

13 GIUGNO 2018

Lo status dei parlamentari osservato
con la lente della disciplina interna dei
gruppi. Gli argini (necessari) a difesa
dell'art. 67

di Paola Marsocci

Professore associato di Diritto costituzionale
Sapienza – Università di Roma



Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*

di Paola Marsocci

Professore associato di Diritto costituzionale
Sapienza – Università di Roma

Condivido, di base, la forte preoccupazione per i molteplici segni dell'indebolimento (altrettanto forte) della cultura costituzionale nel nostro Paese espressa sia nella lettera di invito a questa tavola rotonda inviata dall'on. Riccardo Magi, sia negli interventi dei colleghi che abbiamo appena ascoltato.

E' noto che entrambi i Regolamenti parlamenti disciplinano la struttura dei Gruppi all'insegna di un minimalismo che tradisce la prudenza nel non affrontare e magari contribuire a risolvere l'antica *querelle* circa la loro natura giuridica¹ (ancora oggi c'è in dottrina chi sostiene ognuna di queste tre diverse soluzioni: natura privatistica, pubblicistica e mista).

In risposta al discredito generato dalla diffusione delle notizie sui fatti e sulle condotte, anche penalmente rilevanti, relative alla gestione finanziaria di alcuni Gruppi, con le riforme dei Regolamenti delle Camere del 2012 e, di nuovo, del Senato del 2017² sembra che si sia scelta una soluzione di "compromesso".

Oggi tale prudenza degli estensori dei regolamenti parlamentari continua ad apparire almeno comprensibile, tanto è complesso il sistema su cui retroagiscono le disposizioni che riguardano i Gruppi. Innanzitutto la legge elettorale: quando il sistema era sostanzialmente maggioritario e favoriva la bipolarizzazione degli schieramenti politici, si è, ad esempio, cercato di spingere l'interpretazione dell'art. 72 Cost. (principio di proporzionale rappresentanza in seno ai collegi parlamentari) nel senso di garantire il necessario predominio numerico delle maggioranze³ nel controllo di ciascuna Commissione parlamentare e, con esso, di offrire un aiuto alla stabilità del governo; oggi le cose sono molto cambiate.

* Intervento alla Tavola rotonda "Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 della Costituzione", Roma, 16 maggio 2018.

¹ D. Piccione, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in *RivistaAIC*, n. 2/2012; 3.

² Sul punto, recentemente, N. Lupo, *Funzioni, organizzazione e procedimenti parlamentari: quali spazi per una riforma (coordinata) dei regolamenti parlamentari?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018, spec. 21 ss., che mette in evidenza le asimmetrie che il mancato coordinamento delle regole procedurali dei due rami del Parlamento produce proprio e soprattutto sulla disciplina dei Gruppi.

³ E. Catelani, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumenti di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 23 ss.

Cosa accadrà vigente l'attuale sistema elettorale o anche con la sua possibile ed auspicabile ulteriore modifica? Quale tipo di corrispondenza tra gruppi e forze politiche che si sono presentate alle elezioni sarà giudicata strategicamente più efficace?

Ai Gruppi parlamentari nessuno contesta ampia autonomia normativa e di organizzazione, politica e amministrativa. Così come, tutti rilevano che (finalmente) oggi li si è fatti uscire dalla opacità che in parte caratterizzava appunto il loro modello organizzativo. I Gruppi sono ora obbligati a portare alla luce esistenza e contenuto dei rispettivi statuti (così li chiama la Camera) e regolamenti (così, invece, il Senato). In un volume coordinato da Stefano Merlini nel 2004⁴, avevo tentato un'analisi comparativa dei regolamenti dei Gruppi (allora) presenti alla Camera dei Deputati e la prima evidenza scientifica fu il carattere *non pubblico* di quegli atti.

Nessuna pubblicazione ufficiale imputabile al Parlamento ne conteneva traccia e solo in un caso (quello dell'UdC) la diffusione era avvenuta direttamente, attraverso il sito internet del partito. A fronte di una mia richiesta esplicita inviata agli uffici di ciascun Gruppo, ero riuscita ad ottenere alcuni regolamenti: in pochi casi i Gruppi erano stati disposti a fornire i testi (Democratici di sinistra-l'Ulivo e Rifondazione comunista); più spesso al documento (ufficialmente coperto da segreto) ero arrivata "per vie traverse" (Alleanza nazionale e della Margherita) o non ero arrivata affatto, ricevendo un cortese ma fermo diniego all'accesso (Lega Nord Padania), oppure risposte vaghe che non permisero neanche di avere prova dell'esistenza del regolamento (come nel caso di Forza Italia che dichiarò di avere come diretto riferimento il Regolamento della Camera).

Quella sorta di "semiclandestinità" oggi è vietata dall'ordinamento giuridico, mentre si conferma l'estremo interesse per lo studio di un tema che, apparentemente minuto, continua a stimolare riflessioni sulla forma di governo e non solo. E, se oggi discutiamo di come e quanto alcuni di quei testi forzino la lettera e lo spirito della Costituzione, rendendo «trasparente l'illegalità» – come abbiamo sentito commentare in un precedente intervento questa mattina –, dobbiamo farlo con la consapevolezza di avere anche noi l'onere di portare alla luce queste contraddizioni.

Personalmente sono tra coloro che ritengono che i Gruppi parlamentari (analogamente ai partiti politici) siano associazioni senza personalità giuridica, come indica chiaramente la loro struttura. Il fatto che gli associati (ossia i Parlamentari) svolgano una funzione pubblica non implica la natura pubblica della loro associazione. Anche se operano all'interno delle Camere, i GP poi non fanno parte di esse in virtù di un rapporto di immedesimazione organica, perché non curano gli interessi dell'istituzione, ma curano i propri (che possono essere anche in conflitto con quelli delle Assemblee); non possono cioè essere

⁴ P. Marsocci, *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in S. Merlini (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. 2, Torino, Giappichelli, 143 ss.

considerati organi delle Camere, se non con significato atecnico. Infine, la presenza dei controlli sull'uso del finanziamento erogato dalle Camere non basta a farli considerare neanche enti pubblici.

In quanto associazioni, si applica il codice civile (artt. 36, 37 e 38). Il fatto che siano attori fondamentali del diritto parlamentare e sottoposti ai Regolamenti parlamentari e soggetti agli organi chiamati ad applicarli (in particolare l'Ufficio o il Consiglio di Presidenza), non ne muta la natura giuridica.

Premesso questo, vorrei fare alcune brevi considerazioni riguardo all'ultima delle sollecitazioni che ci ha inviato l'on. Magi, commentando parti dell'attuale statuto del Gruppo del M5S alla luce delle norme costituzionali che riguardano lo status di parlamentare. Nella sua lettera osservava che: «non solo il Movimento 5 Stelle, ma anche Forza Italia, Lega Nord e Fratelli d'Italia hanno affermato in campagna elettorale di voler modificare l'articolo 67 della Costituzione, e proposte di legge in tal senso sono già state presentate in passato; la differenza, oggi, è che una tale riforma costituzionale potrebbe essere approvata a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera. Il quesito che allora si pone è se l'art. 67 sia revisionabile o se il divieto di mandato imperativo rientri fra i "principi fondamentali e diritti inviolabili" che la Corte cost. pone come limite allo stesso processo di revisione costituzionale».

Con esplicito riferimento ai Gruppi parlamentari, la nostra Carta dispone il già ricordato principio di proporzionale rappresentanza in seno ai collegi parlamentari, su cui improntare la formazione delle Commissioni permanenti e delle Commissioni di inchiesta (artt. 72 e 82 Cost.). Rispetto ai principi fondamentali contenuti nei primi 12 articoli della Carta, tale principio si connette a quello di sovranità popolare, espresso nelle forme e nei limiti della rappresentanza politica in una democrazia pluralista (art. 1 Cost.).

La vita dei Gruppi è, inoltre, ovviamente "condizionata" da tutti i principi che riguardano lo status di parlamentare, in quanto propria componente soggettiva. Devono essere tenuti in massima considerazione i principi contenuti nelle disposizioni degli articoli 68 e 69 Cost. E' appena il caso di ricordare che ciascun parlamentare può esercitare la propria funzione solo se pienamente garantito nell'esercizio dei diritti di libertà individuali (parola, critica, segretezza della comunicazione personale, riunione, associazione ecc.). Solo un esempio: non si potrebbe a mio avviso eliminare la indennità parlamentare ...

Così pure, deve essere tenuto in massima considerazione appunto il divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), che – anche nella ipotesi non sia considerato "principio fondamentale" –, non si può non ritenere corollario ineludibile all'art. 1. Da questo discende il divieto, tra gli altri, di imporre alcun vincolo in capo al singolo parlamentare, per effetto di determinazioni assunte dalla propria forza politica di appartenenza (così insegnavano i nostri maestri, ricordo per tutti, Livio Paladin). In altri termini, in quanto associazioni, i Gruppi come i partiti o le altre formazioni politiche possono decidere le regole che



stabiliscono i motivi di allontanamento di un proprio associato ed applicarle (e l'associato, ovviamente, potrà in caso adire il giudice civile), ma senza alcuna conseguenza giuridica sul suo status di eletto.

Ciascun componente delle Camere, in base alla pura disciplina costituzionale ossia in base a norme direttamente applicabili e ovviamente prevalenti, è libero di richiedere l'adesione ad ogni Gruppo parlamentare già costituito nella propria Assemblea, così è sempre libero di uscirne senza che ne discendano obblighi inerenti la carica parlamentare (molti richiamano in contrapposizione l'esempio del *recall* di matrice anglosassone) o oneri giuridicamente coercibili quali il versamento di contributi economici, la restituzione di somme di denaro a qualunque titolo percepite.

Credo sia oltremodo necessario difendere l'art. 67.

Tuttavia, anche se il divieto di mandato imperativo è operante pienamente come limite al legislatore e come motivo di nullità civilistica dei negozi tra privati (ad esempio nel caso della previsione di «dimissioni in bianco» o appunto di sanzioni pecuniarie in caso di comportamento in dissenso dal proprio gruppo o partito), pragmaticamente questi spostamenti hanno conseguenze sull'organizzazione degli organi camerali (Commissioni permanenti; organismi bicamerali; Uffici di presidenza) e dunque chiamano in causa problemi da osservare non muovendo dal solo articolo 67 Cost. In questo senso, paradossalmente gli statuti dei gruppi (come quello del M5S) che legano a doppio filo liste elettorali, partiti e gruppi concorrono a dare attuazione all'art. 72 Cost⁵.

A preoccupare molto, in realtà, è la “filosofia” sottesa all'intero statuto del Gruppo M5S. In quel testo si afferma in sostanza la piena dipendenza del gruppo rispetto al partito, fino ad assimilare il primo al secondo.

E' la prova della intenzione politica di negare alla radice l'effettività del principio del libero mandato parlamentare. Tendenza che, generalizzata, emerge anche a mio avviso dalla cronaca della formazione del nuovo governo, laddove si è reso evidente quanto in particolare i Gruppi – che proprio in queste circostanze hanno un loro specifico peso – siano rimasti sullo sfondo, in secondo piano.

Sicuramente questo quadro basta e avanza per far giudicare ogni modifica della seconda parte della Carta, che vada in senso opposto o anche solo indebolisca quegli assunti, rientrando nei casi di superamento dei limiti alla revisione costituzionale, in termini di "principi fondamentali e diritti inviolabili" (come ribadito dalla Corte cost. nella sentenza 1146/88).

⁵ A questo proposito, resta complicato dire una parola definitiva sul ruolo dei Presidenti di Assemblea circa un eventuale “sindacato” sulla compatibilità tra disciplina interna dei gruppi e regolamenti parlamentari (e Carta costituzionale), anche tenuto conto della recente pronuncia della Corte (sentenza n. 262 del 2017) relativamente al procedimento legislativo, «le eventuali violazioni di mere norme regolamentari e della prassi parlamentare [...] debbono trovare all'interno delle stesse Camere gli strumenti intesi a garantire il corretto svolgimento dei lavori, nonché il rispetto del diritto parlamentare, dei diritti delle minoranze e dei singoli componenti».



Invocare l'intervento della Corte come rimedio estremo è possibile, ma molto più realisticamente occorre ricordare che l'argine resta l'art. 138, ossia la procedura aggravata (se non la si travolge con deroghe ed anomalie procedurali come è successo, in particolare, nell'ultima occasione), unita al vaglio delicato del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, soprattutto laddove non fosse possibile ricorrere al referendum popolare oppositivo (e molto bene fa Riccardo Magi a ricordare che nell'attuale Parlamento si potrebbero aggregare maggioranze tali da decidere da sole, superando i due terzi, la revisione costituzionale).

Ci sarebbe poi un altro argine: quello della responsabilità politico-istituzionale (in termini che chiamerei di etica democratica) dei partiti. Il passato recente e la strtta attualità hanno dimostrato quanto, riguardo al sistema dei partiti nel suo complesso, nessuna speranza o conforto siano all'orizzonte, al momento!

A preoccupare sono il linguaggio e le azioni che oggi senza infingimenti portano troppe forze politiche a sostenere, senza nessun timore di essere contrastate (almeno dialetticamente), una sorta di privatizzazione delle dinamiche non solo politiche, ma costituzionali. Mi riferisco all'uso della espressione "contratto di governo" ampiamente ripresa ed enfatizzata, ma anche alle cose di cui qui stiamo discutendo: l'uso della regolamentazione interna di Gruppi e partiti a mo' di negozio tra privati, con tanto, appunto, di clausole vessatorie o ricorso a collegi arbitrari.

La battaglia riguarda, torno a dire, la riaffermazione della cultura del costituzionalismo democratico e va proseguita, se mi è consentito, sul piano dello smascheramento delle incongruenze e contraddizioni tra comportamenti politici (e di etica o pedagogia politica) e lettera e spirito della Costituzione. E' battaglia rispetto alla quale ciascuna istituzione pubblica dovrebbe porsi in prima linea. E' battaglia nostra, come docenti e studiosi e lo è del sistema della informazione giornalistica, che – anche al tempo dei *social network* – ha un suo ruolo (responsabilità) enorme in democrazia.