Al Senato tuttavia è prevista anche per i Senatori che entrano a far parte del Senato nel corso della legislatura *ex* art. 15, comma 3-*bis*, RS. Alla Camera vale una prassi conforme.

Ciò premesso, presso il Senato ai sensi dell'art. 14 RS ciascun gruppo deve rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di senatori. Ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste può essere costituito un gruppo unitario che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. Possono costituirsi gruppi autonomi composti da almeno dieci senatori a condizione che corrispondano a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. Possono peraltro costituirsi gruppi di almeno cinque senatori appartenenti a minoranze linguistiche riconosciute dalla legge ed eletti nelle regioni di insediamento di tali minoranze, ovvero eletti in regioni ad autonomia speciale nelle quali lo statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche. Se i componenti di un gruppo scendono sotto i dieci nel corso della legislatura, il gruppo è dichiarato sciolto e i senatori che entro tre giorni non abbiano aderito ad altri gruppi (*rectius*, che non siano stati accolti da altri gruppi) sono iscritti al gruppo misto.

Alla Camera l'Ufficio di presidenza può autorizzare la costituzione di gruppi con meno di venti deputati a condizione che rappresentino un partito o un movimento organizzato nel Paese che abbia presentato, con il medesimo contrassegno, in almeno venti collegi per la Camera proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto “un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno 300 mila voti di lista validi”.

La Giunta per il regolamento della Camera, nella seduta del 16 maggio 2006, ha interpretato l'art. 14, comma 2, RC, nel senso che, ai fini della costituzione di gruppi con meno di venti deputati, per “partito organizzato nel Paese” debba intendersi una “forza politica (anche aggregativa di più partiti), che, pur non corrispondente alla rigida nozione di ‘partito organizzato nel Paese’, sia evidentemente riconoscibile al momento delle elezioni, avendovi presentato proprie liste con lo stesso contrassegno, e che non si sia invece costituita successivamente ad esse”. Ha cioè individuato nella lista elettorale il criterio d'identificazione della forza politica la cui “soggettività parlamentare” (*id est* soggettività politica) è riconosciuta dal regolamento. Secondo la Giunta “il requisito elettorale richiesto è rappresentato (...) dall'accesso all'assegnazione nazionale dei seggi (mantenendo allo stato ferma la necessità della presentazione delle liste in almeno venti circoscrizioni). Per i soggetti politici derivanti dall'aggregazione di più partiti che abbiano presentato unitariamente liste alle elezioni (ed abbiano partecipato all'assegnazione nazionale dei seggi), tale requisito ricorrerebbe ovviamente soltanto ove il gruppo autorizzato sia (e resti, nei suoi elementi costitutivi) rappresentativo della formazione politica complessiva identificata nella lista, e non di singole componenti di essa”.

Nella medesima occasione la Giunta ha affermato che per le stesse ragioni non è possibile preconstituire un numero minimo di deputati per autorizzare la costituzione di gruppi in deroga al predetto limite regolamentare dei venti componenti, salva “una valutazione di opportunità sotto il profilo politico-istituzionale e di funzionalità complessiva della Camera”, rimessi alla valutazione discrezionale dell’Ufficio di presidenza.

Dunque la soggettività politica di un gruppo parlamentare è presunta solo nel caso di concorso del numero di parlamentari minimo prescritto in via ordinaria mentre negli altri casi necessita di un riconoscimento (reso come ‘autorizzazione alla costituzione’) nella cornice dell’ordinamento della Camera di riferimento (ormai solo la Camera dei deputati).

Dalla prima seduta entro quattro giorni i deputati ed entro sette giorni i senatori sono convocati, simultaneamente ma separatamente, dai Presidenti delle Camere per la costituzione dei gruppi, ai sensi degli artt. 15, commi 1 e 2, RC e 15 RS.

Al Senato ciascun gruppo si costituisce comunicando alla Presidenza l’elenco dei propri componenti, sottoscritto dal presidente del gruppo stesso nominato nella sua prima seduta così convocata; ogni gruppo nomina anche uno o più vicepresidenti ed uno o più segretari; delle variazioni dei vertici di ciascun gruppo è sempre data comunicazione alla Presidenza.

Alla Camera, ciascun gruppo si costituisce nominando il presidente, uno o più vicepresidenti e un comitato direttivo. Nell’ambito di tali organi il gruppo indica uno o più deputati (fino a tre), ai quali sono delegati i poteri del presidente di gruppo previsti dal regolamento della Camera, in caso di sua assenza o impedimento. Secondo gli stessi criteri sono costituiti anche gli organi direttivi del gruppo misto, rispecchiando le vari componenti politiche ai sensi dell’art. 15-*bis* RC (al Senato vige in materia una corrispondente prassi). Conseguentemente gli organi direttivi del gruppo misto deliberano tenendo proporzionalmente conto della consistenza delle componenti politiche in esso costituite (cioè con voto ponderato). In caso di asserita violazione di tale criterio di voto, contro le deliberazioni del gruppo misto la componente che assuma il pregiudizio di un proprio fondamentale diritto politico può ricorrere al Presidente della Camera, che decide, eventualmente ascoltando il presidente del gruppo misto e i rappresentanti delle altre componenti politiche, o sottopone la questione all’Ufficio di presidenza della Camera (art. 15-*bis*, comma 2, RC).

A seguito della propria costituzione secondo le norme regolamentari il gruppo diventa anche soggetto giuridico di diritto privato quale associazione non riconosciuta.

Come ricordato, le vicende costitutive dei gruppi rilevano solo nell’ordinamento della Camera di riferimento e non se ne possono opporre eventuali vizi all’esterno per contestarne la legittimità. In tal



senso l'art. 12, comma 2, RC rimette (alla Camera) all'Ufficio di presidenza ogni decisione sui ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei gruppi²³.

In sostanza la costituzione del gruppo è una vicenda interna alle Camere condizionata nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quando* dalla relativa natura di comunità politica e di organo temporaneo della Camera o del Senato. La costituzione di un gruppo (diverso dal misto) trae impulso dalla libera volontà di parlamentari che intendano formarlo sulla base di una comune visione ideologica, non anche per effetto di un qualche prerequisito politico quale potrebbe essere l'elezione nella medesima lista. E' frequente anzi nel corso della legislatura la presenza nello stesso gruppo di parlamentari eletti in diverse liste. Ad eccezione dei casi tassativamente previsti dai regolamenti, la volontà negoziale associativa alla base delle vicende del gruppo è sottoposta solo ad un limitato vaglio da parte della Presidenza delle Camere o dell'Ufficio di presidenza della Camera e del Consiglio di presidenza del Senato, e comunque solamente sulla base delle comunicazioni iniziali di adesione al gruppo o, nel merito, quando si tratti di autorizzare la costituzione di un gruppo in deroga ai limiti numerici prescritti dai regolamenti, perché l'esistenza e la funzionalità di ogni gruppo comporta oneri a carico dei bilanci delle Camere.

Nel gruppo convivono le originalità ideologiche e culturali di ciascun parlamentare e l'identità politica del gruppo stesso, resa manifesta a cura dei propri vertici, ma senza che ne possa derivare alcun legittimo pregiudizio alla dimensione di autonomia di ciascun componente, nella cornice degli artt. 67 e 68, primo comma, Cost., ed all'autonomia del gruppo in quanto associazione, alla luce dell'art. 18 Cost., che garantisce le libertà di associazione, nell'associazione e dell'associazione. Sullo sfondo rimane l'art. 49 Cost., che tutela l'associazionismo di natura partitica anche per i parlamentari, sicché i gruppi (diversi dal misto) sono espressivi di una libertà politica dei parlamentari che comunque è meritevole di tutela anche nell'ambito di tale cornice: un parlamentare che passi da un partito all'altro non può certo permanere nello stesso gruppo.

Come rilevato specie per il Senato, i regolamenti parlamentari possono limitare il libero titolo dei parlamentari a costituire gruppi nella cornice dell'art. 18 Cost. al fine di assicurare il preminente valore dell'autonomia costituzionale delle Camere. Altra questione è se i regolamenti siano competenti a ridimensionare il titolo dei parlamentari a costituire liberamente gruppi per ragioni diverse, non connesse alla funzionalità delle Camere, ad esempio per favorire la riconducibilità dei gruppi ai partiti e ai movimenti politici.

Pertanto al fine di perimetrare correttamente la competenza dei regolamenti parlamentari in materia di gruppi si impone un bilanciamento nella valutazione di quale valore risulti preminente caso per caso tra

²³ Restano distinte le competenze dell'Ufficio di presidenza della Camera e del Consiglio di presidenza del Senato in materia di controllo dei rendiconti dei gruppi *già costituiti* e di assegnazione ad essi di spazi e locali.

quelli evidenziati dell'autonomia costituzionale delle Camere, dell'autonomia dei gruppi e delle libertà dei parlamentari²⁴.

2.5. Relazione tra autonomia costituzionale delle Camere, autonomia dei gruppi e libertà dei parlamentari

Si è visto che i gruppi rilevano giuridicamente nell'ordinamento delle Camere in termini autonomi e funzionalmente distinti dai singoli parlamentari.

Ponderando invece la posizione dei gruppi rispetto alle Camere, occorre osservare che, per quanto la Costituzione in alcuni casi menzioni espressamente i gruppi quali componenti necessarie di organi parlamentari (art. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, Cost.), non esiste in capo ad essi alcun titolo a rivendicarvi in linea di principio la propria presenza in quanto il vincolo costituzionale è solo quello (a carico delle Camere) di assicurare la *rappresentazione proporzionale* dei gruppi nella composizione di tali organi, con la conseguenza che è pienamente legittimo che, ad esempio, in presenza di organi con pochi componenti o di numerosi gruppi, alcuni gruppi non vi partecipino affatto o vi siano sottorappresentati²⁵. Dunque la soggettività dei gruppi è condizionata dall'autonomia delle Camere, che non possono surrogare in alcuna dimensione.

In particolare i gruppi concorrono a qualificare la forma di governo in vigore solo per l'apporto funzionale che assicurano all'azione delle Camere e dei relativi organi in quanto rappresentativi delle diverse istanze politiche che si confrontano presso le Camere. Mentre questo confronto nel Paese e nella società si svolge ordinariamente con la partecipazione dei partiti e dei movimenti politici e dei relativi iscritti senza vincoli formali, all'interno delle Camere quali organi esclusivi della rappresentazione democratica²⁶ il ruolo politico dei gruppi si evidenzia solo nelle forme tipiche previste dai regolamenti parlamentari.

²⁴ Ad esempio i parametri costituzionali citati nel testo non sono derogati dalle norme regolamentari delle Camere sulla gestione dei contributi finanziari ai gruppi (si veda nota 14), che hanno il mero fine di garantirne l'operatività sulla base di una gestione trasparente in quanto propri organi in senso funzionale.

²⁵ Ad esempio, in legislature caratterizzate dalla presenza di molti gruppi, è avvenuto che in alcuni organi parlamentari, specie commissioni di inchiesta o commissioni parlamentari bicamerali con numero ridotto di componenti, alcuni gruppi numericamente poco consistenti non fossero rappresentati affatto, salvo che l'atto istitutivo prescrivesse esplicitamente che vi dovessero essere rappresentati tutti i gruppi costituiti presso le Camere: in tal caso peraltro, per assicurare la presenza di tutti i gruppi, i gruppi maggioritari di norma erano stati sottorappresentati.

²⁶ Sul tema si rinvia a R. DICKMANN, *Il circuito democratico della rappresentanza nella prospettiva della riduzione dei parlamentari e di eventuali modifiche dei regolamenti delle Camere* (spec. § 1), intervento sul tema del seminario web organizzato dall'Università degli studi di Pisa e dalla Scuola Sant'Anna di Pisa il 25-26 giugno 2020 "I numeri nelle funzioni del Parlamento: riduzione dei parlamentari e organizzazione delle Camere", in *Federalismi.it*, n. 20/2020 (*paper* - 24 giugno 2020).

Il limite costituzionale dei gruppi è questo: non hanno rilevanza al di fuori delle Camere né possono rappresentare la soggettività politica di cui sono esponenziali con atti autonomi ed originali indipendenti dagli atti propri delle Camere.

I gruppi sono condizionati anche dalle garanzie a presidio delle libertà sopra evocate dei singoli parlamentari.

Si è esclusa nel paragrafo 2.4 ogni competenza delle Presidenze delle Camere o di propri organi in ordine alle vicende interne dei gruppi in assenza di norme regolamentari che espressamente la prevedano.

I regolamenti delle Camere comunque, anche se dispongono che tutti i deputati e tutti i senatori appartengano ad un gruppo parlamentare, non possono obbligarli a permanere in un determinato gruppo per tutta la legislatura né possono vincolare il gruppo a trattenere al proprio interno parlamentari che non si riconoscano nella relativa originalità politica. Si tratta, come ricordato, di un limite discendente dal divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. e dalla libertà di opinione politica di cui all'art. 68, primo comma, Cost., ai quali rapportare il diritto di ciascun parlamentare di associarsi ed identificarsi in un partito (o gruppo) politico ai sensi degli artt. 18 e 49 Cost., norme queste che garantiscono la piena libertà politica di ciascun parlamentare nello svolgimento delle proprie funzioni.

Al riguardo non è indifferente che la Corte abbia sostenuto che alcune funzioni dei parlamentari presentano consistenza di vere e proprie attribuzioni costituzionali. Ciò implica che, se possono essere opposte attribuzioni di singoli parlamentari a poteri dello Stato o alle stesse Camere in sede di conflitto di attribuzioni, *a fortiori* tali attribuzioni (e le ragioni politiche che ne motivano l'esercizio) sono opponibili ai gruppi parlamentari.

Se i gruppi rilevano soggettivamente sul piano organico e politico solo all'interno delle Camere²⁷ e ad essi non è consentito l'esercizio legittimo di alcun ruolo rappresentativo, è anche vero che i gruppi comunque si legittimano in quanto rivelano una caratterizzazione politica originale, quale risvolto del pluralismo politico, presupposto in base al quale sono chiamati dai regolamenti allo svolgersi della rappresentazione democratica in Parlamento quali (plurimi e politicamente diversi) organi temporanei delle Camere in senso funzionale.

La soggettività politica dei gruppi pertanto, anche se subordinata all'autonomia costituzionale delle Camere e non superordinata alle libertà ed alle attribuzioni costituzionali dei singoli parlamentari, non può a sua volta essere priva di tutela perché ne fonda la soggettività organica, riconosciuta dall'ordinamento di ciascuna Camera secondo le norme dei relativi regolamenti.

²⁷ E' evidente che i rappresentanti dei gruppi, ed i gruppi stessi, sono attivi anche all'esterno delle Camere; sotto questo profilo possono essere coinvolti in attività istituzionali, nell'ambito delle quali esprimono tuttavia solo la propria soggettività politica, non anche il ruolo funzionale ad essi riconosciuto dai regolamenti parlamentari.

Il gruppo che veda in discussione la propria soggettività politica in ragione di dissensi interni non può costringere i parlamentari propri componenti ad allinearsi alla propria linea politica ma può, *in autotutela*, cioè a tutela della propria originale soggettività politica, allontanare quei parlamentari che con il loro agire la possano compromettere, allo stesso modo in cui *può* (non *deve*) accettare al proprio interno parlamentari che decidano di condividerla, uscendo da altri gruppi.

La Camera o il Senato sono chiamati a non precludere la libertà del gruppo espressiva della relativa soggettività politica. Del resto, come dimostrato, su questa si fonda la soggettività organica dei gruppi e dunque vale a garantire l'autonomia costituzionale delle stesse Camere anche preservare la soggettività organica dei gruppi.

3. La relazione politica tra parlamentari e gruppi ne caratterizza gli atti consequenziali in termini di atti costituzionali politici

3.1. Superamento della teoria classica dell'atto politico

Sulla base dell'originale relazione politica che associa parlamentari e gruppi come comunità politiche può essere ponderata la prospettiva di qualificare gli atti consequenziali in termini di *atti politici*, come tali insindacabili da parte del giudice ordinario²⁸, nei termini di recente precisati dalla Corte costituzionale e di seguito riepilogati sulla base di quanto si è avuto modo di approfondire a commento delle relative pronunce.

La categoria dell'atto politico si configura in origine assimilandolo all'atto di governo: tale lettura ha tuttavia perso consistenza dopo che in dottrina si è preso atto che l'originario art. 31 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, trasposto nel vigente art. 7, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, recante il codice del processo amministrativo, nella parte in cui esclude dall'impugnazione davanti al giudice amministrativo “gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico”, non conferisce anche autonomia giuridica a tale istituto²⁹.

La perdita di attualità di tale categoria si deve essenzialmente all'entrata in vigore alla Costituzione repubblicana, rigida e superordinata alla legge, che ha introdotto il sindacato di legittimità degli atti legislativi e i conflitti di attribuzione e di competenza davanti alla Corte costituzionale e ha previsto in

²⁸ Esclude questa lettura F.F. PAGANO, *La tutela del parlamentare espulso dal gruppo di appartenenza*, cit. 22, anche se nell'assunto, non più attuale e superabile alla luce delle considerazioni che seguono nel testo, che gli atti politici siano solo atti del Governo.

²⁹ Per una ricostruzione dell'originario dibattito dottrinale sul tema si vedano, *ex pluribus*, P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 220 ss.; O. RANELLETTI, A. AMORTH, *Atti politici (o di governo)*, in *Noviss. dig. it.*, I, Torino, 1958, 1511 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, spec. 188 ss. Si rileva che L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1961, 180, e A.A. CERVATI, *Artt. 70-72*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 180 ss.

particolare, all'art. 113, l'impugnabilità di tutti gli atti della pubblica amministrazione in sede giurisdizionale senza esclusioni o limitazioni per determinate categorie di atti.

La questione è tornata *in auge* con la sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2012³⁰, che ha negato che l'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del codice del processo amministrativo possa legittimare nell'ordinamento aree sottratte al sindacato giurisdizionale in quanto espressive di 'attività politica'. Secondo la Corte l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica è "suffragata da elementi di diritto positivo" ma "gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto". Sempre secondo la Corte quando l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche "che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio", il rispetto di tali vincoli costituisce comunque un requisito di legittimità e di validità dell'atto, che lo rende sindacabile nelle sedi proprie³¹.

In questi termini la Corte ha enunciato l'insuperabilità del principio di legalità dell'azione dei poteri pubblici, ancorché 'politici' o 'di governo', che contraddistingue la declinazione del principio dello stato di diritto in un ordinamento costituzionale e democratico; i termini usati dalla Corte sono tali da ritenerlo un principio supremo dell'ordinamento costituzionale³².

³⁰ Corte cost., 5 aprile 2012, n. 81, con note di R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum dei Quad. cost.*, 9 ottobre 2012; M.G. RODOMONTE, *Equilibri di genere, atto politico e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *Federalismi.it*, n. 13/2012; F. BILANCIA, *Ancora sull'"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 2 ottobre 2012; M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, 2012, 3823 ss.; F. BLANDO, *«Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Forum dei Quad. cost.*, 31 ottobre 2012; ID., *Fine dell'atto politico?*, in *Nuove autonomie*, 2015, 81 ss.; T. CERRUTI, *La nomina dell'assessore regionale e i limiti ai limiti dell'atto politico*, in *Giur. it.*, 2013, 286 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.

³¹ Corte cost., n. 81 del 2012, cit., punto 4.2 in diritto.

³² Sui principi supremi dell'ordinamento costituzionale si vedano la nota sent. Corte cost. n. 1146 del 1988, e le considerazioni di F. MODUGNO, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in A.S. Agrò, F. Modugno, *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, 1991, 247 ss.; M. DOGLIANI, *La sindacabilità delle leggi costituzionali, ovvero la «sdrammatizzazione» del diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1990, 783 ss.; N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui «principi supremi» di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 1891 ss. Si veda anche F.P. CASAVOLA, *I principi supremi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1995, V, 155 s. La Corte nella sent. n. 1146 del 1988, punto 2.1 in diritto, ha precisato (legittimando in tal modo la propria competenza a sindacare anche le leggi costituzionali rispetto a tali principi): "La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana". Per ult. rif. bibl. ed alla giur. cost. sulla categoria dei principi supremi si veda M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione*, in *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, Torino, 1996, spec. 253 (nota 2).

In sostanza, secondo la Corte, un atto politico, in quanto vincolato al rispetto di norme giuridiche, quale ne sia il rango, è sindacabile sempre, nella misura in cui dalla violazione di tali norme derivino lesioni di situazioni giuridiche soggettive di terzi o di ambiti di attribuzione o competenza di altri poteri o organi dello Stato o delle Regioni.

3.2. Dall'atto politico all'atto costituzionale politico

La categoria dell'atto politico è pressoché abbandonata presso gli organi di giustizia, dove viene in considerazione essenzialmente per declinare la giurisdizione del giudice adito che ritenga l'atto non sindacabile in ragione della sua provenienza.

Ad esempio una lettura esemplificativa in tal senso dell'atto politico si deve al Consiglio di Stato, giunto a considerazioni diverse, anche se coincidenti per l'effetto³³, da quelle della Corte costituzionale, sopra ricordate.

Secondo il giudice amministrativo “vi è una serie di atti della cui politicITÀ, con annessa insindacabilità, nessuno dubita”, tra i quali a titolo esemplificativo indica “la legge e gli atti aventi forza di legge; la nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali; gli atti di concessione di grazia e di commutazione delle pene; le pronunce della Corte costituzionale; l'elezione del presidente della Repubblica, dei giudici costituzionali e dei membri del Consiglio superiore della magistratura; la presentazione di disegni di legge; lo scioglimento delle Camere; la promulgazione delle leggi; la nomina dei ministri; la firma dei trattati; le mozioni di fiducia e di sfiducia delle Camere al Governo”. Secondo tale giudice “la legge simboleggia l'atto politico per eccellenza”.

Questa elencazione pare opinabile perché non si vede da dove emergano elementi per parlare degli atti elencati in termini di atti in sé politici. Ad esempio, le sentenze della Corte costituzionale non possono certo dirsi atti in sé politici alla luce della chiara previsione di cui all'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per il quale “il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento”.

Pare evidente che il giudice amministrativo ha inteso elaborare una categorizzazione in base alla quale mostrarsi o meno dotato di giurisdizione.

Per tale ragione si preferisce parlare di *atti costituzionali*, cioè atti che sono svolgimento di attribuzioni di specifici poteri o organi dello Stato, che sono insindacabili dalla giurisdizione ordinaria e amministrativa

³³ Consiglio di Stato, sez. V, sent. 27 luglio 2011, n. 4502, punto 2 in diritto, in www.issirfa.cnr.it.

in quanto causalmente incapaci di ledere direttamente situazioni giuridiche soggettive a contenuto patrimoniale.

Secondo la lettura proposta, che si appoggia sulla citata giurisprudenza della Corte costituzionale, l'atto politico o di governo non rileva autonomamente né presenta tratti formali tipici: sul piano classificatorio ha invece senso ponderarlo sul piano dell'efficacia giuridica nella categoria di elaborazione dottrinale³⁴ degli atti costituzionali.

Il Consiglio di Stato non si è soffermato in eccessivi argomenti nel qualificare la categoria dell'atto politico perché si è preoccupato più che altro di radicare la propria giurisdizione con riferimento all'atto in concreto sottoposto al proprio esame, escludendone la natura politica e considerandolo atto di alta amministrazione. Non ha cioè separato gli atti politici dagli atti amministrativi in via generale, nell'assunto che i primi costituiscano una categoria unitaria, e tanto meno si è preoccupato della possibilità di distinguere l'ulteriore categoria degli atti costituzionali, perché su di essi non avrebbe comunque avuto giurisdizione.

Invece la Corte costituzionale, che può sindacare anche atti non amministrativi in sede di conflitto di attribuzioni, riconosce il rilievo della categoria degli atti politici e non ne esclude la giustiziabilità *tout court* in quanto ammette che comunque essi devono intendersi vincolati al rispetto del principio di legalità costituzionale³⁵, superando - e rendendo inutile - l'individuazione di tali atti nei termini prospettati dal Consiglio di Stato, cioè in quanto sottratti alla giurisdizione amministrativa.

In particolare attenendosi alle indicazioni della Corte costituzionale devono considerarsi autenticamente 'politici' non già gli atti di governo di cui parla l'art. 7 del codice del processo amministrativo, quanto piuttosto gli atti costituzionali provenienti da organi politici non soggetti alla giurisdizione ordinaria né a quella amministrativa ma comunque vincolati al principio di legalità costituzionale, per i quali si propone la definizione di *atti costituzionali politici*.

Sono invece atti costituzionali *non politici* quelli, peraltro elencati in parte dal Consiglio di Stato e sopra ricordati, posti in essere da altri poteri e organi dello Stato nell'esercizio delle relative funzioni. Ad esempio, le sentenze della Corte costituzionale sono atti costituzionali non politici, non già atti politici *tout court* come sostiene il Consiglio di Stato.

In breve gli atti politici hanno rilievo se intesi come una specie degli atti costituzionali.

³⁴ Sugli atti costituzionali si veda per tutti G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, che offre una significativa rassegna di esempi.

³⁵ Sui diversi piani di efficacia del principio di legalità ordinaria e del principio di legalità costituzionale si veda R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, Jovene, 2006, spec. 10 e nota 18, e ult. rif. giur. cost. e bibl. *ivi cit.*

Si possono ascrivere a tale categoria gli atti di autoregolazione e di autorganizzazione delle Camere nonché dei relativi organi, gli atti di indirizzo e controllo delle assemblee e degli altri organi parlamentari, gli atti di sindacato ispettivo e gli atti di inchiesta rivolti all'esterno dell'ordinamento di ciascuna Camera funzionali ad acquisire elementi di conoscenza e documenti a supporto dell'esercizio della funzione parlamentare, nonché gli ulteriori atti parlamentari atipici posti in essere nell'esercizio delle funzioni delle Camere. Tali atti sono regolati solo nell'ambito dell'ordinamento della Camera di riferimento e non sono sindacabili fuori di esso, salvo nel caso di violazione del principio del *neminem laedere*³⁶.

Un'elencazione ulteriore di atti costituzionali politici di parlamentari è contenuta all'art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140: “disegni e proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interrogazioni e interpellanze, interventi nelle assemblee e negli altri organi delle Camere, qualsiasi espressione di voto comunque formulata (esplicita o implicita), ogni altro atto parlamentare, ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento”.

Si tratta degli atti per i quali i parlamentari godono della prerogativa dell'insindacabilità delle opinioni espresse e per i quali non possono essere chiamati a rispondere, secondo la nota previsione dell'art. 68, primo comma, Cost., come interpretato dalla Corte costituzionale, che ha precisato che tale elencazione è esemplificativa e non esaustiva della categoria³⁷.

L'attributo della politicità non altera dunque bensì integra quello della costituzionalità, che definisce il regime proprio di tali atti in quanto li assoggetta comunque ai limiti discendenti dall'ordinamento costituzionale.

Questa lettura è supportata dalla successiva sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016³⁸, dove sono forniti ulteriori argomenti a conferma della propria giurisprudenza inaugurata con la sentenza n. 81 del 2012.

³⁶ Corte cass., SS.UU. pen., 12 marzo 1983, in *Foro it.*, 1984, II, 209 ss., spec. punti 17, 18, 21 e 23 in diritto. La giurisdizione del giudice civile in tali ipotesi può cioè configurarsi solo per effetto di una obbligazione per responsabilità aquiliana per danno ingiusto.

³⁷ Corte cost., sent. n. 120 del 2004, punto 5 in diritto.

³⁸ Corte cost., sent. n. 52 del 2016, con commenti di A.M. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di intese da parte di confessioni religiose?*, in *Federalismi.it*, 6/2016; R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *Forum dei Quad. cost.*, 21 marzo 2016; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili*, in *Federalismi.it*, 7/2016; A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa*, *ibidem*; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose*, *ibidem*; G. COCOZZA, *L'atto politico nel conflitto fra Governo e Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, in *Dir. soc.*, 2015, 755 ss.; S. LEONE, *Negoziare un'intesa non è una pretesa giustiziabile*, in *Quad. cost.*, 2016, 362 ss.; V. CAPUOZZO, *L'“atto politico” davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *Diritti fondamentali* n. 2/2018. Si veda anche la successiva sent. n. 63 del 2016, che ne conferma gli argomenti in diritto, con nota di M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, in *Quad. cost.*, 2016, 365 ss.

In conclusione sul punto secondo la Corte la categoria dell'atto politico non può sussistere in sé in quanto categoria di atti non giustiziabili, ma solo in quanto categoria di atti correlati a funzioni costituzionali. Pertanto solo con riferimento ad atti di organi coinvolti in tali funzioni si possono categorizzare atti costituzionali politici in contrapposizione ad atti costituzionali non politici, cioè giustiziabili se idonei a violare situazioni giuridiche soggettive e se l'ordinamento appresta sedi di giustizia. Se l'atto promana dall'esecutivo si potrà parlare di atto costituzionale politico (o non politico) del Governo, ovvero di atto costituzionale di governo. Quindi anche gli atti di governo saranno o meno politici a seconda della relativa idoneità causale ad incidere sul patrimonio giuridico di singoli.

Il carattere identificativo dell'atto politico - da rilevare nella categoria degli atti costituzionali - non è tanto la sua provenienza quanto piuttosto la sua non idoneità sul piano causale ad incidere direttamente sul patrimonio giuridico dei soggetti dell'ordinamento. La 'politicalità' in senso proprio, almeno secondo la giurisprudenza della Corte al momento consolidata, si connette dunque strettamente alla originalità causale di tali atti sul piano degli effetti, che non pertengono alla dimensione delle relazioni giuridiche intersoggettive di natura patrimoniale.

Si è pertanto del parere che la lettura offerta dalla Corte costituzionale consenta di ricondurre tra gli atti costituzionali politici, in quanto insuscettibili di recare pregiudizi alla sfera patrimoniale dei singoli, gli atti che intercorrono tra i parlamentari ed i gruppi di appartenenza afferenti alla relativa dimensione di comunità politica.

3.3. Spetta alle Camere il sindacato sugli atti politici dei gruppi?

La Cassazione nell'ordinanza n. 6458 del 2020 ha sostanzialmente detto che spetta alle Camere ogni eventuale sindacato in materia di espulsione di un parlamentare dal proprio gruppo ma non ha detto a quale organo interno tale compito vada affidato e soprattutto non ha detto se debba trattarsi di organi giurisdizionali interni di autodichia, rilasciando ogni decisione in materia alla dimensione degli *interna corporis acta* delle stesse Camere.

Per parte loro i Presidenti delle Camere, come precisato nel precedente paragrafo 2.4, hanno chiarito che senza specifiche norme regolamentari non spetta né a loro né ad altri organi parlamentari alcuna competenza a sindacare tali atti dei gruppi. Restano salve eventuali decisioni degli organi di autodichia, che sono peraltro titolari di competenze di attribuzione concernenti essenzialmente atti amministrativi (anche regolamentari, i cd. "regolamenti minori") delle Camere.

La questione si prospetta dunque *de iure condendo*. Occorre cioè una espressa statuizione nei regolamenti parlamentari che affidi simili controversie alla competenza di un organo delle Camere.

Siano consentite al riguardo alcune considerazioni di teoria generale.

In questa prospettiva si osserva che, accanto alla dimensione propriamente giurisdizionale offerta dagli organi di autodichia, i regolamenti delle Camere contemplano sedi diverse nelle quali sono sindacabili a fini di giustizia atti di parlamentari oppure vicende e questioni inerenti il funzionamento di propri organi, inclusi i gruppi.

In questa cornice si potrebbe ricondurre la questione dell'opportunità, della possibilità e dell'effettività di un controllo delle Camere sull'organizzazione dei gruppi anche per quanto concerne la dimensione politica interna.

Si tratterebbe di declinare il concetto di 'autodichia' in un senso più ampio, ma sempre funzionale a potenziare e garantire l'autonomia costituzionale parlamentare, per individuare all'interno delle Camere sedi non necessariamente giurisdizionali ma comunque 'di giustizia' dove affrontare simili questioni sul piano prettamente politico-istituzionale.

A tal fine si potrebbe ponderare la questione sul piano dogmatico riconducendo il sistema degli organi di autodichia o di giurisdizione domestica, chiamati a controvertere solo secondo diritto su atti amministrativi delle Camere, nell'ambito di una figura più ampia di 'autodichia' delle Camere, quale categoria descrittiva che comprenda a fianco degli organi di giurisdizione domestica (di autodichia in senso proprio) ogni altra sede interna di svolgimento non contenzioso di attività di giustizia a fini di autotutela della Camera o del Senato e dei relativi organi e componenti nello svolgimento dell'autonomia costituzionale delle Camere. In tale figura di 'autodichia in senso ampio' potrebbero includersi le sedi parlamentari dove siano sindacabili senza forme contenziose di tipo giurisdizionale atti ed attività parlamentari che implicino violazioni della Costituzione e dei regolamenti parlamentari pregiudizievoli dell'autonomia dell'Organo.

Già si possono registrare alcune sedi di soluzione di questioni controverse tra organi parlamentari o tra questi e singoli parlamentari previste dai regolamenti parlamentari che potrebbero essere ascrivibili in questa figura ampia di autodichia.

In primis i parlamentari possono sempre rivolgersi informalmente al Presidente della Camera o del Senato per rappresentare ogni questione controversa che inerisca alle proprie funzioni, assumendone il ruolo di tutori delle prerogative dell'organo parlamentare, che rappresentano e di cui sono chiamati a garantire il buon funzionamento (artt. 8 RC e RS), fatta salva l'espressa spettanza di eventuali poteri decisori su singole questioni ad altri organi della Camera o del Senato che abbiano specifiche competenze in materia. Poi vi sono le Giunte competenti ad istruire le decisioni delle Camere che concernono la verifica delle elezioni e le prerogative dei parlamentari e le stesse Assemblee alle quali spettano le decisioni definitive in materia.



Si ricorda come ulteriore sede di valutazione dell'imputazione tra deputati o tra senatori di fatti lesivi dell'onorabilità di taluni di essi il *giurì d'onore* di cui agli artt. 58 RC e 88 RS, che però non decide ma dà conto delle proprie conclusioni alla Camera di appartenenza, la quale ne prende atto senza dibattito né votazione.

Rilevano inoltre l'Ufficio di presidenza della Camera ed il Consiglio di presidenza del Senato, che i regolamenti chiamano ad occuparsi di questioni inerenti i gruppi o la condotta dei parlamentari nei casi previsti dai regolamenti.

Ad esempio, come ricordato, ai sensi dell'art. 12, comma 2, RC l'Ufficio di presidenza della Camera decide i ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei gruppi, nonché i ricorsi dei gruppi circa la composizione delle commissioni parlamentari; ai sensi dell'art. 12, comma 7, RC decide sulle sanzioni proposte dal Presidente ai deputati, dopo averli ascoltati, nei casi previsti dall'art. 60, commi 3 e 4, RC (disordini in aula e altri fatti di eccezionale gravità commessi nella sede della Camera ma fuori dall'Aula)³⁹. Particolarmente interessante ai fini della presente analisi è il ricordato art. 15-*bis*, comma 2, RC, che prevede che l'Ufficio di presidenza può essere consultato dal Presidente della Camera, che sia chiamato da componenti politiche del gruppo misto che ricorrano contro deliberazioni del gruppo che, assunte violando il criterio del voto ponderato, risultino pregiudicare “un proprio fondamentale diritto politico”; il Presidente può decidere direttamente, dopo aver ascoltato il presidente del gruppo misto ed i rappresentanti delle altre componenti politiche del gruppo.

In tema di gruppi l'Ufficio di presidenza, come ricordato, assegna locali e attrezzature ed un contributo finanziario onnicomprensivo per consentirne il funzionamento ai sensi dell'art. 15, commi 3 e 4, RC e, sulla base di quanto previsto dall'art. 15-*ter*, comma 7, RC, può accertare la decadenza dal contributo finanziario al gruppo che non adempia a quanto previsto da tale articolo ed alle relative previsioni attuative. Quindi si pronuncia anche sulle questioni controverse sollevate dai gruppi inerenti tali materie. Gli esempi indicati rivelano che nel caso in cui vengano in questione conflitti tra gruppi o tra parlamentari e gruppi esistere la competenza normativa generale dei regolamenti parlamentari a configurare sedi di giustizia (non giurisdizionali) per risolvere nella cornice dell'autonomia costituzionale questioni inerenti la funzionalità delle Camere e dei relativi organi.

Un esempio molto pertinente ai fini delle presenti considerazioni è dato dal citato art. 15-*bis*, comma 2, RC, che individua una specifica competenza consultiva dell'Ufficio di presidenza verso il Presidente della Camera in tema di controversie tra gruppo misto e componenti politiche che eccepiscano il pregiudizio di “un proprio fondamentale diritto politico”, anche se si tratta con ogni evidenza di una norma

³⁹ Al Senato si veda l'art. 67 RS, che al comma 5 precisa che le decisioni che irroghino sanzioni sono comunicate all'Assemblea e non sono oggetto di discussione (principio che vale anche alla Camera).



eccezionale, che non può fondare in via analogica una competenza generale del Presidente o dell'Ufficio di presidenza in materia di controversie politiche tra gruppi e propri membri.

Allo stato delle norme e della giurisprudenza, anche se resta impregiudicata ogni valutazione *de iure condendo* sul piano dei regolamenti delle Camere⁴⁰, può concludersi nel senso che l'indirizzo affermatosi presso le Camere di non considerare sindacabili le vicende politiche interne ai gruppi, e quindi anche gli atti dei gruppi che coinvolgano parlamentari o comunque siano inerenti la vita politica dei propri componenti, induce a considerarli come atti costituzionali politici.

⁴⁰ Ad esempio D. CODUTI, *L'espulsione dal gruppo parlamentare*, cit., 616, invita a valutare l'opportunità di individuare nell'Ufficio di presidenza la sede dove consentire la giustiziabilità degli atti dei gruppi verso i propri componenti, in modo da garantire eque garanzie per i deputati a prescindere dai gruppi di appartenenza, preservandone per altro verso la libertà politica.