

Osservazioni in tema di espulsione del parlamentare dal gruppo*

di Raffaele Bifulco

29 settembre 2017

SOMMARIO: 1. Le ragioni del tema prescelto – 2. I fondamenti costituzionali dell'espulsione – 3. I profili formali del procedimento di espulsione. – 4. I motivi dell'espulsione. – 5. Dopo l'espulsione.

1. Le ragioni del tema prescelto

La più recente esperienza parlamentare ha riportato all'attenzione un tema risalente del diritto costituzionale del Novecento: il rapporto tra eletto, partito e gruppo parlamentare. Lo ha fatto attraverso casi di sostituzione di membri di commissione e attraverso vere e proprie espulsioni dal gruppo. Non intendo però soffermarmi su questi episodi, sui quali i costituzionalisti hanno già svolto alcune considerazioni. Vorrei invece intrattenermi sulla questione dell'espulsione/esclusione da un punto di vista generale, e quindi sul fondamento giuridico della più grave della sanzione che il gruppo può comminare al parlamentare sia perché mi pare sia ritornata di attualità, essendo stata praticata in alcuni casi, sia perché è oggetto di previsione in alcuni statuti di gruppi parlamentari.

C'è una ragione ulteriore che mi ha spinto a guardare con più attenzione questo tema: la nuova legge elettorale enfatizza il ruolo del partito piuttosto che quello della coalizione. Il premio, di cui il partito vincitore potrà godere e che tante controversie ha scatenato tra i costituzionalisti, trova una propria giustificazione anche nelle esigenze di efficienza ed efficacia che la riforma vuole garantire al partito vincente. In fondo il sacrificio che la nuova legge elettorale impone al principio di proporzionalità è compensato dai vantaggi in termini di democrazia governante e quindi nell'effettività della vita parlamentare. Una probabile conseguenza dell'*Italicum* sarà quindi un adeguato ripensamento dei rapporti tra partito e gruppo nonché tra gruppo e parlamentari: se il partito che ha vinto la competizione elettorale e che, quindi, usufruisce di un importante premio di maggioranza, non può essere ostacolato da dissidenti interni, allora, allo stesso tempo, i procedimenti sanzionatori devono essere ispirati dai principi della democrazia e dello Stato di diritto.

Quelli che seguono sono, dunque, niente altro che spunti di riflessione provocati da eventi recenti. Sono consapevole che meriterebbero ben altro approfondimento. Partirò da alcune considerazioni forse un po' scontate ma il tema è così risalente e così

* Saggio tratto dal volume *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie XII - Studi Polacco-Italiani di Toruń XII*, 2017.

obliquamente diffuso nelle democrazie occidentali che sarebbe difficile non considerare alcuni profili forse non nuovi ma non per questo meno importanti.

Inizio con una prima ovvia considerazione: la partecipazione al gruppo rappresenta un'occasione ma anche una limitazione per l'eletto: occasione perché si ampliano le possibilità di incidere, limitazione perché la partecipazione al gruppo può porre dei limiti al suo libero mandato. Come si svolge questa partecipazione e, in particolare, come può interrompersi?

2. I fondamenti costituzionali dell'espulsione

Né in Costituzione né nelle fonti ad essa subordinate è rintracciabile una disciplina dell'espulsione del parlamentare dal gruppo. I regolamenti parlamentari contengono disposizioni sui gruppi, che tuttavia non affrontano la questione. È evidente che un tema come quello che ho scelto di trattare meriterebbe una disciplina unitaria, la cui sede più idonea è rappresentata dai regolamenti parlamentari. Allo stesso tempo è altrettanto evidente che un tale intervento normativo è molto difficile da realizzare perché presuppone un'*idem sentire* da parte dei partiti e dei gruppi su questioni così centrali per l'assetto della vita politica e istituzionale che può essere prodotto solo da un profondo mutamento del sistema partitico e politico.

Ciò premesso, non risulta d'aiuto neppure l'eventuale disciplina giuridica dei partiti, giacché tra partiti e gruppi viene da sempre supposta una 'ontologica' differenza. La questione relativa alla differente natura delle due entità è ben nota nei suoi termini generali: mentre per i partiti è decisamente prevalente l'opinione che li riconduce alle associazioni di diritto privato, maggiori e giustificate sono le differenze di opinione sui gruppi, che vanno dalla natura privatistica a quella della natura costituzionale degli stessi in quanto organi del Parlamento. Del resto, queste oscillazioni non riguardano solo la riflessione accademica, ma hanno anche una ricaduta pratica riverberandosi su alcune decisioni giurisprudenziali: per tutte viene in mente la nota sentenza della Corte di cassazione (sez.un.civili, ord. 3335 del 19.2.2004), nella quale la Suprema Corte afferma che nella medesima entità 'gruppo parlamentare' coesistono un piano di „attività squisitamente parlamentare“, in cui emerge la „incontestabile qualità del gruppo parlamentare di soggetto di rilevanza costituzionale“ e un altro piano, più strettamente politico, che riguarda il rapporto del singolo gruppo con il partito di riferimento. All'interno di questo secondo piano di attività la Corte ha riconosciuto ai gruppi parlamentari, proprio in ragione dell'assimilazione ai partiti politici, „la qualità di soggetti privati“.

Al di là di questa raffigurazione anfibologica, che eleva a sistema la contemporanea natura privatistica e pubblicistica del gruppo parlamentare (ma vedi l'art. 14 del regolamento della Camera), pare di poter dire che il rapporto del gruppo con l'eletto si svolge tutto all'interno del piano di attività 'parlamentare' (per riprendere la terminologia della Corte di cassazione) del gruppo stesso. In ogni caso, per chiudere sul punto, una disciplina organica sui partiti non esiste né a livello legislativo né a livello di regolamenti parlamentari. Sicché, in assenza di una disciplina espressa, la questione non può che essere affrontata partendo dalla Costituzione e dai suoi principi.

Il punto di partenza è l'art. 67, che riconosce al parlamentare il libero mandato. Prima ancora, però, l'art. 67 afferma che ogni membro del Parlamento rappresenta la

Nazione. In altri termini, la costituzione ci dice che il parlamentare, appena mette piede nell'aula parlamentare, perde il legame con il territorio di provenienza per assumere uno *status* che –non dimentichiamolo – ha i caratteri dell'unicità: ciascuno di essi rappresenta la Nazione.

Ciò premesso, la domanda che bisogna porsi è: possiamo leggere questa norma avulsa dal contesto? Possiamo cioè ritenere che all'art. 67, contenuto nella parte seconda della Costituzione, nel titolo dedicato alle Camere, spetti un valore, se non assoluto, preminente rispetto all'insieme dei principi presenti in Costituzione. La domanda è forse retorica perché già posta molte volte e perché permette risposte diversificate anche in ragione dei contesti storici nazionali. E tuttavia, nel caso italiano, un dato sicuro c'è ed è l'art. 49, nel quale ritorna, in forma aggettivale, il riferimento alla Nazione: i cittadini tramite i partiti determinano la politica nazionale.

In proposito chiarisco la mia posizione personale: per collocazione della disposizione e per il nesso che il costituente instaura, all'interno della disposizione, tra cittadini e partiti, l'art. 49 mi sembra assurgere a snodo centrale della costruzione della forma di Stato; l'art. 67, in confronto, ha un carattere funzionale. Aggiungo di più: al momento della scrittura della Costituzione, la novità rispetto al passato è proprio l'art. 49, non il divieto di mandato imperativo, che qualcuno, già ai tempi della redazione della costituzione di Weimar e poi durante i lavori costituenti della Legge fondamentale tedesca del 1949, aveva definito, certo simbolicamente e con non poca esagerazione, un fossile del diritto costituzionale.

Il bilanciamento appena proposto non mi porta ovviamente a dare una preminenza assoluta all'art. 49 rispetto all'art. 67; e ciò per un motivo preciso, già ricordato un attimo fa: non è possibile la piena equiparazione tra membro del gruppo e membro del partito. In ragione di tale complesso rapporto, e cioè per il rilievo dell'art. 49 da un lato e per il divieto di sovrapporre partito e gruppo dall'altro, sarei portato a rinvenire nell'art. 67 una finalità soprattutto garantista. L'art. 67 sottolinea il carattere strumentale – se si vuole, servente – del parlamentare che, in quanto rappresentante della Nazione, esercita funzioni: tra queste vi è quella di istituire un gruppo ovvero di aderirvi, ma anche quella contraria di uscire dal gruppo e/o di scioglierlo. L'esclusione dal gruppo pertanto incide fortemente su tali funzioni.

Ecco perché l'esercizio di un tale potere sanzionatorio può essere giustificato solo dimostrando la prevalenza di altri beni e interessi costituzionali, come il libero mandato degli altri membri del gruppo e l'efficienza ed efficacia del gruppo come parte dell'assemblea parlamentare. Naturalmente entrano in gioco anche altri principi, giacché la disciplina del gruppo, soprattutto nella parte relativa all'esercizio del potere sanzionatorio nei confronti di un proprio membro, non può non orientarsi ai principi della democrazia e dello Stato di diritto. Vorrei provare a individuare alcune garanzie formali e alcuni presupposti sostanziali per l'adozione di tale misura.

3. I profili formali del procedimento di espulsione

Mi pare che molto rilevante sia il potere di attivare il procedimento che porta alla sanzione nei confronti del membro del gruppo. Evidentemente questo potere dovrebbe spettare solo ad un organo del gruppo o ad una frazione dello stesso, non al partito. Al parlamentare vanno assicurate alcune minime garanzie procedurali, consistenti nella determinazione precisa dei comportamenti e/o degli atti che gli vengono contestati, un

congruo preavviso scritto del provvedimento che si intende assumere nei suoi confronti, la concessione di un termine minimo per presentare osservazioni.

Data la rilevanza della decisione, essa dovrebbe essere assunta dall'assemblea del gruppo. Mi rendo conto delle difficoltà pratiche che incontra quest'affermazione nel caso di un gruppo di grandi dimensioni. E tuttavia, se affidata a qualsiasi altro organo del gruppo, le perplessità che ne deriverebbero non sono poche. Gli artt. 7 e 9 dell'attuale Statuto del gruppo parlamentare del Partito Democratico suscita, da questo punto di vista, qualche perplessità visto che l'art.9 prevede che ad adottare la misura dell'esclusione dal gruppo sia il Comitato direttivo e l'art.7 dice che tale organo delibera a maggioranza dei presenti. E' vero che l'escluso può fare ricorso all'assemblea, ma è chiaro che la decisione, a quel punto, sarà difficilmente revocabile. Insomma la mia opinione è che l'attribuzione di un tale potere in capo al Comitato direttivo non potrebbe giustificarsi neppure per motivi d'urgenza.

Proprio perché la decisione dovrebbe spettare al *plenum*, appare necessaria una convocazione e un ordine del giorno e deve essere garantito il diritto di intervenire a tutti.

La votazione dovrebbe svolgersi col voto segreto – in questo senso va lo statuto del gruppo PD – perché solo così si garantisce il libero mandato dei parlamentari rispetto a possibili pressioni di frazioni del gruppo o del partito.

Quale maggioranza? Vista la rilevanza della decisione, che, ripeto, incide sullo *status* del parlamentare, la maggioranza dovrebbe essere la più ampia possibile. Certo, l'unanimità o la maggioranza semplice sarebbero, per diverse ragioni, *quorum* che provocherebbero difficoltà. Ecco che allora appare opportuna la previsione di una maggioranza qualificata, come quella assoluta.

Altra questione è la posizione del parlamentare soggetto all'esercizio del potere sanzionatorio. Può votare il parlamentare che si vuole espellere? Anche in questo caso la natura complessa del gruppo parlamentare rende complessa una risposta univoca: la previsione dell'astensione o il divieto di partecipazione appaiono ragionevoli.

4. I motivi dell'espulsione

Quali possono essere i motivi dell'esclusione? E' possibile ragionare su questi presupposti, che vanno al cuore dell'attività politica?

Nella consapevolezza di queste difficoltà, suggerimenti interessanti provengono dallo statuto del gruppo del Movimento 5 Stelle alla Camera, che va al di là della sola ipotesi della violazione più o meno grave dello statuto (all'interno della quale si possono poi immaginare ulteriori varie ipotesi sintomatiche, come la frequenza del contrasto con la maggioranza del gruppo, la rilevanza delle questioni poste in decisione, l'eventuale particolare posizione del parlamentare all'interno del gruppo, come ad esempio l'essere capogruppo o presidente di commissione).

L'art.18 indica infatti come cause di espulsione (non tassative): reiterate e ingiustificate assenze dai lavori della Camera e del Gruppo; reiterate gravi violazioni allo statuto; mancate dimissioni dalla carica in caso di condanna penale, ancorché non definitiva; violazione degli obblighi assunti con la sottoscrizione del 'Codice di comportamento del Movimento 5 Stelle in Parlamento'.

Credo che la disposizione rivesta un certo interesse in quanto oggettivizza alcune fattispecie di esclusione sottraendole al potere discrezionale del gruppo. Rafforza

questo intento il fatto che la disposizione reciti: «costituiscono *comunque* cause di espulsione...». Mi pare di poter dire, in altri termini, che lo statuto del gruppo M5S dia maggiore prevalenza al rapporto tra partito-gruppo e corpo elettorale rispetto all'argomento tradizionale che tende a tutelare la posizione del parlamentare in forza del divieto di mandato imperativo. Va in questa direzione anche la previsione finale secondo cui l'espulsione dovrà essere ratificata da una votazione *on-line* sul portale del M5S tra tutti gli iscritti, a maggioranza dei votanti. Al di là di alcune perplessità che pure la prescrizione solleva (cosa accade in caso di mancata ratifica? perché la maggioranza dei votanti e non anche quella degli aventi diritto?), lo statuto in esame appare sicuramente innovativo in quanto tende a sottrarre il provvedimento sanzionatorio alla discrezionalità della maggioranza del gruppo per spostarlo verso le regole che reggono il procedimento e il processo amministrativo.

Da questo punto di vista la previsione dell'espulsione per mancate dimissioni dalla carica in caso di condanna penale rappresenta il punto di massima oggettivazione del procedimento di espulsione giacché il provvedimento sanzionatorio scatta in modo automatico all'avverarsi di un fatto esterno alla vita parlamentare del gruppo. Tra l'altro, l'automaticità della sanzione è rafforzata sia dalla mancata menzione del tipo di reato commesso sia dalla previsione della esclusione anche in caso di condanna non definitiva. In questa parte la disposizione qualche perplessità la solleva visto che il parlamentare potrebbe risultare innocente o comunque essere assolto nei successivi gradi di giudizio. In tale caso, ove fosse stato espulso, il parlamentare avrebbe diritto ad essere riammesso.

Altra questione è il rapporto tra espulsione dal partito ed espulsione dal gruppo. Le due fattispecie non possono essere considerate automaticamente collegate, nel senso che l'esclusione dal partito non necessariamente deve aver conseguenze sul gruppo. Se così non fosse, le conseguenze sarebbero paradossali: il partito – superiore al gruppo dal punto di vista finanziario, organizzativo, del personale – potrebbe, attraverso l'esclusione, condizionare la vita del gruppo e quella del parlamento.

Allo stesso tempo non può escludersi che una medesima fattispecie porti all'esclusione dal partito e dal gruppo. E tuttavia le condizioni di quest'ultima devono essere più stringenti della prima perché gli effetti dell'esclusione sono, in questo secondo caso, molto più invasivi. Ed infatti l'escluso dal partito ha dinanzi a sé l'intero spettro partitico per continuare la propria esperienza politica, mentre l'escluso dal gruppo ha opzioni molto più ristrette. In questa prospettiva le garanzie di cui si è detto al paragrafo precedente assumono un ulteriore spessore e rilievo.

Un ruolo particolare, infine, dovrebbe essere giocato dal principio di proporzionalità della sanzione: invece dell'espulsione, la sospensione, la sostituzione (definitiva o temporanea), il mero richiamo, la sanzione monetaria. L'espulsione dovrebbe essere insomma l'ultima *ratio*. Al ricorrere delle condizioni formali e sostanziali, il gruppo può ma non deve procedere all'espulsione. La decisione non potrà che dipendere da valutazioni politiche di merito, anche se la deliberazione, come si è detto, non si muove in uno spazio libero dal diritto.

5. Dopo l'espulsione

Prima di chiudere, è necessario richiamare un altro di quei profili generali cui accennavo ad inizio. La 'procedimentalizzazione' dell'espulsione, soprattutto se

inserita all'interno della disciplina regolamentare, tende a sottrarre il rapporto tra gruppo parlamentare e proprio iscritto alla sfera della dialettica politica per ricondurla in quella della razionalizzazione del diritto costituzionale. Di conseguenza, le parti di questo rapporto potrebbero attivarsi, a tutela delle proprie attribuzioni costituzionali, di fronte alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione. Il tema è quantomai complesso e dibattuto. Finora non si sono presentati casi aventi protagonisti i gruppi parlamentari; quanto al singolo parlamentare la Corte ha negato al singolo parlamentare la possibilità del ricorso individuale al conflitto di attribuzione come strumento per far valere la sua irresponsabilità. Credo che un ripensamento del rapporto tra gruppo ed iscritto non possa non coinvolgere anche una nuova valutazione della posizione del singolo parlamentare al cospetto della Corte costituzionale per la tutela delle proprie prerogative.

Chiudo con un invito alla necessità di un ripensamento delle conseguenze dell'espulsione. Molto si è scritto in questi ultimi anni sugli effetti dell'aver ammesso gruppi politici 'autorizzati' e 'componenti politiche' all'interno del gruppo misto. Certo, tutto il reale può essere razionalizzato (e dire quindi che era l'unica soluzione ad un problema reale, derivante dai mutamenti del sistema partitico-politico). Ma questa posizione si arrende appunto alla forza del fattuale, disconoscendo la forza del diritto e delle regole. A mio avviso, queste innovazioni hanno svolto un ruolo significativo nel contribuire a deteriorare il sistema politico e i rapporti con gli elettori.

Per invertire la rotta, potrebbe essere utile riflettere sulle conseguenze dell'espulsione. Fermo restando il 'sacro' valore dell'art. 67 e sottolineata la forte proceduralizzazione dell'espulsione nei termini che ho provato sinteticamente a delineare, perché continuare ad assicurare all'espulso, ma lo stesso vale per il 'transfuga', il diritto di sedere in commissioni? Si potrebbe assicurargli il solo diritto di votare in aula. E se questa conclusione dovesse apparire 'costituzionalmente blasfema', perché allora non prevedere il divieto di far parte di alcune commissioni, di quelle più rilevanti. Sul punto possono ricavarci molte suggestioni dalla sentenza del Tribunale costituzionale tedesco, che ha affermato che il parlamentare espulso da un gruppo conserva ovviamente il diritto di partecipare all'attività dell'assemblea ma non anche a quella delle commissioni (BVerfGE 80, 188, in part. 233, c.d. caso Wüppesahl). Mi rendo ben conto che in Germania è il sistema partitico – e quindi anche l'organizzazione del Parlamento – ad essere diverso. Tuttavia la sentenza dei giudici di Karlsruhe rimane un utile punto di confronto.

La riforma costituzionale in corso potrebbe essere l'occasione per avviare questa riflessione e metter mano a qualche opportuna modifica regolamentare.