

Chi esce paga: la «penale» prevista dallo Statuto del MoVimento 5 Stelle della Camera

di Eduardo Gianfrancesco *
(20 aprile 2018)

(in corso di pubblicazione in "Quaderni costituzionali", 2018)

Non dovrebbero esservi molti dubbi sulla illiceità della previsione di una «penale» (così viene espressamente definita) di 100.000 euro per i Deputati che si trovino nelle situazioni previste dall'art. 21, comma 5, dello statuto del Gruppo parlamentare *MoVimento 5 Stelle* della Camera dei Deputati nella presente XVIII Legislatura.

L'incompatibilità di tale previsione con il divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 Cost. è evidente, trattandosi di sottoporre ad una sanzione pecuniaria il Deputato che venga espulso, abbandoni il Gruppo o si dimetta per una serie di ragioni, molte delle quali determinate da un «*dissenso politico*» (sempre secondo la definizione dell'art. 21, comma 5 dello statuto).

Le ipotesi di dissenso politico appaiono, infatti, facilmente riconducibili alla garanzia del divieto di mandato imperativo, per come tradizionalmente ricostruito; ipotesi per le quali il punto di equilibrio tra garanzia dell'identità del Gruppo parlamentare e garanzia del libero mandato parlamentare è rappresentato dall'abbandono (volontario od a seguito di espulsione) da parte dell'interessato del Gruppo di appartenenza e dal transito ad altro Gruppo od al Gruppo misto, se non di dimissioni volontarie dal mandato parlamentare (che, come è noto, devono essere accettate dall'Aula, a garanzia di una verifica della effettiva libertà di autodeterminazione del parlamentare). Nessun'altra ipotesi sanzionatoria può essere ammessa, sempre che si rimanga all'interno di ipotesi di dissenso politico effettivo e reale e non si fuoriesca, quindi, dall'ambito del diritto parlamentare e dalla «esaustiva capacità classificatoria» dei regolamenti delle Camere, secondo l'espressione utilizzata della sent. n. 379 del 1996 della Corte costituzionale che fa esplicitamente riferimento, tra le altre, alle fattispecie di corruzione (n. 8 del *Considerato in diritto*).

Una previsione statutaria come quella considerata è quindi da ritenere illegittima per violazione della Costituzione.

Né varrebbe far leva su di una configurazione esclusivamente privatistica degli statuti dei Gruppi parlamentari, come statuti di associazioni, al fine di sfuggire a tale conseguenza. Anche a muoversi in questa dimensione (che sembra trovare un appiglio nella qualificazione dei Gruppi della Camera dei Deputati come «associazioni di deputati» ex art. 14.01 del Regolamento della Camera, così come modificato nel 2012), la previsione in questione è da considerare affetta da nullità per contrasto con «norme imperative», ai sensi degli artt. 1418 e 1419 del codice civile (e l'art. 67 della Costituzione integra sicuramente la nozione di «norma imperativa»). Ciò vale sia che si accolga la nozione dello statuto di associazione come contratto (e, sia detto incidentalmente, mai come nel caso in esame dello statuto dei Gruppi parlamentari, la configurazione contrattualistica/patrimonialistica dello statuto delle associazioni *lato sensu* politiche sembra evidenziare i propri limiti), sia che lo si ritenga (preferibilmente, secondo chi scrive) come negozio non patrimoniale, al quale sono comunque applicabili le previsioni codicistiche, in quanto compatibili...e quelle degli articoli 1418 e 1419 del codice civile paiono esserlo.

In questa prospettiva, è interessante osservare come l'art. 1419, secondo comma, del codice civile precisa che la nullità di singole clausole (come quella in esame) non pongono

problemi di possibile nullità del contratto (l'intero statuto), «quando le clausole nulle sono sostituite di diritto da norme imperative» (nel nostro caso l'art. 67 Cost...).

La conclusione dell'illiceità della clausola in esame si rafforza andando oltre una visione meramente privatistica dello statuto del Gruppo parlamentare ed inserendo lo stesso in una dimensione di rilevanza pubblicistica. Ciò coerentemente, del resto, con la natura dei Gruppi parlamentari, che pare arduo inquadrare alla stregua di mere associazioni private ospitate (!) da organi costituzionali (le due Camere del Parlamento) e non come articolazioni essenziali per la vita degli organi medesimi. Torna utile, a questo proposito, la celebre schematizzazione dei rapporti tra Stato ed organizzazioni della politica elaborata da Heinrich Triepel per riconoscere che sicuramente con riferimento ai Gruppi parlamentari si può ragionare di una *incorporazione* di tali organizzazioni (siano esse proiezioni o meno di partiti politici presenti in seno alla società) nel diritto dello Stato, ancorché in regime di garanzia costituzionale particolare quale è quello che caratterizza le istituzioni parlamentari.

Del resto, è questa la prospettiva in cui si è mossa la riforma regolamentare del 2012 e che emerge dalla formulazione attuale degli artt. 15, 15-*bis* e 15-*ter* del Regolamento della Camera dei Deputati. Il fenomeno è ancora più evidente per i Gruppi operanti presso i Consigli regionali, ancorché ai Consigli sia inibito l'utilizzo del *nomen* Parlamento e, soprattutto, si presentino privi delle guarentigie particolari di autonomia riconosciute soltanto a Camera dei Deputati e Senato della Repubblica.

La rilevanza pubblicistica dei Gruppi parlamentari e dei loro statuti rende in buona sostanza insostenibile la presenza al loro interno di previsioni direttamente lesive della Costituzione. Ne consegue che sembra rientrare nei doveri del Presidente della Camera dei Deputati ex art. 8 del Regolamento fare tutto ciò che è in suo potere affinché il dominio della Costituzione operi anche nell'ambito dell'organizzazione interna di organi delle Camere quali sono i Gruppi parlamentari, quanto meno attraverso una pubblica dichiarazione della assenza di ogni operatività giuridica di una clausola *contra Constitutionem*.

L'assenza di intervento presidenziale – in una prospettiva che non si potrebbe neanche dire notarile ma che apparirebbe quella di un mero depositario di atti associativi - potrebbe essere gravida di conseguenze in un futuro neanche troppo ipotetico: un tentativo di applicazione dell'istituto della clausola penale prevista dalla disposizione statutaria in esame potrebbe giungere all'esame della Corte costituzionale, più probabilmente, a parere di chi scrive, attraverso la via del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (Deputato «sanzionato» vs. Gruppo parlamentare di appartenenza oppure Autorità giudiziaria vs. Camera dei Deputati che agisce in autodichia sull'applicazione della previsione statutaria) o, anche se forse con qualche maggiore difficoltà, attraverso un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

In entrambi i casi pare difficile che la Corte costituzionale non faccia valere la «grande regola dello Stato di Diritto» (per usare la celebre espressione della già richiamate sent. n. 379 del 1996 della Corte medesima), nel caso di specie rappresentata da una puntuale previsione della Costituzione (l'art. 67) che, come si è detto, registra un ben preciso punto di equilibrio tra garanzia dei Gruppi parlamentari e garanzia dei singoli parlamentari (con i partiti politici chiaramente sullo sfondo). Non può sfuggire il danno di credibilità per l'istituzione parlamentare che deriverebbe in ogni caso da questo tipo di contenzioso.

Merita di essere segnalato, altresì, come il procedimento di applicazione per l'applicazione della «penale» dell'art. 21, comma 5, dello statuto del Gruppo *MoVimento 5 Stelle* della Camera non si pone nella disponibilità esclusiva del Gruppo medesimo, costituendo tale circostanza un ulteriore elemento di problematica legittimità della clausola statutaria considerata.

Fatte salve le ipotesi del comma 3 (adesione ad altro Gruppo parlamentare od al Gruppo misto) per le quali l'espulsione (e la conseguente applicazione della sanzione) è automatica, per le altre ipotesi di comportamenti censurabili elencate nel comma 2 dell'art. 21, il comma 4 del medesimo articolo prevede, infatti, che «in casi eccezionali», su «indicazione del Capo politico del MoVimento 5 Stelle» l'espulsione (e, quindi, la sanzione) possa essere subordinata ad «una votazione on line sul portale del MoVimento 5 Stelle tra tutti gli iscritti, a maggioranza dei votanti».

Ciò significa che un soggetto esterno al Gruppo (il Capo Politico del MoVimento, non rilevando, ovviamente, la circostanza che il Capo Politico possa essere anche un Deputato del Gruppo) può rimettere ad un ulteriore soggetto terzo al Gruppo (gli iscritti al MoVimento) la decisione sull'espulsione di un deputato del Gruppo parlamentare e l'applicazione della sanzione. Non può sfuggire la contrarietà ai principi di autonomia dei Gruppi parlamentari nella loro organizzazione ed attività di tale soluzione che scavalca i medesimi a favore di una decisione ultima rimessa nell'*an* al capo del partito e nel *quomodo* alla non poco opaca procedura di votazione (acclamazione ?) *on-line* da parte del popolo degli associati.

La soluzione appena richiamata appare, peraltro, in linea con le molteplici – ed altrettanto discutibili – ipotesi di intromissione del Capo del MoVimento nell'organizzazione e nella vita interna del Gruppo, previste dallo statuto (cfr. artt. 4.7, 5.2, 6.1, 17.2, 18.3, 19.3, 20.3).

Merita di essere segnalata, infine, per il modello di rappresentanza politica ad essa sotteso, la previsione contenuta nell'art. 1 dello statuto in esame, ove viene preso in considerazione e consentito (salva una valutazione di ammissibilità, anche alla stregua di una serie di requisiti previsti dalla disposizione medesima, da parte del Presidente del Gruppo) l'ingresso nel Gruppo *MoVimento 5 Stelle* della Camera di Deputati «precedentemente iscritti ad altri Gruppi».

Ciò che costituisce quindi fatto illecito e fonte di responsabilità patrimoniale (la penale) per gli appartenenti al Gruppo del *MoVimento 5 Stelle* che vogliano fuoriuscire dal Gruppo, appare perfettamente lecito, se non incentivato, per chi, dall'esterno, voglia entrare nel Gruppo.

Ci si potrebbe interrogare sul modello di rappresentanza politica sotteso a questa duplice soluzione: se una visione crudamente «aziendalistica», di reperimento sul mercato del maggior numero di risorse (di per sé scarse, come avviene in ogni mercato) od una visione «dogmatica» per cui va punito chi si allontana dal «vero» e premiato chi vi si avvicina. Oppure, ed è questo probabilmente il percorso più interessante, è la combinazione di questi due approcci che sembra caratterizzare la formazione politica del *MoVimento 5 Stelle* e le sue proiezioni parlamentari.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università *Lumsa* di Roma