

Civile Ord. Sez. U Num. 6458 Anno 2020

Presidente: TRAVAGLINO GIACOMO

Relatore: GIUSTI ALBERTO

Data pubblicazione: 06/03/2020

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al N.R.G. 17993/2019 proposto da:

DE FALCO Gregorio, rappresentato e difeso dall'Avvocato Lorenzo Borrè, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma, via Germanico, n. 107;

- ricorrente -

contro

GRUPPO PARLAMENTARE "MOVIMENTO 5 STELLE" SENATO, rappresentato e difeso dall'Avvocato Andrea Ciannavei, con domicilio eletto presso lo studio del difensore in Roma, via Nomentana, n. 257;

- controricorrente -

per regolamento preventivo di giurisdizione nel giudizio pendente innanzi al Tribunale ordinario di Roma, XVI sezione civile, iscritto a ruolo con il numero 4308/2019 R.G.

Al

*18
2020*



Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 14 gennaio 2020 dal Consigliere Alberto Giusti;
lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Mario Fresa, che ha chiesto dichiararsi il difetto assoluto di giurisdizione.

FATTI DI CAUSA

1. – Gregorio De Falco è stato eletto senatore della Repubblica all'esito delle elezioni legislative del 4 marzo 2018, come da proclamazione del 16 marzo 2018, ed ha aderito al Gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle, entrando a farne parte al pari degli altri senatori eletti nelle liste del Movimento.

In data 3 gennaio 2019 il presidente del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle, sen. Stefano Patuanelli, ha espulso il sen. De Falco dal Gruppo parlamentare.

2. – Con atto di citazione notificato in data 22 gennaio 2019, il sen. De Falco ha convenuto in giudizio innanzi al Tribunale ordinario di Roma il Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle Senato, impugnando il provvedimento di espulsione.

Ritenendo il provvedimento di espulsione immotivato e comunque adottato in difformità da quanto previsto dal regolamento del Gruppo, l'attore ne ha domandato la declaratoria di nullità o, in subordine, di illegittimità, con condanna del convenuto al pagamento, ai sensi dell'art. 614-*bis* cod. proc. civ., di una somma pari a 1.000 euro per ogni giorno di ritardo nella riammissione al Gruppo. Il sen. De Falco ha anche chiesto la tutela cautelare.

Nel costituirsi in giudizio, il Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle Senato ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, prospettando che, in base al principio di autodichia, la cognizione della controversia spetterebbe alla giurisdizione domestica del Senato della Repubblica.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



2.1. – Con ordinanza depositata il 27 maggio 2019, il Tribunale ordinario ha dichiarato inammissibile la richiesta di sospensione cautelare formulata dall'attore, rilevando che la controversia, concernendo l'impugnazione del provvedimento di espulsione dal Gruppo parlamentare ed investendo il funzionamento del Gruppo stesso nell'esercizio della sua funzione parlamentare, rientra in un'ipotesi tipica di auto-governo, con esclusione della giurisdizione ordinaria.

3. – Nella pendenza del giudizio di merito dinanzi al Tribunale di Roma, il sen. De Falco, con atto notificato il 13 giugno 2019, ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo alle Sezioni Unite della Corte di cassazione di determinare il giudice competente nel Tribunale ordinario di Roma o, in subordine, di indicare quale sia il giudice speciale competente.

A sostegno delle rassegnate conclusioni, il ricorrente ha sottolineato che né il regolamento del Senato né il regolamento del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle prevedono alcuna riserva di giurisdizione domestica o l'esistenza di un organo di giurisdizione *intra moenia* cui rivolgersi in caso di espulsione dal Gruppo.

Ad avviso del ricorrente, l'espulsione di un senatore dal Gruppo parlamentare non costituirebbe in senso stretto esercizio di funzioni parlamentari, ma atterrebbe all'ambito dei rapporti associativi, come tali sindacabili dall'autorità giudiziaria ordinaria ai sensi dell'art. 24 cod. civ. Una conferma di ciò si trarrebbe dalla circostanza che il provvedimento espulsivo in questione sarebbe stato decretato "su indicazione del Capo politico del Movimento 5 Stelle", senza alcun riferimento o richiamo a valutazioni inerenti all'esercizio delle funzioni parlamentari.

Diversamente opinando e negando l'intervento del giudice, che riguarda il rispetto della legalità formale del provvedimento e non il merito dello stesso, si avrebbero delle "zone franche di non-tutela" e si porrebbe il singolo parlamentare alla mercé della maggioranza del

An



Gruppo, vanificandosi il principio costituzionale di libertà di associazione.

4. – Il Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle Senato ha resistito con controricorso, concludendo per la inammissibilità del ricorso per regolamento preventivo e, in via subordinata, per il rigetto del medesimo.

L'inammissibilità deriverebbe dal fatto che il regolamento è inammissibile in una controversia tra privati nella quale, come nella specie, non sia parte una pubblica amministrazione.

Secondo il controricorrente, non vi sarebbe nessun giudice che abbia il potere di decidere la controversia in esame, essendo la stessa rimessa all'autodichia del Senato. L'annullamento del provvedimento di espulsione inciderebbe sul funzionamento del Gruppo parlamentare: infatti, ancorché il ricorrente non abbia esplicitamente richiesto una modifica della composizione del Gruppo, questa sarebbe la naturale conseguenza se il provvedimento di espulsione dovesse essere annullato.

Il controricorrente sostiene che la controversia pendente coinvolgerebbe il Gruppo Movimento 5 Stelle nella sua precipua funzione di organo del Senato della Repubblica, in quanto tale strumentale alla assunzione di atti inerenti all'amministrazione del Senato e alle funzioni parlamentari, sicché opererebbe la riserva di giurisdizione.

Ad avviso del Gruppo parlamentare, l'eventuale difficoltà, indicata dal ricorrente, nell'individuare l'organo cui è in concreto attribuita la giurisdizione nel caso di specie, tra i vari che, all'interno del Senato, esercitano funzioni di giurisdizione domestica, non potrebbe costituire ragione per attribuire la giurisdizione sulla composizione e il funzionamento dei gruppi parlamentari alla magistratura ordinaria.

5. – Il ricorso è stato avviato alla trattazione camerale sulla base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., del

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



pubblico ministero, il quale ha chiesto dichiararsi il difetto assoluto di giurisdizione.

L'Ufficio del Procuratore generale ritiene che nel caso di specie, venendo in considerazione il rapporto interno tra gruppo parlamentare e parlamentare ad esso aderente, non potrebbe configurarsi alcun potere dell'autorità giudiziaria, in quanto l'intervento del giudice verrebbe a confliggere con lo stesso funzionamento del gruppo parlamentare e, in ultima analisi, dell'attività parlamentare.

Secondo il pubblico ministero, le questioni relative all'espulsione del parlamentare dal gruppo di appartenenza sono sottratte alla giurisdizione ordinaria ed attribuite alla giurisdizione domestica del ramo parlamentare di appartenenza.

6. - In prossimità dell'adunanza camerale il ricorrente e il controricorrente hanno depositato memorie illustrative.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. - La questione di giurisdizione posta dall'istanza di regolamento è se spetti o meno al giudice comune conoscere dell'impugnazione, da parte di un senatore della Repubblica, del provvedimento di espulsione dal gruppo parlamentare di appartenenza.

2. - Preliminarmente, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa del controricorrente sul rilievo che nella specie non sarebbe parte del giudizio una pubblica amministrazione.

Invero, il regolamento preventivo di giurisdizione può essere promosso anche per stabilire se una controversia sia giustiziabile dinanzi al giudice comune a fronte dell'autonomia del Parlamento: tale strumento può pertanto essere utilizzato dal parlamentare espulso dal gruppo che abbia invocato la tutela dell'autorità giudiziaria ordinaria ma si sia visto opporre, dal gruppo convenuto in giudizio, il difetto assoluto di giurisdizione per il fatto che la controversia ricadrebbe in un

Ar

Corte di Cassazione - copia non ufficiale



ambito sottratto alla giurisdizione del giudice comune e riservato agli organi di autodichia.

3. – Passando al fondo dell'istanza di regolamento, occorre premettere che, secondo la disciplina dettata dal regolamento del Senato (art. 14), «tutti i senatori debbono appartenere ad un gruppo parlamentare» (soltanto «i senatori di diritto e a vita e i senatori a vita, nella autonomia della loro legittimazione, possono non entrare a far parte di alcun gruppo») e «i senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un gruppo formano il gruppo misto».

Va altresì premesso che nel regolamento del Senato non è rintracciabile una disciplina dell'espulsione del parlamentare dal gruppo. L'art. 15, comma 3-*bis*, del regolamento del Senato prevede peraltro che «entro trenta giorni della propria costituzione, l'assemblea di ciascun gruppo approva un regolamento, che è trasmesso alla Presidenza del Senato nei successivi cinque giorni. Il regolamento è pubblicato nel sito internet del Senato».

Il regolamento del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle reca, all'art. 21, la previsione dei casi e del procedimento di espulsione.

4. – Tanto premesso, occorre soffermarsi sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari, e ciò al fine di stabilire se nella specie sia o meno applicabile l'art. 24, terzo comma, cod. civ., secondo cui in tema di associazioni, anche non riconosciute, quali sono i partiti politici, l'associato può ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria nel caso di esclusione deliberata dall'assemblea in assenza di gravi motivi.

4.1. – La dottrina ha elaborato diverse tesi sulla natura giuridica dei gruppi: alla tesi pubblicistica – che vede nei raggruppamenti parlamentari delle istituzioni dell'ordinamento parlamentare, le quali, seppure dotate di ampia autonomia normativa, politica e amministrativa, rilevarebbero pur sempre quali strumenti attraverso cui le Camere sono concretamente messe in grado di perseguire l'attuazione dei propri fini –, si è contrapposta una tesi di stampo privatistico, che



configura i gruppi, al pari dei partiti, come organizzazioni autonome di diritto privato.

Si è poi affacciata una corrente di pensiero intermedia, che coglie nei gruppi parlamentari aspetti sia privatistici che pubblicistici: essi sarebbero associazioni di natura privatistica quanto alla loro struttura di base e alle tipologie di rapporti che possono intrattenere nei confronti dei terzi, ma sarebbero al contempo soggetti a vincoli giuridici di natura pubblicistica, dettati in stretta connessione al ruolo e ai compiti che essi svolgono all'interno delle Assemblee rappresentative. I gruppi, nel presentarsi come il riflesso istituzionale del pluralismo politico, sarebbero al contempo soggetti costituzionalmente necessari ai sensi degli artt. 72 e 82 Cost. per l'organizzazione e il funzionamento delle Assemblee parlamentari.

4.2. – Quest'ultimo orientamento è alla base della disciplina data ai gruppi con la modifica apportata nel 2012 al regolamento della Camera dei deputati, che alla definizione dei gruppi parlamentari come «associazioni di deputati» accompagna il riconoscimento del carattere necessario di tali soggetti rispetto al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dallo stesso regolamento (art. 14: «I gruppi parlamentari sono associazioni di deputati la cui costituzione avviene secondo le disposizioni recate nel presente articolo. Ai gruppi parlamentari, in quanto soggetti necessari al funzionamento della Camera, secondo quanto previsto dalla Costituzione e dal regolamento, sono assicurate a carico del bilancio della Camera le risorse necessarie allo svolgimento della loro attività»).

4.3. – In questo stesso orizzonte ricostruttivo si pone la giurisprudenza delle Sezioni Unite, incline a sottolineare la duplicità di piani su cui va collocata l'attività dei gruppi: al profilo costituzionale-parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle con-



suetudini costituzionali, dai regolamenti delle Camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi, si affianca l'aspetto privatistico, che giustifica una assimilazione ai partiti politici (Cass., Sez. Un., 19 febbraio 2004, n. 3335; Cass., Sez. Un., 24 novembre 2008, n. 27863; Cass., Sez. Un., 29 dicembre 2014, n. 27396).

Su tali basi, si è riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla controversia originata dalla domanda di pagamento di somme a titolo di compenso per prestazioni professionali asseritamente eseguite per conto e su incarico di un gruppo parlamentare e costituite da attività di promozione e di sensibilizzazione in favore di aziende produttrici di latte, prevalentemente delle regioni settentrionali, in ordine alla concreta praticabilità di iniziative giudiziarie (ricorsi al TAR, al giudice di pace, eventualmente denunce penali) da intraprendere sulla questione delle quote-latte assegnate ai singoli allevatori dalle autorità comunitarie, trattandosi di ragione di credito pretesamente attinente, appunto, soltanto al versante strettamente politico della funzione e dell'attività del gruppo parlamentare (Cass., Sez. Un., n. 3335 del 2004, cit.). Allo stesso modo, si è statuito che la giurisdizione in ordine alle controversie concernenti il rapporto di lavoro dei dipendenti dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati spetta al giudice ordinario, e non alla Camera in sede di autodichia, non esistendo nell'ordinamento una norma avente fondamento costituzionale, sia pure indiretto attraverso il regolamento parlamentare, che autorizzi la deroga al principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni e non potendosi estendere, perché norma eccezionale di stretta interpretazione, l'art. 12 del regolamento della Camera riguardante i dipendenti della stessa Camera, anche in considerazione della natura politica, oltre che strettamente parlamentare, dell'attività svolta dai suddetti gruppi (Cass., Sez. Un., n. 27863 del 2008). In linea con questo medesimo indirizzo, si è risolto in favore del giudice ordinario, anziché dell'autodichia del Sena-

Ar



to, il dubbio sulla giurisdizione in una controversia vertente sull'impugnazione proposta dal dipendente di un gruppo parlamentare del Senato contro una delibera del Consiglio di Presidenza incidente sul rapporto di lavoro, e ciò sul rilievo che il rapporto di lavoro fa capo esclusivamente al gruppo parlamentare, che, nei confronti del proprio dipendente, non si attegga ad organo dell'istituzione, ma ad associazione non riconosciuta (Cass., Sez. Un., n. 27396 del 2014).

5. - Nella controversia riguardante l'impugnazione del provvedimento di espulsione del parlamentare eletto dal gruppo senatoriale di appartenenza, viene in rilievo un rapporto che si svolge tutto all'interno del piano di attività parlamentare del gruppo stesso, nella sua configurazione di associazione necessaria di diritto pubblico strumentale all'esercizio della funzione legislativa e al funzionamento del Senato della Repubblica: si verte, pertanto, in una sfera che, attenendo ad una articolazione fondamentale dell'Assemblea parlamentare, non sfugge al cono d'ombra che gli *interna corporis* e il diritto parlamentare frappongono alla giustiziabilità delle situazioni giuridiche individuali dinanzi al giudice comune dei diritti soggettivi.

La tutela "reintegratoria" richiesta dal senatore azionando la domanda di nullità o di annullamento del provvedimento espulsivo dinanzi al giudice ordinario, è infatti idonea ad incidere sulla compagine numerica del Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle Senato e, quindi, sulla sua attività di organismo politico del Senato e di soggetto necessario al funzionamento dell'Assemblea parlamentare.

L'esclusione, in siffatta evenienza, dell'ammissibilità del ricorso alla giurisdizione del giudice comune, è in linea con le indicazioni che emergono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha evidenziato (sentenza n. 379 del 1996) l'esistenza di limiti all'intervento della giurisdizione su attività e procedure interamente riconducibili all'ordinamento parlamentare, sottolineando che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì com-



prende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (sentenze n. 129 del 1981, n. 379 del 1996, cit., n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017; ordinanza n. 17 del 2019).

6. – Il pubblico ministero, nelle sue conclusioni scritte, nel chiedere la declaratoria del difetto assoluto di giurisdizione, ha altresì osservato che la controversia concernente l'espulsione del parlamentare dal relativo gruppo di appartenenza resterebbe devoluta alla giurisdizione domestica del ramo parlamentare di appartenenza, richiamando, a tal fine, il regolamento del Senato approvato con delibera del Consiglio di Presidenza del Senato 5 dicembre 2005, n. 180/2005, con cui è stata introdotta nell'ordinamento del Senato una specifica normativa volta a precisare le modalità della tutela giurisdizionale, da parte degli organi di autodichia, relativamente agli atti e ai provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale.

6.1. – Su tale aspetto della requisitoria, le difese delle parti hanno espresso posizioni diverse.

Secondo il ricorrente, la norma regolamentare richiamata dal pubblico ministero, facendo espresso riferimento agli atti e ai provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, perimetrerebbe la giurisdizione contenziosa ai ricorsi avverso atti dell'Amministrazione del Senato e non già dei gruppi parlamentari; e la conseguenza dell'assenza di un organo precostituito di giurisdizione domestica sarebbe il riespandersi della giurisdizione comune. La difesa del sen. De Falco osserva, in particolare, che l'unico organo di giurisdizione domestica previsto dalla normativa del Senato sarebbe, oltre alla Giunta per le elezioni, la Commissione contenziosa di cui all'art. 72 del testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, avente giurisdizione esclusi-



vamente «a) sui ricorsi presentati dai dipendenti del Senato, in servizio o in quiescenza, contro gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione, nonché sui ricorsi contro le procedure di reclutamento del personale; b) sui ricorsi presentati avverso gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti l'ambito sub a)».

Viceversa, il controricorrente sostiene che la controversia relativa all'espulsione di un parlamentare dal gruppo di appartenenza spetterebbe alla cognizione degli organi di autodichia, la cui previsione – si assume – risponde alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento e quindi rientra nell'ambito della normativa di diritto singolare derivante dalla citata deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato adottata in data 5 dicembre 2005.

6.2. – Il Collegio ritiene che può rimanere impregiudicato, ai fini della risoluzione della questione di giurisdizione, stabilire se tra «gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti i dipendenti», cui si riferisce il citato regolamento sulla tutela giurisdizionale da parte degli organi di autodichia del Senato, rientri anche il provvedimento di espulsione di un senatore dal gruppo parlamentare di appartenenza ad opera del presidente del gruppo stesso.

In mancanza di prassi applicative significative sulla portata della norma regolamentare del Senato nel senso divisato dall'Ufficio requirente, in questa sede è sufficiente rilevare che rientra nel potere del Senato della Repubblica decidere autonomamente e secondo le modalità da esso stabilite le controversie che possono investire le attività interne allo stesso Senato nei rapporti tra Gruppo parlamentare e senatore espulso dal raggruppamento stesso.

Le ragioni di tale conclusione sono da rinvenire non nell'affermazione, o nel riconoscimento, di un trattamento privilegio in capo agli Organi sovrani, bensì nella necessaria autonomia di cui essi devono godere anche nel momento applicativo, trattandosi di garan-



zia funzionalmente connessa alla titolarità di attribuzioni costituzionali legate al libero svolgimento delle funzioni delle Assemblee rappresentative.

7. – E' dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione.

La complessità e la novità delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese dell'intero giudizio.

P.Q.M.

La Corte dichiara il difetto assoluto di giurisdizione e l'integrale compensazione tra le parti delle spese dell'intero giudizio.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2020.

Il Presidente