

“E mo’ paghi!”. Sulla “penale” imposta dallo Statuto del Gruppo MoVimento 5 Stelle alla Camera e al Senato

di Paolo Veronesi *
(31 maggio 2018)

(in corso di pubblicazione in “*Quaderni costituzionali*”, 2018)

La plateale incostituzionalità dell’art. 21.5 dello Statuto dei Gruppi parlamentari del MoVimento 5 Stelle alla Camera e al Senato è stata ampiamente sviscerata (v. per tutti E. Gianfrancesco, in questa *Rivista* 2018, fasc. 2). La norma – com’è noto – punisce il deputato che abbandoni il gruppo parlamentare a causa di espulsione, per scelta volontaria o per <dimissioni determinate da dissenso politico>, comminandogli una <penale> di 100.000 euro: il suo palese contrasto con il principio del libero mandato parlamentare (art. 67 Cost.) possiede dunque l’impronta di un autentico caso di scuola e ribadisce la volontà mai celata di scardinare istituti fondamentali della democrazia rappresentativa. La replica che il Presidente della Camera ha tuttavia indirizzato ai deputati che lo esortavano a intervenire (si v. il sito www.stefanoceccanti.it) – impone, però, alcune riflessioni: nell’attesa che, dopo un’analogha sollecitazione senatoriale (con lettera datata 30 aprile 2018), anche la Presidente del Senato si esprima sul tema.

Poco v’è da aggiungere a quanto già da molti sostenuto circa l’inconsistenza civilistica di un simile vincolo. La previsione sembrerebbe generare un contratto plurilaterale aperto con comunione di scopo, ovvero – qualora si concluda che lo Statuto non abbia l’obiettivo di costituire rapporti patrimoniali – un atto negoziale connotato dalla comunione d’intenti. Da esso deriva quindi, in capo a chi vi aderisca, l’obbligo di rispettare una serie di doveri, alcuni dei quali certamente soddisfano le condizioni che l’art. 1174 c.c. prescrive per aversi un’obbligazione (la natura patrimoniale della prestazione e la corrispondenza a un interesse, anche non patrimoniale, del creditore). Del resto, la giurisprudenza della Cassazione riconosce che assumere doveri non aventi contenuto patrimoniale (o di dubbia patrimonialità) può comunque dar luogo a un’obbligazione se le parti pattuiscono una controprestazione in denaro (o di natura comunque patrimoniale). E quanto avviene proprio in questo caso, posto che la norma statutaria di cui sopra prefigura – per i descritti “inadempimenti” – una sanzione pecuniaria.

Quanto poi alla validità della previsione in discorso, essa è radicalmente nulla per un’evidente illiceità della causa o per frode alla legge, a seconda che la sanzione si ritenga violare direttamente l’art. 67 Cost. o si reputi solo in contrasto indiretto con la Costituzione (come conseguenza del concreto atteggiarsi del regolamento negoziale). D’altronde, la distinzione fra nullità del negozio per illiceità della causa o per frode alla legge è ormai ritenuta piuttosto labile.

Il discorso non può tuttavia concludersi qui.

L’art. 67 Cost. – come noto – sancisce un principio fondamentale degli Stati costituzionali a democrazia rappresentativa, impedendo che il singolo parlamentare sia

giuridicamente vincolato da direttive/ordini degli elettori, del partito cui aderisce o del gruppo di appartenenza: al più si può ragionare di sue obbligazioni naturali, essendo sempre libero di decidere se adempierle o sottrarsene (sent. n. 14/1964). Gli Statuti dei gruppi parlamentari contengono quindi particolari sanzioni “politiche” nei confronti degli eletti che non ne rispettino la disciplina (richiamo, sospensione, espulsione) e altre conseguenze analoghe si possono astrattamente ipotizzare (la mancata ricandidatura, l’omesso invito in occasioni pubbliche ecc.); essi non potranno tuttavia mai pretendere le dimissioni dall’Assemblea (o provocarne la revoca) e neppure dar corpo a ipotesi giuridicamente azionabili che ne ostacolano, coartino o sanzionino la libertà d’azione (come appunto si vorrebbe avvenisse nel caso *de quo*).

Appare quindi alquanto discutibile che – come si legge nella risposta del Presidente della Camera – questi non abbia alcun potere d’intervento (diretto o indiretto) per far fronte a vicende di tale spessore. Dalle parole del Presidente Fico si deduce infatti che, anche a fronte di statuti dei Gruppi palesemente autoritari, liberticidi o in contrasto con altri principi supremi dell’ordinamento (uguaglianza, libera manifestazione del pensiero, tutela dei diritti fondamentali ecc.), non sarebbe comunque a disposizione della Camera alcuno strumento mediante il quale opportunamente reagire. Esiste tuttavia un precedente che sembrerebbe smentirlo: nel 1996 l’allora Presidente della Camera Violante non ebbe infatti remore a bocciare – Costituzione alla mano – le troppo allusive (e provocatorie) denominazioni proposte dal Gruppo della Lega Nord. Il quadro appare dunque alquanto grave: è chiaro infatti che l’autonomia dei Gruppi parlamentari – senz’altro da proteggere – non può certo giustificare violazioni costituzionali tali da incidere – di fatto – sul corretto funzionamento e sulla qualità democratica dei lavori delle stesse Assemblee. Ogni norma del regolamento utile allo scopo – ad esempio, l’art. 8.1 del reg. Camera e l’art. 8 del reg. Senato (i quali assegnano al Presidente il compito di sovrintendere al buon andamento dei lavori parlamentari) – dovrebbe dunque essere interpretata in senso conforme alla Costituzione, ossia adattata (nei limiti del testualmente possibile) al virtuoso scopo di eliminare queste aberrazioni. In caso contrario, si evidenzerebbe un’assai pericolosa lacuna che le Assemblee dovrebbero affrettarsi a colmare. Rimangono queste le vie maestre con cui si dovrebbe affrontare una simile (ipotetica) lacuna.

In secondo luogo, proprio la risposta del Presidente della Camera consente di riflettere sull’eventualità (di scuola) per la quale sembrerebbe proponibile, in questa circostanza, un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato: se ne tratta giusto per il suo interesse teorico (ben consapevoli della sua assai difficoltosa implementazione). Un siffatto giudizio godrebbe intanto dell’attributo della “residualità”: è lo stesso Presidente d’Assemblea ad ammettere di non avere strumenti per reagire a simili violazioni delle prerogative dei singoli parlamentari. Tale contenzioso potrebbe inoltre essere (verosimilmente) promosso ancor prima che deflagri una fattispecie concreta: il conflitto tra poteri non richiede infatti – se non in casi specifici – l’attributo dell’incidentalità, potendo quindi essere promosso anche se la norma sotto la lente non sia stata applicata o il comportamento in contestazione non si sia già manifestato (essendo però concreta la minaccia a prerogative di rango costituzionale). E ciò vale specie nelle ipotesi in cui –

come nella circostanza – occorra evidentemente <unire all'immediatezza l'efficacia> (sent. n. 161/1995 e successive).

Sotto il profilo soggettivo, a promuovere un simile contenzioso potrebbero dunque essere – innanzi tutto – uno o più parlamentari appartenenti al Gruppo coinvolto; quest'ultimo sarebbe il soggetto passivo del conflitto (e pare legittimato a esserlo in base alla sinergia tra le norme costituzionali e regolamentari che contemplano l'esistenza dei Gruppi e le loro imprescindibili competenze). Per i ricorrenti si tratterebbe dunque di reagire alla patente violazione di una prerogativa che la Costituzione riconosce espressamente a ciascuno di essi (e non certo al Gruppo): quella, cioè, per la quale <*ogni membro del Parlamento* rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato>. Più difficile è invece ipotizzare che possa attivarsi l'Assemblea in cui operi il Gruppo in questione (a tutela del regolare svolgimento dei suoi lavori): essa potrebbe infatti (più semplicemente) fornirsi degli strumenti utili nel caso (o utilizzare quelli già disponibili). Non va invece escluso a priori che anche altri gruppi parlamentari (o *di* parlamentari) – ma l'ipotesi pare decisamente “audace” – non possano adottare un'analogha iniziativa: è infatti anche loro interesse che i lavori dell'Assemblea si svolgano in modo costituzionalmente corretto. Coinvolta dal lato passivo potrebbe quindi essere proprio l'Assemblea che non appronti adeguate contromisure pur a fronte di un simile contesto “eversivo”: specialmente se non si stessero utilizzando istituti e non si attivassero organi già contemplati nella trama del suo ordinamento.

In riferimento agli ipotizzati conflitti sollevati dai componenti delle Camere, è assai utile richiamare quanto sancito nella recente ord. n. 149/2016, ove la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili i ricorsi promossi da singoli parlamentari non già perché non fossero in discussione loro prerogative, bensì in quanto i ricorrenti lamentavano mere <<violazioni dei regolamenti e della prassi parlamentare dovute a uno scorretto andamento dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge n. 2081>> (sul consenso informato e le disposizioni anticipate di trattamento): situazioni che potevano dunque (forse) essere aggredite ricorrendo ad altri rimedi già previsti dal regolamento. La Corte confermava perciò che possono sussistere violazioni delle competenze costituzionali dei singoli parlamentari tali da rendere ammissibili conflitti tra poteri da essi promossi (come non recisamente escluso sin dalle ordd. nn. 177-178-179/1998 e, più di recente, nelle ordd. n. 277-280/2017). Né rileva, nella vicenda ora in discussione, quanto ricavabile dall'ord. n. 101/2000, adottata nel c.d. “caso Previti”: in quella circostanza si dichiararono infatti inammissibili i conflitti sollevati dal singolo parlamentare il quale rivendicava – per sé – una prerogativa che la Costituzione pone invece a tutela dell'organo (ossia l'insindacabilità di cui all'art. 68 Cost.: ord. n. 102/200 e sent. n. 225/2001). *Mutatis mutandis* ciò vale anche con riguardo a quanto deciso nell'ord. n. 222/2009 (nel ben noto “caso Villari”): la Consulta affermò infatti che, *nella dinamica di quella vicenda*, il singolo parlamentare non poteva ritenersi un vero potere statale, lasciando perciò intendere che, in altri casi, così potrebbe essere. Di contro, non v'è invece alcun dubbio che l'art. 67 Cost. si rivolga *in primis* (e testualmente) ai singoli parlamentari, attribuendo loro funzioni che nessun altro potere potrà legittimamente intaccare.

Da ultimo va sottolineata una questione politica che lascia tuttavia intravedere risvolti istituzionali di non poco conto. Da quanto si ricava consultando il sito della Camera dei deputati, l'attuale Presidente fa ancora parte del Gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle. Dobbiamo da ciò concludere che egli sia virtualmente vincolato dalla norma statutaria in discussione? Se decidesse, ad esempio, di passare al gruppo misto, qualcuno dei suoi colleghi di partito (*rectius*: MoVimento) potrebbe invocare l'applicazione dell'art. 21.5 sopra citato? Potrebbe correre rischi analoghi ove prendesse decisioni istituzionali radicalmente non gradite dal gruppo politico di appartenenza? E che incidenza ciò potrà avere sulla percezione della sua figura istituzionale?

* Professore di Diritto costituzionale, Università di Ferrara