CONSULTA ONLINE

Sentenza n. 3/2021/CG
Ricorsi nn. 8, 9, 10/2021/cG
XVIII legislatura

Repubblica italiana
In nome del popolo italiano

IL CONSIGLIO Dl GIURISDIZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

composto dai signori:
on. Alberto Losacco, Presidente, relatore; on. Silvia Covolo, componente effettiva; on. Pietro Pittalis, componente supplente;
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui seguenti ricorsi riuniti:

- n. 8/2021/CG, depositato il 9 marzo 2021 dalle Rosa Alba Testamento e Leda Volpi, rappresentate e difese dagli avvocati Daniele Granara e Antonio Tanza, presso i quali sono elettivamente domiciliate, come in atti;
- n. 9/2021/CG, depositato il 16 marzo 2021 dagli onn. Giovanni Russo e Alessio Mattia Villarosa, rappresentati e difesi dagli avvocati Daniele Granara e Antonio Tanza, presso i quali sono elettivamente domiciliati, come in atti;
- n. 10/2021/CG, depositato il 16 marzo 2021 dall'on. Rosa Menga, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Granara e Antonio Tanza, presso i quali è elettivamente domiciliata, come in atti;

ricorrenti

contro

l'Amministrazione della Camera dei deputati, rappresentata e difesa dagli avocati Maria Teresa Losasso, Consigliere Capo dell'Avvocatura della Camera, nonché Marco Cerase e Gaetano Pelella, della medesima Avvocatura; elettivamente domiciliata in Roma nella sede della Camera;

nonché

il Gruppo parlamentare del MoVimento 5 Stelle della Camera dei deputati, in persona del suo Presidente e rappresentante pro tempore on. Davide Crippa, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabio Garella, elettivamente domiciliato come in atti;

e nei confronti

del Gruppo Misto della Camera dei deputati, controinteressato non costituito in giudizio;

per l'annullamento, previa sospensiva

del provvedimento del Presidente della Camera dei deputati del 19 febbraio 2021, con cui si dispone l'assegnazione dei ricorrenti al Gruppo parlamentare Misto; nonché di ogni atto preparatorio, inerente, conseguente e comunque connesso, ed in particolare i provvedimenti di espulsione dei ricorrenti dal Gruppo MoVimento 5 Stelle.

FATTO E SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. I ricorrenti, tutti deputati eletti nelle liste del MoVimento 5 Stelle, già iscritti al relativo Gruppo parlamentare, sono stati espulsi dal Gruppo stesso in esito al voto di fiducia sul "governo Draghi", avendo votato in difformità dalle indicazioni del Gruppo (esprimendo quindi voto contrario, anziché favorevole) o, in un caso, non avendo partecipato al voto.

2. Con i ricorsi in esame gli interessati contestano la predetta espulsione, nelle forme e con le modalità che si diranno, e chiedono di essere reintegrati nel Gruppo d'appartenenza. Precisamente, i ricorsi:

- individuano come controparte "*il Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle presso la Camera dei deputati"*
- impugnano i "*provvedimenti del Presidente della Camera dei deputati con cui si dispone l'assegnazione al Gruppo Misto dei deputati ricorrenti in data 19 febbraio 2021*"; nonché ogni atto connesso ed in particolare i provvedimenti di espulsione dal Gruppo Parlamentare MoVimento 5 Stelle;
- chiedono la sospensione cautelare dei provvedimenti di espulsione e, nel merito, l'annullamento dell'espulsione e la reintegra nel Gruppo d'appartenenza.

Più in dettaglio, i ricorrenti assumono che l'espulsione evidenzi un intento del Gruppo di azzerare il dissenso interno, in contrasto con il principio democratico di cui all'articolo I della Costituzione: ne risulterebbe menomato il legame tra i risultati elettorali e la composizione della Camera. Ne risulterebbe altresì violata la libertà di espressione garantita dall'articolo 21 della Carta, esplicazione del principio democratico anche all'interno degli organismi rappresentativi. Rileverebbe la violazione del metodo democratico cui dovrebbero conformarsi i partiti politici ex articolo 49 della Costituzione, risultando i Gruppi la proiezione interna alla Camera dei partiti stessi. Se il parlamentare fosse un mero *nuncius* delle indicazioni del Gruppo, inoltre, risulterebbe violato il divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 della Carta: la sua libertà di sottrarsi agli indirizzi del partito sarebbe invece tutelata anche dalla giurisprudenza costituzionale.

Ad avviso dei ricorrenti, poi, l'espulsione dal Gruppo chiamerebbe il parlamentare a sostanzialmente rispondere per le opinioni espresse e i voti dati, in contrasto con la garanzia di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, applicabile anche in ambiti non giurisdizionali. Ancora, la natura giuridica di organismi di diritto pubblico che deve riconoscersi ai Gruppi (asseritamente confermata dal testo vigente del Regolamento della Camera e dalla circostanza che essi sono destinatari di pubblici finanziamenti) comporterebbe un illegittimo disallineamento nella composizione delle Commissioni parlamentari, violando gli articoli 72 e 82 della Carta.

Risulterebbero inoltre violati la Dichiarazione europea dei diritti dell'Uomo e l'articolo 15, comma 3, del Regolamento della Camera, che prevede l'erogazione in favore dei Gruppi di contributi proporzionali alla loro consistenza numerica.

L'espulsione contrasterebbe altresì con le disposizioni dello Statuto del gruppo MoVimento 5 Stelle (nonché dello Statuto del Movimento, richiamato dal primo): sarebbero violati gli articoli 2 e 21 dello Statuto del gruppo, che recano i principi di partecipazione e trasparenza, nonché di legalità e proporzionalità delle sanzioni alla gravità dei fatti, e di motivazione delle sanzioni stesse. L'espulsione, difatti, non risulterebbe motivata neppure in relazione alla presunta gravità del fatto. Inoltre essa sarebbe stata decisa in violazione di ogni criterio procedurale, senza che l'Assemblea degli iscritti la avesse previamente autorizzata, né ratificata in seguito; senza chiare indicazioni circa il ruolo del Capo del Movimento (carica peraltro di difficile individuazione) e senza la previa comunicazione agli interessati dell'inizio del relativo procedimento.

Il ricorso n, 10/2021/CG aggiunge che la deputata interessata, non avendo partecipato al voto, avrebbe nei fatti aritmeticamente agevolato la fiducia al governo, anziché contrastarla, e che nel corso dell'intervento svolto in Aula avrebbe ricondotto il suo atteggiamento al disaccordo sulla formulazione del quesito concernente il voto di fiducia, sottoposto agli iscritti del Movimento.

Quanto al *periculum in mora* sotteso alle istanze cautelari, esso si rapporterebbe all'impossibilità degli interessati di incidere efficacemente sull'indirizzo politico nazionale, con la conseguente menomazione del ruolo delle Camere.

3. Per completezza, il Consiglio dà altresì atto che un successivo ricorso (n. 11/2021/CG del 18 marzo 2021) contesta l'espulsione dal medesimo Gruppo, per la medesima ragione, di ulteriori tre

deputati, adducendo ragioni analoghe a quelle dei ricorsi in esame. Quest'ultimo ricorso, privo di istanza cautelare, sarà oggetto di successiva definizione.

4. La Segreteria degli Organi di tutela giurisdizionale ha dato notizia dei ricorsi all'Amministrazione della Camera, nonché al Gruppo del MoVimento 5 Stelle e al Gruppo Misto, ai sensi dell'articolo 3, comma l, del relativo Regolamento di tutela.

5. Con il medesimo decreto di convocazione dell'udienza cautelare il Presidente del Consiglio di giurisdizione ha autorizzato l'astensione dal giudizio, ai sensi dell'articolo 51, secondo comma, del Codice di procedura civile, di una componente effettiva del Consiglio iscritta al gruppo MoVimento 5 Stelle, ed ha disposto l'integrazione del collegio giudicante con un componente supplente.

6. Con distinte memorie difensive dell'8 aprile 2021 il gruppo MoVimento 5 Stelle rappresenta che:

- in nessun ordinamento gli atti politici dei Presidenti delle Assemblee legislative, pur nel loro ruolo magistratuale, sono mai stati soggetti a sindacato giurisdizionale, come conferma la costante giurisprudenza della Consulta. In ogni caso l'atto impugnato non avrebbe natura provvedimentale, bensì di mera notizia all'Assemblea, né il Presidente avrebbe la potestà di sindacare atti quali l'espulsione, come confermerebbero alcuni precedenti;
- il pregiudizio lamentato dai ricorrenti deriva da un atto non dell'Amministrazione della Camera, bensì del Gruppo d'appartenenza, come tale sottratto al sindacato giurisdizionale: quand'anche non lo fosse, la sua natura politica lo renderebbe inammissibile. Ciò è confermato dalla natura giuridica dei Gruppi parlamentari, pur variamente configurata in dottrina. La circostanza che le Sezioni unite della Corte di cassazione abbiano escluso la giurisdizione esterna in una circostanza simile non comporterebbe, in alcun caso, la sussistenza di quella del Consiglio.

In subordine e nel merito il Gruppo, confutando le ragioni dei ricorrenti, nega che l'espulsione violerebbe le disposizioni costituzionali da essi citate. In particolare sottolinea che l'espulsione non comporta certo il venir meno delle prerogative dei parlamentari, e che l'adesione al Movimento comporta il rispetto delle indicazioni espresse dagli iscritti, i quali avevano a maggioranza approvato il voto favorevole alla fiducia (in riferimento a un quesito dal tenore inequivocabile). La giurisprudenza costituzionale sviluppatasi in materia di insindacabilità delle opinioni espresse e di modalità di votazione confermerebbe tale assunto anche in riferimento agli articoli 67 e 68 della Carta. Le disposizioni dello Statuto del Movimento e di quello del Gruppo, nonché del relativo Codice etico, risulterebbero rispettate in riferimento sia ai doveri dei parlamentari sia alle caratteristiche del procedimento di espulsione.

7. Con memorie del 9 aprile 2021 i ricorrenti replicano negando che l'assegnazione al Gruppo Misto possa costituire un atto politico; che il ruolo istituzionale dei Gruppi è confermato dall'articolo 14 del Regolamento della Camera, e le potestà del Consiglio confermate dalla decisione n. 14/2009 della Corte EDU; che il quesito posto agli iscritti sulla "piattaforma Rousseau" sarebbe stato impreciso e l'esito comunque non vincolante. Richiamano altresì i presupposti del periculum in mora sotteso all'istanza cautelare.

8. Con memoria, parimenti del 9 aprile 2021, l'Amministrazione della Camera ripercorre in fatto gli avvenimenti e rileva che:

- il confluire dei deputati espulsi nel Gruppo Misto conseguirebbe all' applicazione automatica dell'articolo 14, comma 4, del Regolamento della Camera. Il relativo annuncio all'Assemblea integrerebbe una mera comunicazione, non costituirebbe in alcun caso un atto amministrativo e sarebbe quindi sottratto alla potestà giurisdizionale interna. In riferimento alle norme che delineano quest'ultima, si configurerebbe la carenza di giurisdizione del giudice adito;

- in subordine, l'assenza di ogni contenuto provvedimentale dell'annuncio, vincolato dalla comunicazione effettuata dal Gruppo (questa, relativa all'espulsione già conosciuta dai ricorrenti, come dimostra la data dell'annuncio), evidenzierebbe la carenza di legittimazione passiva della Camera e la conseguente necessità della sua estromissione dal giudizio.

Quanto al *periculum in mora* sotteso alle istanze cautelari, esso sarebbe escluso dalla circostanza che i ricorrenti resterebbero comunque deputati in carica, nella pienezza delle loro potestà e prerogative.

9. All'udienza del 14 aprile 2021, convocata per la trattazione delle istanze cautelari contestuali ai ricorsi, le parti hanno insistito per le rispettive conclusioni, ampiamente argomentando soprattutto sui profili della controversia che non concernono la fase cautelare. In esito alla trattazione il Consiglio si è riservato di decidere.

DIRITTO

1. Questo Consiglio di giurisdizione ritiene anzitutto di riunire i ricorsi in esame, per connessione oggettiva, avendo apprezzato l'identità delle situazioni dedotte dalle parti e delle argomentazioni che esse sviluppano.

2. Questo Consiglio ritiene altresì che la controversia in esame, benché trattata in sede cautelare, risulti sufficientemente istruita e sia matura per la sua definizione anche nel merito, con sentenza, ai sensi dell‘articolo 60 del Codice del processo amministrativo (CPA). Tale disposizione è infatti, ricorrendone i presupposti, di applicazione ormai costante nella prassi di questo giudice (si veda, per tutte e da ultima, la sentenza n. 1/2021/CG).

Nel caso di specie la relativa valutazione poggia sulla circostanza che, all'udienza cautelare del 14 aprile 2021, le parti hanno ampiamente dedotto e argomentato circa i profili sostanziali di una controversia, quale è quella in esame, che concerne esclusivamente questioni di diritto (e in primo luogo, questioni preliminari al giudizio vero e proprio), pienamente articolando il relativo contraddittorio e comunque astenendosi da qualsivoglia considerazione circa un’ipotetica necessità o utilità di non applicare il predetto articolo 60 del CPA. È appena il caso di rammentare, infatti, che la definizione anche delle sole istanze cautelari presuppone la sussistenza della giurisdizione e della competenza del giudice adito, ai sensi degli articoli 10, comma 2, 15, comma 29 e 559 comma 13, del CPA.

3. Nel merito delle questioni dedotte conviene muovere dalla ricognizione dell’atto impugnato con i ricorsi in esame: vale a dire, dell’annuncio con il quale, nella seduta della Camera del 22 febbraio 2021, il Presidente di turno ha dato notizia che, il 19 febbraio precedente, il Gruppo aveva a sua volta comunicato l’espulsione di alcuni deputati, tra i quali i ricorrenti. Il Presidente ha quindi fatto presente, adoprando una formula abituale, che "*a decorrere dalla medesima data i deputati suddetti cessano di far parte del gruppo MoVimento 5 Stelle*" e che "*si intendono conseguentemente iscritti al gruppo Misto*".

Nell’annuncio, come si nota, l’assenza di contenuti provvedimentali riconducibili alla Presidenza o all’Amministrazione della Camera si desume sin dal suo tenore testuale. Essa è confermata dal disposto dell’articolo 14, comma 4, del Regolamento della Camera: *"I deputati i quali non appartengano ad alcun Gruppo, costituiscono un unico Gruppo misto*". L’iscrizione al Gruppo Misto dei deputati non appartenenti ad altri Gruppi è infatti, perlomeno alla Camera, una conseguenza necessaria di tale condizione, costante ed automatica nonché del tutto indipendente dalle ragioni della mancata appartenenza a un altro Gruppo. Del resto, nella presente controversia l’interesse sostanziale che i ricorrenti perseguono non è quello di evitare di essere iscritti al Gruppo Misto (ove ovviamente essi continuano ad essere titolari di tutte le facoltà e prerogative proprie dello status di deputato in carica), bensì quello di essere riammessi nel Gruppo dal quale sono stati espulsi.

Pertanto, e sia pure con le ulteriori considerazioni che si diranno, il pregiudizio lamentato dai ricorrenti è riconducibile non all'atto, formalmente impugnato con i ricorsi in esame, con il quale la Presidenza della Camera ha dato notizia alla Camera dell'avvenuta loro espulsione dal Gruppo d'appartenenza e della loro conseguente iscrizione al Gruppo Misto; bensì all'espulsione in sé stessa, pronunciata dal Gruppo MoVimento 5 Stelle e comunicata agli interessati con altrettante note del Presidente del Gruppo stesso.

Le predette note, pur non formalmente impugnate dai gravami in esame, sono state tuttavia versate agli atti del presente giudizio (salvo che in riferimento al ricorso n. 8/2021/CG), consentendo al giudice di conoscerne i contenuti. Esse rappresentano la circostanza, accertata in base al resoconto di seduta, che in occasione della mozione di fiducia al "governo Draghi" ciascuno degli odierni ricorrenti abbia "*votato in difformità dal Gruppo*" (o, in un caso, non abbia partecipato al voto); ritengono che ciò denoti "*il mancato rispetto delle decisioni assunte*" dagli iscritti e dagli Organi di Movimento, arrecando pregiudizio per "*l'immagine e l'azione politica del nostro Gruppo*"; e comminano "*l'immediata espulsione*" dal Gruppo stesso, richiamando l'articolo 21 del relativo Statuto.

Come si nota, quindi, i provvedimenti che hanno deciso le espulsioni dal Gruppo sono riconducibili esclusivamente al Gruppo stesso e non hanno natura o contenuto amministrativo, bensì palesemente politico.

L'apprezzamento di tale natura politica, già indubitabile in base al tenore del documento citato, è qui rafforzato dalla circostanza, propria della fattispecie in esame, che l'espulsione è riferita ad un comportamento il voto parlamentare di fiducia al Governo, espresso ai sensi dell'articolo 94, commi primo, secondo e terzo, della Costituzione che costituisce il caso più proprio e tipico dell'attività e della discrezionalità politica, o, se si preferisce, la sua quintessenza paradigmatica. Nella controversia odierna la materia del contendere non concerne infatti alcuna delle ipotetiche, ulteriori conseguenze, latamente amministrative, che in astratto potrebbero discendere dalla variazione della consistenza reciproca dei Gruppi parlamentari (si pensi per esempio all'ipotesi in cui, ove la data dell'espulsione e quella dell'annuncio in Aula non coincidano, si controverta sulla decorrenza della relativa quota del contributo finanziario da erogarsi dalla Camera al Gruppo).

Tanto accertato relativamente all'oggetto della doglianza, il Consiglio nota che l'articolo 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti d'amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti (d'ora in avanti, anche Regolamento di tutela) circoscrive la sua potestà giudicante ai soli atti "*della Camera dei deputati*" aventi natura di "*atti di amministrazione*" (ad eccezione di quelli concernenti i dipendenti, quest'ultimi devoluti alla competenza della Commissione giurisdizionale per il personale). Questa formulazione corrisponde a quella dell'articolo 12, comma 3, lettera f) del (sovraordinato) Regolamento "maggiore" della Camera: in esso l'estensione della giurisdizione dell'autodichia è riferita, oltre che agli atti concernenti i dipendenti, ai "*ricorsi e qualsiasi impugnativa anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti d 'amministrazione della Camera medesima*".

Nel caso di specie, considerando inoltre che la parte ricorrente non impugna il citato disposto dell'articolo I del Regolamento di tutela, né quello del Regolamento della Camera, questo Consiglio constata che l'oggetto del giudizio è in realtà da riferire ad atti che difettano dei due presupposti necessari ancorché sussista la propria competenza: vale a dire, come si è visto, il presupposto soggettivo (la riconducibilità dell'atto all'Amministrazione della Camera) e quello oggettivo (il contenuto amministrativo dell'atto stesso).

Ne discende l'inammissibilità dei ricorsi in epigrafe, ai sensi dell'articolo 35, comma I, lettera b) del CPR.

4. La statuizione che precede richiede tuttavia alcune considerazioni ulteriori, nei termini di cui appresso.

4.1. Nella controversia, difatti, hanno significativo rilievo le ragioni per le quali questo Consiglio non ha ritenuto di accedere alla richiesta di dichiarare la carenza assoluta di giurisdizione sulla

controversia in esame, formulata sia dal Gruppo sia dall'Amministrazione della Camera. Ciò, pur apprezzando il percorso argomentativo offerto dalle rispettive difese e l'oggettiva consistenza delle ragioni dedotte, in una controversia del tutto inedita e priva di qualsivoglia precedente giurisprudenziale interno al quale riferirsi. Neppure sfugge al Consiglio che, come allega la difesa dell'Amministrazione, alcuni precedenti lascerebbero intendere l'assenza di forme di controllo della Camera stessa sull'attività e sugli atti dei Gruppi. Si tratta di una delibera dell'Ufficio di Presidenza del 2013 e di una lettera del Presidente della Camera del 2018: quest'ultima riscontrava i rilievi, formulati da due deputati, circa la compatibilità dello Statuto del Gruppo MoVimento 5 Stelle con alcune disposizioni della Costituzione e del Regolamento della Camera.

Tuttavia, l'apprezzamento di tali precedenti non può prescindere dalla circostanza che essi si sono formati precedentemente alla sopraggiunta ordinanza delle Sezioni unite della Corte di cassazione 6 marzo 2020, n. 6458: alla quale tutte le parti del presente giudizio fanno ampio riferimento. La pronuncia dichiara il difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario esterno su una controversia del tutto simile al caso qui in esame: quella era infatti anch'essa relativa all'espulsione di un senatore dall'omologo Gruppo MoVimento 5 Stelle del Senato.

Già le stesse Sezioni unite avevano in precedenza avuto modo di distinguere, parimenti in sede di regolamento di giurisdizione, le attività dei Gruppi che hanno un rilievo "*squisitamente parlamentare, in relazione al quale i Gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento*", dalle attività che "*concernono il rapporto, molto stretto ed in ultima istanza di subordinazione, del singolo Gruppo col partito di riferimento*" (Corte di cassazione, ordinanza 19 febbraio 2004, n. 3335); indicando quest'ultime anche come "*tutte quelle attività del Gruppo parlamentare che, fuoruscendo dal campo applicativo del diritto parlamentare, non siano immediatamente collegabili con specifiche forme di esercizio di funzioni parlamentari'* (Corte di cassazione, II sezione, ordinanza 19 febbraio 2004, n, 3256, massima), Quest'ultime risultano attribuite alla giurisdizione esterna: tra queste, anche le controversie insorgenti tra i Gruppi parlamentari e i dipendenti di ciascun Gruppo (Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 24 novembre 2008, n. 27863). La giurisdizione esterna di merito, del resto, non rifugge dal sindacare fattispecie di espulsione di aderenti da formazioni e partiti politici, pur frequentemente limitando la propria potestà alla correttezza formale delle relative procedure (Tribunale di Roma, ordinanza 12 aprile 2016) ed alla eventuale lacunosità di queste ultime (Tribunale di Genova, ordinanza del IO aprile 2017; Tribunale di Napoli, ordinanza 14 luglio 2016), e richiamando, ma non costantemente e con conseguenze comunque diversificate, il metodo democratico di cui all'articolo 49 della Costituzione (Tribunale di Roma, ordinanza del 19 febbraio 2018; Tribunale di Napoli, sentenza del 18 aprile 2018).

L'odierna decisione delle Sezioni unite pone, quindi, il problema dalla giustiziabilità di siffatte controversie, quando esse concernano i Gruppi parlamentari, in una sede differente dalle giurisdizioni esterne. Alla relativa pronuncia, poiché resa in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, deve essere riconosciuto nella giurisdizione interna il medesimo ruolo vincolante che essa ha nei confronti delle giurisdizioni estere (perlomeno per quanto concerne le funzioni del giudice, come ora si dirà). Ciò è conseguenza della natura sicuramente giurisdizionale di questo Consiglio e delle sue attribuzioni, definitivamente confermata sia dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo (decisione n. 14/2009), sia dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 213 e 262/2017), sia, infine, dalle stesse Sezioni unite della Corte di cassazione (ordinanze nn. 18265 e 18266/2019).

In questa situazione, se il Consiglio concludesse per la carenza assoluta della propria giurisdizione su siffatte controversie, determinerebbe un conflitto negativo di giurisdizione tra sé stesso e il giudice esterno. Il relativo contrasto, non potendo più essere devoluto alle Sezioni unite in sede di regolamento di giurisdizione (se non altro perché le stesse Sezioni si sono già pronunciate su un caso identico), non potrebbe essere composto se non nella sede di un conflitto d'attribuzioni tra poteri dello Stato: che nella specie integrerebbe il caso, problematico e assai poco frequente, del conflitto virtuale, o negativo, nel quale ciascuna delle parti nega, e non afferma, la propria legittimazione ad esercitare l'attribuzione controversa. Poiché in ambito parlamentare la decisione di agire o di resistere in un

conflitto d'attribuzioni spetta alla Camera nel suo insieme, su proposta dell'Uff1cio di Presidenza, questo giudice non riterrebbe appropriato concorrere a precostituire le condizioni per le quali tali organi si troverebbero a dover assumere, con ogni probabilità, una decisione di tal rilievo. Ciò che questo Consiglio ritiene invece appropriato e doveroso è il decidere allo stato della normativa e della disciplina attualmente vigente, applicando e all'occorrenza interpretando tutte le fonti disponibili nel senso di attribuire ad ognuna la maggior valenza dispositiva possibile, in applicazione del criterio ermeneutico per il quale *utile per inutile non vitiatur*.

4.2. Il primo spunto in proposito si rinviene nella medesima ordinanza n. 6458/2020, laddove le Sezioni unite, nel concludere per la carenza di giurisdizione esterna su tali controversie, non per questo predicano la sussistenza *sic et simpli*citer della giurisdizione dell'autodichia su di esse, Esplicitamente, anzi, le Sezioni unite dichiarano impregiudicato il quesito se l'espulsione rientri tra gli atti sottoposti alla giurisdizione interna del Senato, osservando che rientra nei poteri del Senato "*decidere autonomamente e secondo le modalità da esso stabilite le controversie che possono investire le attività interne allo stesso Senato nei rapporti tra Gruppi parlamentari e senatore espulso*". Ciò in virtù della "*necessaria autonomia di cui le Camere devono godere anche nel momento applicativo, trattandosi di garanzia funzionalmente connessa alla titolarità di attribuzioni costituzionali (...).*

Con l'ordinanza n. 6458/2020, come si nota, le Sezioni unite richiamano l'autonomia delle Camere e la loro conseguente potestà auto-regolatoria interna, nel solco della loro recente giurisprudenza (si vedano le già citate ordinanze nn. 18265 e 18266/2019): e riferiscono esplicitamente tale potestà alle questioni che possono investire le attività interne nei rapporti tra Gruppo parlamentare e singolo deputato o senatore. Inoltre le Sezioni valorizzano la strettissima connessione funzionale tra l'autonomia normativa interna delle Camere stesse e le funzioni giurisdizionali interne, che della prima costituiscono l'esplicazione e la principale garanzia di effettività. Connessione sulla quale specialmente si è soffermata la Corte costituzionale nella sua più recente giurisprudenza concernente le Camere: si vedano in proposito la sentenza n. 120/2014 e quella, già citata, n. 262/2017.

Alla luce di ciò, l'ipotetica declaratoria di carenza assoluta di giurisdizione condurrebbe a supporre una carenza, o quantomeno la problematicità, anche della potestà normativa interna della Camera sulla materia, considerando la detta connessione funzionale tra quest'ultima e le connesse potestà giurisdizionali, o quantomeno giustiziali.

È invece diversa la conseguenza del ritenere che la già affermata inammissibilità dei ricorsi discenda da una carenza di giurisdizione (non assoluta bensì) relativa; oppure che discenda dall'incompetenza di questo Consiglio (sull'equipollenza delle due nozioni nel caso di specie si tornerà tra breve). Ciò comporterebbe il sicuro mantenimento delle predette potestà in capo alla Camera e lascerebbe affidate alla discrezionalità normativa interna le scelte concernenti la sua disciplina. Disciplina che, come evidenzia l'ordinanza delle Sezioni unite prima menzionata, è da definirsi "*autonomamente e secondo le modalità*" stabilite dalle Camere stesse, "*trattandosi di garanzia funzionalmente connessa alla titolarità di attribuzioni costituzionali*".

Il rilievo delle predette scelte, sia in termini sistematici sia in considerazione del concreto loro effetto sulle attività istituzionali del Parlamento, è infatti tale da escludere che esse possano rientrare nelle attribuzioni del giudice interno, e richiede che esse siano rimesse al più alto livello decisorio della discrezionalità normativo-istituzionale interna. Si tratta infatti, in ultima analisi, di tracciare un

discrimine sul difficilissimo e mutevole spartiacque tra la politica e il diritto, contribuendo ad affermare la sostanziale prevalenza dell'una o dell'altro in scelte che, come quelle sottese alla controversia in esame, concernono la vita dell'Istituzione parlamentare, la pienezza e l'efficacia delle relative funzioni: con effetti che potrebbero riverberarsi su guarentigie, posizioni soggettive, interessi e valori anche diversi da quelli che concernono la controversia odierna.

La scelta di questo Consiglio, poco avanti accennata, di non ricondurre l'inammissibilità dei ricorsi né specificamente alla carenza relativa di giurisdizione, né, altrettanto specificamente, alla propria incompetenza su di essi, è dettata dal rispetto per le attribuzioni normative degli Organi che ne sono

titolari, in primo luogo l'Ufficio di Presidenza, e dal conseguente intento di non condizionare il "legislatore" interno nell'assunzione delle relative scelte, neppure limitatamente alla valenza di queste categorie processuali. Infatti la categoria dell'incompetenza agevolerebbe il collocare le questioni in esame in un ambito sicuramente giurisdizionale, ove sarebbe questione di individuare per esse un diverso giudice competente (ovvero, in ipotesi, di confermare la competenza di questo Consiglio), il quale giudicherebbe secondo criteri pur sempre giurisdizionali, quand'anche il "legislatore" interno li configurasse diversamente da quelli propri del rito odierno,

Quanto alla categoria della carenza relativa di giurisdizione, essa, presupponendo la necessità di attribuire la giurisdizione su dette questioni a un ordine giudicante ulteriore (che potrebbe anche essere un *tertium genus* tra il giudice esterno e quello interno), agevolerebbe la ricerca di soluzioni in cui il decisore, ove investito di questioni di cui fosse riconosciuta la prevalente valenza politica, agirebbe in base a criteri meno spiccatamente giurisdizionali (o giustiziali, se piace questo termine, e comunque definitori). Si pensi ad esempio all'eventuale prospettiva di valorizzare le già esistenti forme di composizione dei dissidi, previste dalla disciplina interna della maggior parte dei partiti e dei Gruppi (invero, per quanto consta, non del Gruppo MoVimento 5 Stelle: il cui Statuto, versato in atti, non sembra prevedere simili istituti). Ciò, previo il vaglio in ambito parlamentare, con modalità e criteri da stabilire *de iure condendo*, della rispondenza dei relativi istituti ai principi ed ai criteri della Costituzione, primo tra tutti il vincolo del metodo democratico richiesto dall'articolo 49 della Carta ai partiti politici (poiché non sembra dubbio che, in questo, i Gruppi debbano equipararsi ai partiti).

4.3. La rilevanza e la complessità delle questioni in esame richiede senza dubbio l'emanazione di una disciplina normativo-regolamentare specifica; e come detto richiede anche che questo Consiglio si astenga, allo stato, da statuizioni che possano condizionarne i contenuti. Tuttavia, già nella disciplina regolamentare vigente si rinvengono disposizioni che potrebbero, per un verso, orientare la futura discrezionalità normativa. Per altro verso esse costituiscono un parametro vigente per chi si trovasse nella condizione di doverle comunque già applicare, sia pure sulla base di una loro interpretazione secondo criteri sistematici e d'analogia.

Allo stato, quest'ultima condizione non si determina nella controversia in esame perché in essa, come si è fatto cenno, parte ricorrente non impugna le disposizioni regolamentari che limitano la competenza del Consiglio, né le previsioni dello Statuto del Gruppo, pur allegando che l'espulsione per la quale è lite sarebbe avvenuta in violazione delle formalità stabilite da quest'ultimo.

Tra le disposizioni rilevanti della normativa già vigente si deve anzitutto menzionare l'articolo 15, comma 2-bis, del Regolamento della Camera, il quale prevede che ciascun Gruppo approvi un proprio Statuto e che questo sia "*trasmesso al Presidente della Camera entro i successivi cinque giorni*". Agevoli ragioni sistematiche ed ermeneutiche conducono a ritenere che l'obbligo dei Gruppi di trasmettere i loro Statuti alla Presidenza resterebbe privo di effettività (quindi la relativa disposizione, in tal caso *inutiliter data*, non integrerebbe una norma giuridica) se non fosse assistito da una conseguenza, o "sanzione" (se piace questo più antico termine). La più immediata delle conseguenze sembra quella di finalizzare la trasmissione dello Statuto a un vaglio di costituzionalità, o quantomeno ad una sua omologazione in rapporto a presupposti giuridicocostituzionali tra i quali ha particolare evidenza il rispetto del metodo democratico di cui all'articolo 49 della Costituzione.

Quest'ultima considerazione trova conferma nel disposto dell'articolo 14, comma 01, del Regolamento della Camera, connesso alla disposizione prima detta ed anch'esso introdotto dalla riforma del 2012. Esso definisce i Gruppi parlamentari come "*associazioni di deputati*", nonché come "*soggetti necessari al funzionamento della Camera secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal Regolamento*". Già questa definizione conferma che i Gruppi, indipendentemente dalla loro (controversa) natura giuridica, svolgono necessariamente attività e sono titolari di potestà funzionali all'esercizio delle attribuzioni proprie della Camera, o con queste connesse. Anche per questa ragione, quindi, le loro attività e potestà non potrebbero considerarsi esenti dal rispettare il principio di conformità con le disposizioni della Carta costituzionale: principio predicato dalla Corte

costituzionale nella sua risalente ed assolutamente costante giurisprudenza (per tutte, sentenze nn. 9/1956 e 120/2014). Ne discende un'ulteriore esigenza di precisare le forme ed i criteri, nonché gli eventuali limiti, del vaglio da esercitarsi sulla normativa interna dei Gruppi.

Sempre in riferimento alla normativa regolamentare vigente si devono poi menzionare le disposizioni del Regolamento della Camera che conferiscono all'Ufficio di Presidenza potestà definitorie di questioni potenzialmente controverse, concernenti i Gruppi parlamentari o i singoli deputati. Il riferimento è alla potestà di decidere i ricorsi relativi alla costituzione e alla prima convocazione dei Gruppi, nonché alla composizione delle Commissioni parlamentari, di cui all'articolo 12, comma 2; alla potestà di autorizzare, in casi specificamente indicati, la costituzione di un Gruppo parlamentare composto da un numero di deputati inferiore al minimo previsto, di cui all'articolo 14, comma 2; alle potestà sanzionatorie nei confronti dei deputati, di cui all'articolo 60, commi 3 e 4.

Si tratta, come si nota, di disposizioni che concorrono a radicare in capo all'Ufficio di Presidenza una competenza specifica, giustiziale o quantomeno definitoria di singole questioni, riferibile ad atti aventi in tutto o in parte contenuto politico, in grado di influire sulla composizione o sul funzionamento dei Gruppi. Il rilievo quantomeno analogico di tale competenza in rapporto alla materia della controversia in esame è indubitabile, a parere di questo Consiglio.

5. Per le ragioni sin qui esposte i ricorsi in esame, come riuniti, risultano allo stato inammissibili. Tale valutazione assorbe ogni eventuale ulteriore domanda, ragione o eccezione formulata dalle parti.

6. Quanto alle spese di giudizio, questo giudice ritiene di disporne la compensazione, considerando la complessità e l'assoluta novità delle questioni dedotte, oltre che la natura della controversia e la propria costante giurisprudenza sul tema specifico delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di giurisdizione, definitivamente pronunciando in questo grado di giudizio,
riunisce i ricorsi in esame;
dichiara inammissibili i predetti ricorsi, allo stato ed ai sensi di cui in motivazione;
compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 22 aprile 2021.

Il Presidente, relatore ed estensore On. Avv. Alberto Losacco
f.to Alberto Losacco
(*omissis*)