



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

## Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari

di ELEONORA RINALDI

## DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO E DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI

di *Eleonora Rinaldi*

*Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Roma "La Sapienza"*

### ABSTRACT

#### ITA

Il saggio, dopo aver ripercorso le origini storiche del divieto di mandato imperativo, analizza l'evoluzione dei rapporti tra principio del libero mandato parlamentare e disciplina dei gruppi parlamentari nella Costituzione repubblicana. A questo fine, esso si sofferma sulle modifiche apportate ai regolamenti parlamentari a partire dagli anni Ottanta e su come la retorica della c.d. democrazia decidente abbia determinato un'impostazione sempre più rigida e gruppo-centrica dei lavori parlamentari. Tale impostazione ha ridimensionato infatti drasticamente le prerogative del singolo parlamentare in fase di partecipazione alla discussione, nonché la facoltà spettante a quest'ultimo di discostarsi dalle direttive del gruppo di appartenenza.

#### EN

After examining its historical origins, the essay analyses the evolution of the relationship between the parliamentary mandate and the regulation of political parties in Italian Parliament. To this end, it focuses on the amendments to parliamentary regulations since the 1980s and on how the rhetoric of the so called "democrazia decidente" has led to an increasingly rigid and parties-centred approach to parliamentary work. Such an approach dramatically reduced prerogatives of Members of Parliament during the debate and their faculty to depart from directives of the Party.

# DIVIETO DI MANDATO IMPERATIVO E DISCIPLINA DEI GRUPPI PARLAMENTARI

di *Eleonora Rinaldi*

SOMMARIO: 1. *Prologo: Le procedure parlamentari al crocevia tra il diritto costituzionale e la politica*; 2. *Sulla storia del libero mandato parlamentare: qualche precisazione preliminare*; 3. *Mandato parlamentare e democrazia di massa*; 4. *Libero mandato parlamentare e disciplina di gruppo nella Costituzione repubblicana. Il diritto parlamentare della fase “consociativa”*; 5. *Il diritto parlamentare della “governabilità”*; 6. *Segue. Gli anni Novanta*; 7. *Divieto di mandato imperativo e disciplina di gruppo nell’era del post-maggioritario*.

## 1. Prologo: Le procedure parlamentari al crocevia tra il diritto costituzionale e la politica

Nello scritto sull’*Elasticità dello Statuto italiano* Luigi Rossi considerava quest’ultima come «la caratteristica conformazione di una Carta costituzionale, la quale agevolmente si adatti alle variabili necessità dei tempi e delle circostanze, perché le sue formule, sintetiche e generiche, lasciano largo margine al loro sviluppo e alla loro integrazione mediante leggi costituzionali particolari, consuetudini e interpretazioni varie»<sup>1</sup>.

Aggiungeva poi che tale elasticità proviene da due fattori: la *sobrietà* e la *generalità*; cioè quantitativamente, dalla limitazione della costituzione «alle materie più essenziali, e, *qualitativamente*, dalla *indeterminatezza* delle varie disposizioni, così che possono emanarsi

---

<sup>1</sup>La nozione di *elasticità* delle disposizioni costituzionali, per ovvie ragioni approfondita in età statutaria, cfr. L. ROSSI, *La “elasticità” dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, I, Cedam, Padova, 1940, 27 ss. (anche per il virgolettato nel testo), ha costituito oggetto di attenzione anche da parte della dottrina costituzionalistica repubblicana. Nella particolare prospettiva dei limiti impliciti alla revisione della Carta repubblicana, è stato per esempio osservato che «il rapporto tra stabilità e mutamento acquista nel diritto costituzionale uno spessore problematico tale da farne un punto dirimente di ogni discorso sui suoi fondamenti ultimi», cfr. C. PINELLI, *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, 1 ss., ed anche in *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri. Costituzionalismo e democrazia*, ESI, Napoli, 2016, 593 ss.

susseguenti atti legislativi nelle stesse materie senza che questi intacchino la Carta costituzionale».

Richiamando questi passaggi non intendo ovviamente rispolverare nozioni antiche, maturate in ben diverso contesto storico, tuttavia l'attenzione anche di recente dedicata all'*elasticità* delle Costituzioni rigide<sup>2</sup> testimonia del rapporto ineludibile tra mutamento sociale e «tenuta nel tempo delle proposizioni normative» e di «come» lo stesso possa essere “gestito” agendo anzitutto sulle virtualità del testo costituzionale<sup>3</sup>.

Mi sembra del resto che in un discorso su «Divieto di mandato imperativo e disciplina di gruppo» l'*elasticità* delle norme costituzionali costituisca un profilo particolarmente rilevante, in quanto l'assetto dei rapporti tra singolo parlamentare e gruppo di appartenenza è disciplinato essenzialmente dal diritto parlamentare che di tale elasticità costituisce immediata espressione<sup>4</sup>.

Ma se tale acquisizione può ritenersi sostanzialmente pacifica, ben più difficile è stabilire *dove* debba arrestarsi la libertà delle forze politiche ché, se i principi costituzionali rilevanti costituiscono la *vasca* in cui l'*anguilla* del potere politico deve necessariamente muoversi – riprendo qui una metafora impiegata tempo fa da Giuliano Amato – la delimitazione di quella libertà è tutt'altro che agevole<sup>5</sup>.

Emblematico quanto accaduto in occasione dell'approvazione della legge elettorale relativa alla Camera dei Deputati (L. n. 52/2015, il c.d. *Italicum*) il cui *iter* procedurale ha costituito per molti aspetti l'acme

<sup>2</sup>Cfr. G. AMATO, *L'elasticità delle Costituzioni rigide*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Wolters Kluwer-Cedam, Padova, 2017, 29 ss.

<sup>3</sup>Parla di virtualità multiple delle disposizioni costituzionali, A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2015, 264 ss. e 354 ss.

<sup>4</sup>Le norme del diritto parlamentare esprimono infatti la libertà riconosciuta al potere politico sul versante organizzativo e la disciplina regolamentare è «l'ingranaggio che congiunge ciò che attualmente sta (quasi interamente) fuori dal diritto costituzionale, cioè la disciplina dei partiti politici, con ciò che invece sta interamente dentro di esso, cioè il ruolo e le prerogative del parlamentare, da un lato, e l'organizzazione e il funzionamento delle Camere, dall'altro», così R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000: Il Parlamento*. Atti del XV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, Cedam, 2001, 89.

<sup>5</sup> Parla del diritto costituzionale come “zona grigia”, al confine tra il diritto e la politica, anche F. LANCHESTER, *Pensare lo Stato. I giuristi pubblici nello Stato unitario*, Laterza, Roma-Bari, 2004, 152 e IDEM, *Su partiti e sistema elettorale*.

di una strategia (da tempo adottata dal Governo), tesa a ridimensionare drasticamente il ruolo del Parlamento nel sistema, precludendo non solo il pieno dispiegarsi del compromesso e della mediazione tra forze politiche di maggioranza e forze politiche di opposizione<sup>6</sup> ma la stessa dialettica interna alla maggioranza parlamentare di governo, sia in Aula che in Commissione<sup>7</sup>.

L'accidentato percorso parlamentare di approvazione della legge è stato infatti caratterizzato da almeno tre, vistose anomalie: (a) una significativa compressione del dibattito parlamentare attraverso l'approvazione di un emendamento ritenuto idoneo a precludere la votazione di moltissimi altri (il c.d. maxi-canguro), (b) la posizione della questione di fiducia, sia sulle questioni pregiudiziali che sugli articoli del testo in discussione<sup>8</sup>, (c) infine, la sostituzione forzosa di dieci deputati nella Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, al fine di impedire che in quella sede potesse essere modificato il testo della legge elettorale già approvato dal Senato<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Così, *ex plurimis*, N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura*, in (a cura di) N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Il Mulino, Bologna, 2016, 39 ss., che peraltro rilevano la normalità di tale dinamica in altri ordinamenti europei (41).

<sup>7</sup> Sulle forzature e violazioni dei regolamenti parlamentari (e delle prassi) avvenute in fase di approvazione di tale legge rinvio a M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, 1 ss. e D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell'Italicum e le sue numerose anomalie*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2015, 1 ss.

<sup>8</sup> Ciò malgrado la legge elettorale rientri tra quelle per cui l'impiego dell'istituto deve ritenersi precluso. Le forzature verificatesi già in occasione dell'*iter* di approvazione della legge elettorale previgente (L. n. 270/2005) sono evidenziate da P. CACOPARDO, *I profili procedurali dell'iter di approvazione della nuova legge elettorale: un'occasione per riflettere sul nodo gordiano dell'obbligatorietà del preventivo esame in Commissione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2006, 1003 ss.

<sup>9</sup> Tale scelta non ha peraltro rappresentato un *unicum* nel tortuoso percorso delle riforme istituzionali del biennio 2014-16, giacché al Senato si era verificata analoga vicenda, avendo i Gruppi di appartenenza già deciso la sostituzione (ancora una volta in Commissione Affari Costituzionali, ma durante l'*iter* di approvazione della recente legge di riforma della Costituzione), perché in dissenso con le direttive di Gruppo, di alcuni senatori (Mauro, Mineo e Chiti). La pretesa vantata dai Gruppi parlamentari di designare i propri rappresentanti in Commissione, non semplicemente in fase di formazione dei Gruppi (come testualmente previsto dagli articoli 19 R.C. e 21 R.S.) diviene infatti funzionale ad evitare che alcuni componenti possano esprimere in Commissione una posizione dissenziente rispetto a quella assunta dal Gruppo in Aula, compromettendo il "buon" esito di determinate votazioni. Sulla vicenda, diffusamente, S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del "libero mandato parlamentare"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24 giugno 2016, 1 ss.

Per quanto qui specificamente rileva, la circostanza che i Regolamenti parlamentari disciplinino espressamente il potere dei Gruppi di designare ad inizio legislatura i propri *rappresentanti* nelle Commissioni permanenti (artt. 21 R.S. e 19 R.C.) potendo successivamente disporne la *sostituzione* non impedisce infatti di evidenziare il conflitto tra l'interpretazione data nell'occasione alla disciplina regolamentare e la portata applicativa dell'articolo 67 Cost., dal momento che la sostituzione in discorso (valida per la sola legge elettorale) non è richiesta né consentita dagli interessati (che anzi la rifiutano)<sup>10</sup>, mentre l'esercizio da parte dei Gruppi della facoltà di sostituire il singolo parlamentare per un determinato progetto di legge (c.d. sostituzione temporanea) avviene in genere in relazione alla discussione di temi richiedenti una specifica competenza tecnica e con il consenso del sostituito<sup>11</sup>.

L'impiego delle previsioni regolamentari al fine di *imporre* al deputato/senatore apertamente dissenziente la disciplina di Gruppo impone pertanto di riflettere sulle virtualità ascrivibili, in fase attuativa, agli articoli 72 ed 82 Cost. – da cui si desume il principio per cui le commissioni sono composte in modo da riflettere i gruppi parlamentari – e all'articolo 67 Cost. che riconosce il diritto del parlamentare di esercitare le proprie funzioni senza vincolo di mandato<sup>12</sup>.

Né il legame tra gli episodi richiamati e le peculiarità di un procedimento all'esito del quale sono state pressoché contestualmente approvate la legge attualmente vigente per l'elezione della Camera dei Deputati e la legge di riforma di un'ampia parte della Carta repubblicana (poi non entrata in vigore in ragione dell'esito negativo del referendum costituzionale) consente di sottrarsi ad alcuni interrogativi, il primo dei quali attiene al valore ascrivibile alla prassi applicativa in discorso, di cui ancora non è dato capire se sia espressiva dell'impiego "strumentale" di regole che hanno fatto il loro tempo o se non si tratti, più limitatamente, di una vicenda coesenziale al recente percorso riformatore quale fattore di *stress* di procedure altrimenti idonee a cala-

---

<sup>10</sup>Cfr. Atti della Camera dei Deputati, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 21 aprile 2015, pagg. 15 ss.

<sup>11</sup>Come già rilevato da M. VILLONE, *op. ult. cit.*, par. 2.2.

<sup>12</sup> Cfr. IDEM, *La legge 52/2015*, *loco ult. cit.*, e ampiamente G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 779 ss., specie 784 ss.

re nella realtà politica di questi anni l'esigenza di funzionamento dell'organo<sup>13</sup>.

Il secondo interrogativo è invece specificamente legato al ritenuto carattere contingente delle "forzature" regolamentari cui si è accennato giacché, visti gli esiti degli ultimi tentativi di riforma, è spontaneo chiedersi "se" l'esperienza maturata non costituisca un insegnamento prezioso circa il valore ascrivibile ad un *consenso* ampio, anche se faticosamente costruito, su temi propri del confronto parlamentare<sup>14</sup>.

La garanzia del compromesso e della mediazione, anche e soprattutto nelle Commissioni parlamentari, da tempo divenute sede reale del confronto tra i diversi orientamenti, passa del resto immediatamente attraverso un adeguato bilanciamento tra prerogative del singolo parlamentare e prevalenza della disciplina di gruppo: su questo aspetto intendo pertanto soffermarmi, auspicando che ogni tentativo di innovazione istituzionale costituisca l'esito di un'adeguata riflessione anche su questo profilo.

## **2. Sulla storia del libero mandato parlamentare: qualche precisazione preliminare**

Della sistemazione teorica dei rapporti tra autonomia decisionale del singolo rappresentante e direttive politiche vincolanti quest'ultimo in quanto ricollegabili alla volontà del Corpo elettorale mediata dalle determinazioni di organi di partito (e di Gruppo), la dottrina costituzionalistica del Novecento si è invero occupata a lungo, consapevole dell'incidenza esplicita dall'allargamento del suffragio e dall'avvento

---

<sup>13</sup>Per una lettura in quest'ottica delle norme dei regolamenti parlamentari, cfr. G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1968, 317 ss., 349.

<sup>14</sup>Sull'idoneità delle procedure a garantire il confronto e la dialettica tra le forze politiche, come fattore di legittimazione del diritto parlamentare, cfr. per tutti M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, specie 95 ss. e più recentemente, A. D'ANDREA, *La funzione parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 1 ss., specie 4-5, nonché, di recente, nuovamente M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in (a cura di) N. LUPO, *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, 305 ss., che auspica, in relazione agli abusi evidenziati nel testo e alla particolare evoluzione del sistema politico, il riconoscimento del potere di presentare ricorso alla Corte costituzionale in favore di singoli parlamentari, gruppi, o minoranze laddove gli atti parlamentari siano adottati in violazione delle prescrizioni organizzative e procedurali della Costituzione (315).

dei partiti *di massa* sull'ambito operativo di un principio "storicamente" collegato al parlamentarismo liberale e all'idea che la volontà nazionale possa emergere solo all'esito del confronto dialettico tra *i più capaci, assolutamente liberi* nell'interpretazione dell'interesse generale<sup>15</sup>.

Il legame esclusivo, talora individuato, tra divieto di mandato imperativo e dottrina della sovranità nazionale reclama tuttavia alcune precisazioni su cui vorrei soffermarmi, non senza aver sottolineato preliminarmente almeno due aspetti<sup>16</sup>.

Il primo attiene al mutevole atteggiarsi del rapporto tra divieto di istruzioni imperative ed organizzazione costituzionale dello Stato ed alla circostanza che in realtà, già dal XIV secolo, la libertà di esercizio del mandato parlamentare è invocata, nell'ambito della dialettica tra istituzioni rappresentative e Monarca, al fine di consentire la deliberazione dell'Assemblea dei ceti su oggetti non previamente indicati nelle lettere di convocazione dei rappresentanti<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup>In questa prospettiva, dovuto il rinvio a R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, II, Recueil Sirey, Paris, 1922, 167 ss., specie 173: «Maintenant, en quel sens l'Assemblée Nationale de 1789 transférerait-elle la souveraineté à la nation? Voulait-elle dire par là que la souveraineté siège originairement dans la personne individuelle de tous les nationaux et de chacun d'eux? Bien certainement non». Analoga chiave di lettura è riscontrabile nella dottrina costituzionalistica italiana del periodo statutario ed in particolare nei classici studi di V. MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Tipografia Boncompagni, Perugia, 1892, 81 ss., specie 109 ss.; L. ROSSI, *La rappresentanza politica* (1935), già in *Enciclopedia italiana*, e ripubblicato in *Scritti vari di diritto pubblico*, V, Giuffrè, Milano, 1939, 79 ss., specie 85; e V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in IDEM, *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Giuffrè, Milano, 1954, 417 ss., specie 427-429. Per il corsivo nel testo, v. invece L. CIAURRO, D. NOCILLA, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1970, 545.

<sup>16</sup>Sugli equivoci sottesi al rapporto tra divieto di istruzioni imperative e rappresentanza nazionale, cfr. almeno l'approfondito studio di N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, specie 73 ss.; nonché D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000: il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale, cit., 47 ss., 50.

<sup>17</sup>Per una rilettura in prospettiva storica del principio di libero mandato parlamentare v. almeno P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli. Scritti su le fonti normative e su temi vari di altro diritto*, II, Giuffrè, Milano, 1985, 679 ss.; D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1987, 553 ss., nonché N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., 46 ss. Più recentemente, ritorna su questo profilo G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore*

Non è dirimente, ai nostri fini, la circostanza che tale dialettica si espliciti negli ordinamenti concreti in modi divergenti, sì che la libertà del rappresentante è talora invocata per “cedere” alle richieste del Monarca non indicate nelle lettere di convocazione, talaltra per affermare la primazia del Parlamento<sup>18</sup>; tale diversità traduce infatti le peculiarità ascrivibili all’evoluzione delle istituzioni medioevali lungo il percorso che da queste porta alla formazione degli Stati nazionali, ma non impedisce di evidenziare un rapporto risalente tra modo di svolgimento del mandato parlamentare ed evoluzione della forma di Stato<sup>19</sup>.

Il secondo profilo su cui vale la pena ritornare muove invece immediatamente dalla constatazione che, dalla fine del XVIII secolo, emerge un legame indissolubile tra pienezza del mandato e “successo costituzionale” dell’istituzione parlamentare.

Certamente, le modalità di emersione di tale legame sono diverse, giacché, mentre in alcuni ordinamenti (Inghilterra) l’evoluzione è graduale, in quanto il Parlamento è sin dalle origini sede del compromesso tra diverse istanze sociali (espresse dal Re e dai Baroni, poi anche dalle contee)<sup>20</sup>, in altri (Francia) il ruolo dell’organo rappresentativo si

---

della Costituzione, in *Associazione italiana dei costituzionalisti: Annuario 2008*, Jovene, Napoli, 2009, 177 ss., specie 181 ss.

<sup>18</sup>Cfr. A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell’età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell’Europa occidentale*, Giuffrè, Milano, 1962, 177 ss.

<sup>19</sup>Mentre in alcuni ordinamenti (essenzialmente quello inglese) i limiti pre-moderni al potere del Monarca si trasformano gradualmente in meccanismi di partecipazione dei governati, in altri (la Francia anzitutto) le istituzioni medioevali sono, infatti, sostanzialmente “capovolte”, ad esse sostituendosi uno Stato accentrato ed assolutista in cui è il Re a disporre pressoché per intero del potere politico e dell’apparato. Per un’analisi approfondita della diversa evoluzione storica dell’istituzione parlamentare inglese rispetto a quella francese, rinvio a G. G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni. Profili tecnici e di storia costituzionale. I. Dal Medioevo inglese al 1791*, Giappichelli, Torino, 1991, 19 ss.

<sup>20</sup>In Inghilterra tale legame inizia infatti a manifestarsi nella sua pienezza già dal XVII secolo, grazie all’alleanza della borghesia con una parte dell’aristocrazia in contrapposizione all’assolutismo monarchico degli Stuart. La svolta è ravvisabile tuttavia nella Gloriosa Rivoluzione del 1688 e nell’adozione del *Bill of Rights* (formulato dai Comuni e giurato dai Sovrani) cui consegue la rifondazione del sistema costituzionale inglese che, dopo essersi retto sulla legittimazione dinastica del Re o sul dualismo tra questa ed il Parlamento, trova in quest’ultimo l’esclusiva fonte di legittimazione: a partire da questo momento infatti solo i «Lords ed i Comuni costituiscono insieme la rappresentanza piena e libera della Nazione», mentre il Sovrano continua a governare come fiduciario degli stessi.

afferma all'esito di eventi più sanguinosi (in ragione dell'incapacità di parte dell'aristocrazia di allearsi con l'emergente classe borghese), non consentendo un'affermazione "pacifica" e graduale del nuovo assetto costituzionale.

Alla diversa evoluzione storica non corrisponde tuttavia una diversità di approdi<sup>21</sup> ché, in entrambi i casi, questi veicolano una mutazione profonda delle istituzioni politiche, a partire dalla quale – è stato efficacemente osservato – «finalmente si definisce quel particolare modo di pensare e di costruire ... (le stesse) ... che caratterizza la storia dei secoli successivi fino al presente»<sup>22</sup>.

In questa prospettiva specifica il mandato parlamentare si trasfigura infatti e – abbandonati (almeno in parte) gli schemi originari del diritto privato<sup>23</sup> – entra nell'orbita degli istituti preordinati a consentire il funzionamento dell'organo elettivo<sup>24</sup>.

Senonché, proprio al percorso costituente francese – cui tradizionalmente si ascrive il merito di aver veicolato nell'esperienza europea continentale la formidabile invenzione della rappresentanza politica – si deve un collegamento ambiguo tra primazia dell'istituzione rappresentativa e libertà del mandato che, inizialmente funzionale a «rendere percepibile nella realtà la *concreta* comunità di popolo che esiste ed è presente come *unità ideale*»<sup>25</sup>, è di lì a poco destinato ad innestarsi

In questa prospettiva si ritiene pertanto che il celebre discorso tenuto da Sir Edmund Burke nel 1774, il cui passaggio più celebre è contenuto nel Capitolo 13 che sancisce la preordinazione del mandato parlamentare alla tutela degli interessi della Nazione e non del collegio che ha eletto il singolo deputato, cfr. E. BURKE, *The Founder's Constitution*, vol. I, ch. 13, doc. 7, sia essenzialmente ricognitivo di una situazione già esistente (così G. AZZARITI, *op. ult. cit.*, 182, nota 10).

<sup>21</sup>Anche D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000: Il Parlamento*, cit., 48, riconosce, a partire dal XVIII secolo, una sostanziale identità di contenuti tra modo di svolgimento del mandato parlamentare nel costituzionalismo inglese ed in quello francese (il discorso di Edmund Burke agli elettori di Bristol risale al 1774, la deliberazione dell'Assemblea nazionale francese è del 7 luglio 1789), ma precisa che «la ricostruzione del perché si sia arrivati alla sua affermazione è ancora altamente controversa».

<sup>22</sup>Così G.G. FLORIDIA, *op. cit.*, 21.

<sup>23</sup>Su tale profilo, dovuto il rinvio a G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, tr. it. a cura di S. Forti, Giuffrè, Milano, 1989, specie 136 ss.

<sup>24</sup>Pur sottolineando in modo particolare la diversa evoluzione storica dei sistemi parlamentari europei, mi sembra convergere su questo aspetto anche G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 181, nota 10.

<sup>25</sup>Così G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., 99-100.

nell'ambito di una sfera pubblica censitariamente delimitata e sostanzialmente omogenea<sup>26</sup>.

L'idea che la volontà della Nazione costituisca esito del confronto dialettico tra *i più capaci* si consolida invero all'esito di tale evoluzione e, sebbene collegata a peculiari contingenze storiche, veicola per il futuro l'idea che il libero mandato sia coesistente alla rappresentanza politica di uno Stato monoclasse, risultando inutilizzabile nelle c.d. democrazie di massa (perché incompatibile con esse).

La riconducibilità di tale acquisizione all'eredità concettuale del periodo rivoluzionario risulta tuttavia smentita da una serie di dati storicamente rilevabili: il primo risiede nella circostanza che, diversamente da quanto a lungo sostenuto, il libero mandato parlamentare vanta in origine una valenza democratica ché, al momento dell'effettiva riunione, i rappresentanti del Terzo Stato acquistano consapevolezza delle enormi potenzialità ascrivibili all'avvenuta convocazione<sup>27</sup> e, "dedotta" dalla *comune* legittimazione elettiva dei rappresentanti degli *ordini* i presupposti per una *verifica congiunta* dei poteri, decidono di dar vita ad un'Assemblea unitaria<sup>28</sup>.

Riconosciuto di rappresentare i 96 centesimi della popolazione, essi dichiarano infatti di costituirsi in assemblea *unitaria* (l'Assemblea

---

<sup>26</sup>Gli eventi rivoluzionari non sono del resto rappresentabili in modo unitario e, benché protesi a scardinare l'*Ancien Régime*, costituiscono l'esito di spinte diverse neppure sempre collegabili al dibattito culturale degli anni immediatamente precedenti (la storiografia prevalente parla pertanto di *più* rivoluzioni nel decennio 1789-1799). Per una ricostruzione delle diverse fasi, rinvio senz'altro all'approfondita ricostruzione di A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975, 27 ss., specie 82 ss.

<sup>27</sup>Non può tacersi l'ambiguità originaria del processo di formazione dell'Assemblea Nazionale che, convocata grazie a meccanismi tipicamente medioevali – in particolare attraverso l'invio delle lettere di convocazione dei rappresentanti dei *ceti* per costituire, secondo gli schemi consueti, tante distinte Assemblee (corrispondenti alle diverse circoscrizioni territoriali) chiamate a deliberare sugli oggetti (genericamente) indicati nelle stesse – diventa in seguito un' "entità" completamente diversa. Le lettere inviate invitavano infatti i rappresentanti a predisporre i consueti *cahiers de doléance* nessuno dei quali fu redatto come se si dovessero creare un nuovo Stato ed una nuova società. Certamente, tutti i *cahiers* contengono critiche radicali dell'*Ancien Régime*, ma manca ancora negli elettori piena consapevolezza degli eventi di poco successivi, così A. SAITTA, *op. ult. cit.*, 4.

<sup>28</sup>Il mandato imperativo è infatti "superato" in fase di *verifica dei poteri* dei rappresentanti convenuti, cfr. A. SOBOUL, *La rivoluzione francese* (tr. it.), Laterza, Bari, 1974, I, 124.

Nazionale) ed a questa riconoscono il potere di «interpretare e presentare la volontà generale della Nazione»<sup>29</sup>.

È il passaggio istituzionale decisivo della Rivoluzione: i deputati presenti e “verificati” sul versante della legittimazione a partecipare riescono ad imporre la propria primazia grazie alla regola del voto *per teste*<sup>30</sup> che, incompatibile con la preesistente accezione (privatistica) del mandato rappresentativo, pone implicitamente la questione della natura giuridica dello stesso<sup>31</sup>.

La derivazione elettorale dei presenti dalla *quasi totalità* della popolazione è in tal senso essenziale: «la denominazione di *Assemblea nazionale* è la sola che si addica all’Assemblea allo stato attuale delle cose» – si legge nella Dichiarazione sulla costituzione dell’Assemblea nazionale del 7 giugno 1789 – «sia perché i membri che la compongono sono i soli *rappresentanti* legittimamente *noti e verificati*, sia perché essi sono inviati direttamente dalla *quasi totalità* della nazione, sia infine perché, essendo la rappresentanza *una e indivisibile*, nesso-

---

<sup>29</sup> Ricorda a questo riguardo G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale*, in *Democrazia e diritto* 1988, 91 ss., che: «il voto *par tête* e non *par ordre* è reclamato ed imposto per affermare un principio cardine della democrazia politica: quello dell’*eguaglianza* dei voti da chiunque espressi» (92).

<sup>30</sup>In origine, dunque, la rappresentanza della Nazione è legata, se non alla nozione liberal-democratica di popolo, certamente alla legittimazione della parte più numerosa di quest’ultimo (che tende a porsi come classe generale). Pare dunque eccessivo collegarla ad una declinazione elitaria destinata a consolidarsi successivamente. In questi termini si esprime gran parte della gius-pubblicistica tedesca che, agli inizi del Novecento, denuncia l’astrattezza della rappresentanza politica di età liberale e l’incapacità della stessa di *sintetizzare* (addivenendo ad una superiore unità politica), la divisione pluralistica dello Stato. Per le critiche più radicali, il rinvio è ovviamente a C. SCHMITT, *La crisi dei fondamenti spirituali del parlamentarismo* (1928), tr. it. a cura di G. Stella, Giuffrè, Milano 2004 e a O. KIRCHHEIMER, *Trasformazione di significato del parlamentarismo*, tr. it. in *Costituzione senza sovrano*, De Donato, Bari, 1982, 31. Contro tale conclusione si esprimerà tuttavia già H. HELLER, *Democrazia politica ed omogeneità sociale*, (1928), in *Quaderni Piacentini*, n. 10/1983, 139 ss. (ora ripubblicato in, A. ABIGNENTE, F. CIARAMELLI, U. POMARICI (a cura di), *Validità, effettività, diritti*, ESI, Napoli, 2010).

<sup>31</sup>Al “vecchio” sistema era infatti estranea l’idea di un’Assemblea unitariamente rappresentativa del popolo o della Nazione: i deputati erano semplicemente «mandatari, cioè gerenti degli interessi di quel particolare gruppo sociale che li (aveva) eletti», così A. SAITTA, *Costituenti*, cit., 22 ss. (a pag. 1 si riporta invece il testo tradotto della Dichiarazione sulla costituzione dell’Assemblea Nazionale). Sulla rispondenza iniziale dell’Assemblea degli Stati generali ad un modello medioevale di rappresentanza, in virtù del quale gli ordini si riunivano prima separatamente per deliberare e poi congiuntamente (ferma restando la regola che a ciascun ordine spettava un voto), cfr. ancora G. G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni*, cit., 110 ss.

no dei deputati, in qualunque ordine o classe sia scelto, ha il diritto di esercitare le sue funzioni separatamente dalla presente Assemblea»<sup>32</sup>.

Il riconoscimento ai singoli rappresentanti di un'ampia autonomia decisionale deriva da tali premesse e si afferma concretamente dopo l'ordine regio del 27 giugno, con cui si intima ai rappresentanti degli ordini privilegiati di unirsi all'Assemblea, e l'istituzione (il 6 luglio), sempre ad opera dell'Assemblea, del Comitato di trenta componenti cui è demandata l'elaborazione di una nuova Costituzione (in realtà all'inizio si pensava solo di rinnovare il patto costituzionale tra Monarca e popolo)<sup>33</sup>.

La questione del mandato imperativo è posta infatti in questa fase, giacché gli esponenti dei ceti privilegiati eccepiscono la limitatezza delle istruzioni ricevute dagli elettori per paralizzare l'azione della maggioranza tesa all'approvazione della nuova Costituzione e, in via preliminare, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino<sup>34</sup>.

Alle dichiarazioni di esponenti del ceto nobile come Lally-Tallendhal e Clermont-Tonnerre risponde così la celebre *Motion sur les mandats impératifs* (proposta il 7 luglio 1789 dal vescovo di Autun, Tayllerland) che non solo chiarisce che «un balliage ou une partie d'un balliage n'a que le droit de former la volonté générale, et non de s'y soustraire, et ne peut suspendre par des mandats impératifs qui ne contiennent que sa volonté particulière, l'activité des États Généraux», ma ammette mandati *limitati* per durata ed ordine di trattazione degli argomenti in Assemblea<sup>35</sup>.

Si tratta invero di precisazioni estremamente rilevanti quanto al modo di svolgimento del mandato rappresentativo; sulle stesse tuttavia

---

<sup>32</sup>Così testualmente può leggersi nella *Dichiarazione sulla costituzione dell'Assemblea del 17 giugno 1789*.

<sup>33</sup>Manca inizialmente, il conferimento di un mandato costituente all'Assemblea degli Stati, ché anzi l'aspirazione del Terzo Stato è ancora quella di rinnovare il patto sociale tra Monarchia e popolo, all'insegna di un'equilibrata collaborazione tra la prima e l'Assemblea rappresentativa (sulla scorta del modello inglese).

<sup>34</sup>Parla della *Déclaration sur la constitution de l'Assemblée* come di autentico atto rivoluzionario, A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975, 2.

<sup>35</sup>Il superamento del mandato vincolato avviene dunque per sancire la primazia di un organo rappresentativo della *quasi totalità* della popolazione ma non implica l'assoluta libertà decisionale dei rappresentanti, cfr. TAYLLERAND, *Motion sur les mandats impératifs*, in (a cura di) F. FURET, R. HALEVY, *Orateurs de la Révolution française, I, Les Constituants*, Bibliothèque de la Pleiade, Gallimard, Paris, 1989, 1044.

l'Assemblea non si sofferma giacché, il giorno successivo alla presentazione della mozione menzionata, si decide *non esservi luogo a deliberare* ritenendosi il problema già risolto con la Dichiarazione del 17 giugno 1789<sup>36</sup>.

Come siano andate le cose in seguito è storia nota, ché il Comitato incaricato dei lavori preparatori della Costituzione focalizza l'attenzione sull'elaborazione della Carta universale dei diritti (ritenuta necessariamente anteriore alla Carta costituzionale)<sup>37</sup> cui è da ascrivere il maggior contributo “rifondativo” sul versante istituzionale<sup>38</sup>.

Non intendo ovviamente sottovalutare il limite classisticamente borghese del testo della Dichiarazione universale dei diritti votato il 26 agosto 1789, né il fatto che questo esalti la *libertà* piuttosto che l'*eguaglianza*<sup>39</sup>; esso, tuttavia, va interpretato nella sua collocazione cronologica e disvela l'intento di ascrivere al Legislatore una funzione conformativa di diritti *universali* non sovrapponibili agli interessi della borghesia<sup>40</sup>.

Sono semmai gli avvenimenti del luglio-agosto 1789 (ed in particolare l'insurrezione del popolo di Parigi) ad incidere sulla torsione elitaria (*rectius*: “borghese”) del concetto di *rappresentanza nazionale* e, “suggerendo” di attenuare la portata di alcuni articoli contenuti nel testo della Dichiarazione, preludono al carattere compromissorio della Costituzione approvata il 13 settembre 1791 che formalizza

<sup>36</sup>A. SAITTA, *Costituenti*, cit., 25.

<sup>37</sup>Rinvio, per quanto riguarda la ritenuta anteriorità della Dichiarazione dei diritti alla Costituzione, al discorso tenuto da MOUNIER, *Sur la Constitution*, in *Orateurs de la Révolution française*, in (a cura di) F. FURET, R. HALEVY, *Orateurs*, I, cit., 869.

<sup>38</sup>La Dichiarazione fornisce al Legislatore precise indicazioni di indirizzo e di metodo per garantire la realizzazione dei diritti «naturali, inalienabili e sacri dell'uomo» e, in modo del tutto nuovo, individua la forma e l'autorità cui lo stabilimento delle regole sostanziali è riservato. L'articolo 6 della Dichiarazione attribuisce così al potere legislativo una struttura ed una legittimazione assai vicine a quelle che caratterizzano l'Assemblea costituente: le riserve di legge previste non traducono una riserva materiale di competenza in capo all'Assemblea (fissando i confini esterni all'azione dell'Esecutivo) ma hanno un carattere generale e fondativo/conformativo dei diritti immediatamente connesso alla sovranità di quest'ultima.

<sup>39</sup> Per un esame dei diversi testi della Dichiarazione universale dei diritti presentati rinvio ancora a A. SAITTA, *Costituenti*, cit., 82 ss.

<sup>40</sup>Cfr. la Dichiarazione del 1° agosto 1789 di Barnave che collega la dichiarazione dei diritti all'esigenza di «fissare lo spirito della legislazione affinché non la si cambi in avvenire; ... (e) di guidare lo spirito sul completamento di questa legislazione che non può prevedere tutti i casi» (così A. SAITTA, *op. cit.*, 67).

l'allontanamento del principio di sovranità nazionale (e della libertà del mandato) dai contenuti originari<sup>41</sup>.

L'interpretazione "tradizionale" del rapporto tra modo di svolgimento del mandato parlamentare e rappresentanza nazionale è dunque parziale<sup>42</sup> e, foriera di una fuorviante contrapposizione tra mandato imperativo e mandato libero<sup>43</sup>, risulta tutto sommato "sganciata" dalla derivazione dei rappresentanti dalla *quasi totalità* della popolazione.

Né può tacersi che l'assoluta libertà dei rappresentanti in fase di individuazione dell'interesse generale è anch'essa inesistente durante la fase costituente rivoluzionaria in cui anzi l'esigenza di conciliare l'autonomia decisionale dei deputati e la volontà degli elettori è ben presente<sup>44</sup>, tanto che la Convenzione nazionale del 1792 (che apre la c.d. fase repubblicana della Rivoluzione)<sup>45</sup>, supera la contrapposizione "classica" tra mandato libero e mandato vincolato, a vantaggio della nozione di mandato *responsabile*<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup>Tali contenuti, infatti, pur ribaditi, sono condizionati, per un verso, dalla circostanza che il Monarca conserva nella realtà costituzionale il controllo dell'apparato, per altro aspetto, dalla sensazione di pericolo ingenerata nella borghesia dalle insurrezioni popolari. L'articolo 7, Sezione III, Capitolo I, Titolo III della Costituzione del 1791 formalizza così il divieto di mandato imperativo, mentre l'articolo 4, Capitolo II, Sezione I della Costituzione del 1791 considera il Monarca capo dell'Esecutivo ma *delegato* dalla Nazione (cfr. G. G. FLORIDIA, *Potere esecutivo e direzione politica nell'esperienza costituzionale della Francia rivoluzionaria*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, I, Cedam, Padova, 1995, 657 ss., specie 670 ss.).

<sup>42</sup>È la chiave di lettura del libero mandato sostenuta dal c.d. "filone dei notabili", per i quali la sola voce del popolo è invece la Legislatura nazionale (in quanto i delegati del popolo esprimono la volontà popolare *d'après raison et justice*), cfr. N. CONDORCET, *Essai sur la Constitution et les fonctions des Assemblées provinciales (1788)*, in *Sur les élections et autres textes*, Paris, 1986, 299.

<sup>43</sup>Nella *Motion sur les mandats impératifs* presentata il 7 luglio 1789, del resto, lo stesso Tayllerand non si limita a precisare che solo un'Assemblea *liberamente deliberante* può assicurare che un deputato di un *bailliage* divenga partecipe della determinazione dell'interesse generale, ma evidenzia che il rappresentante di un *bailliage* diventa rappresentante della Nazione grazie alla capacità di comparare i motivi dei diversi *balliages*; cfr. ancora (a cura di) F. F. FURET, R. HALEVY, *Orateurs*, I, cit., 1037 ss.

<sup>44</sup>Cfr. già TAYLLERAND, *Motion*, cit., 1044.

<sup>45</sup>La Costituzione del 1791 è annullata il 10 agosto 1792 quando l'insurrezione armata della *Commune* costringe l'Assemblea ad emanare il proclama con cui invita il popolo a formare una Convenzione nazionale (dichiarando il Capo dell'Esecutivo provvisoriamente sospeso), cfr. A. SAITTA, *Costituenti*, cit., 283.

<sup>46</sup>Ciò che accadrà valorizzando la discussione pubblica come strumento di controllo sulle scelte dei governanti (reclamandosi inizialmente addirittura la presenza fisica dei governanti alle riunioni dell'Assemblea rappresentativa). Sottolinea inoltre G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, cit., che, a

Arricchito lo svolgersi delle consultazioni elettorali di significati ulteriori rispetto alla semplice selezione dei rappresentanti, l'impossibilità di rendere presente ciò che è assente<sup>47</sup> è infatti aggirata valorizzando il rapporto che, successivamente all'investitura elettorale, si instaura tra eletti ed elettori<sup>48</sup>: non solo questi ultimi, allo scadere delle funzioni, sono «... deferiti al giudizio solenne degli elettori» ma, in attuazione del principio di *responsabilità morale*, sono tenuti a redigere «ad epoche determinate e abbastanza ravvicinate tra loro – dei rendiconti esatti e circostanziati della loro gestione; ... divulgati per mezzo della stampa e sottoposti alla censura di tutti i cittadini»<sup>49</sup>.

L'esigenza di garantire il *controllo degli elettori* sull'attività svolta dagli eletti crea così le premesse per l'inserimento del principio del libero mandato negli ordinamenti liberal-democratici<sup>50</sup>.

dispetto dell'enfasi con cui spesso si sottolinea l'indicazione della revoca del mandato quale mezzo di responsabilizzazione dei rappresentanti, il contributo più significativo fornito dal “filone giacobino” del dibattito costituente (ed in particolare da Maximilian de Robespierre) risiede nella percezione del *rapporto* che lega rappresentanti e rappresentati successivamente al momento elettorale: «Robespierre (infatti) avverte, prima di altri, che la questione della forma in cui si svolge il mandato di rappresentanza politica è parte della generale questione delle *forme reali* della democrazia».

<sup>47</sup> Su questo profilo, in evidente omaggio alla radice latina del verbo *re-praesentare*, rinvio alle celebri riflessioni di C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), tr. it. a cura di A. CARACCILO, GIUFFRÈ, Milano, 1984, 277: «Rappresentare significa rendere visibile e illustrare un essere invisibile per mezzo di un essere che è presente pubblicamente».

<sup>48</sup> Sulla responsabilità periodica dei rappresentanti garantita dallo svolgersi delle consultazioni elettorali e parte essenziale della rappresentanza politica cfr. almeno S. COTTA, voce *Rappresentanza politica*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 2004, 954 ss., specie 958 e M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (diritto costituzionale)*, *principi generali e funzioni*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1964, 759.

<sup>49</sup> Si prevede inoltre che tali rendiconti siano inviati «a tutti i dipartimenti, a tutte le amministrazioni e a tutti i comuni», così M. ROBESPIERRE, *Sul governo rappresentativo* (1793), Manifestolibri, Roma, 1995, specie 36-39.

<sup>50</sup> Tale evoluzione si orienterà così a conciliare il ruolo costituzionale della rappresentanza parlamentare come fattore di produzione dell'unità politica con lo svolgimento di una funzione di raccolta del consenso dei governati intorno alle scelte dei governanti, riducendo il solco inevitabilmente esistente tra i due termini del rapporto di rappresentanza, cfr. M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori Paesi europei tra Otto e Novecento*, in P. L. BALLINI (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, Istituto veneto di Scienze Lettere e Arti, Venezia, 1997, anche in AA. VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, 537 ss., specie 544.

Non che tale conquista (pur fondamentale) garantisca di per sé un rapporto effettivo tra società civile e rappresentanza strutturata in un Parlamento stabile ed organizzato.

Molti altri problemi restano ovviamente sullo sfondo, dal controllo dell'Esecutivo a quello della *rappresentabilità*, in istituzioni elettive, di società ben più complesse di quella francese del XVIII secolo<sup>51</sup>: degli stessi non mi occuperò in questa sede, salvo ricordare che l'inserimento del mandato rappresentativo negli ordinamenti liberal-democratici non può che avvenire anche alla luce di tali coordinate.

Tra queste, tuttavia, una in particolare condiziona in modo specifico il modo di svolgimento del mandato ed è l'avvento dello Stato dei partiti. Su questo aspetto vorrei svolgere pertanto qualche precisazione ulteriore.

### **3. Mandato parlamentare e democrazia di massa**

L'eterogeneità di principi (e correnti ideologiche) ascrivibile al dibattito rivoluzionario non impedisce di convenire sul dato storico che, nella sua concreta attuazione, la rappresentanza politica di età liberale non risolve il problema della pari dignità dei bisogni espressi da gruppi sociali eterogenei<sup>52</sup>.

Con l'allargamento del suffragio e la nascita dei partiti di massa, entità «stabili e *sempre presenti* che dominano il Parlamento»<sup>53</sup>, la pubblica contrapposizione dialettica di argomento e contro-argomento in Parlamento dimostrerà infatti i propri limiti e, determinando il consolidarsi di una profonda discrasia tra principio rappresentativo e real-

---

<sup>51</sup> Né può tacersi dell'incidenza successivamente esplicata dal processo di crisi che, a partire da un certo momento storico, investe la nozione stessa di Stato-nazione.

<sup>52</sup> Con l'avvento dello Stato liberal-democratico il rapporto tra *unità politica* e disomogeneità sociale diventa invece oggetto specifico di analisi e l'idoneità del processo politico a garantire la soddisfazione di «ogni problema relativo all'ordine complessivo di una società su di un territorio» assurge al rango di condizione di esistenza di un ordinamento stabilmente fondato sul principio di eguaglianza, oltre che sul riconoscimento dell'autodeterminazione individuale e collettiva, così H. HELLER, *Democrazia politica ed omogeneità sociale*, 1928, cit., 140.

<sup>53</sup> Così C. SCHMITT, *op. ult. cit.*, 289, secondo il quale il dominio dei partiti in Parlamento implica il venir meno del principio rappresentativo.

tà costituzionale<sup>54</sup>, imporrà di affrontare la questione del riconoscimento costituzionale dei partiti politici come canali di intermediazione tra società civile ed istituzioni rappresentative<sup>55</sup>.

È noto che di questo profilo si occuperà soprattutto (ma non solo) la dottrina tedesca di età weimariana<sup>56</sup> che, a partire da uno noto saggio di Heinrich Triepel su *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*<sup>57</sup>, prospetterà due possibili soluzioni, la prima delle quali, consistente nell'*incorporazione*, idonea a tradursi nella formalizzazione costituzionale del «governo parlamentare dei partiti» (*Parlamentarische Parteiregierung*), la seconda, più *souple*, costituita dalla loro legalizzazione attraverso l'imposizione di una serie di limiti (con l'importante precisazione dell'Autore che, fintanto che il diritto scritto «non si sarà allontanato da questa linea, lo Stato dei partiti non potrà conseguire legittimazione giuridica»)<sup>58</sup>.

Ovviamente, per la parte specificamente riguardante il riconoscimento del ruolo dei partiti, il dibattito è da ritenere superato, dal momento che quasi tutte le Costituzioni del Secondo Dopoguerra (e tra

---

<sup>54</sup>Le deliberazioni parlamentari, lungi dal maturare all'esito della pubblica contrapposizione tra argomento e contro-argomento, avvengono infatti «in seno ai gruppi parlamentari»; il deputato «non dipende soltanto dagli umori del proprio elettorato (ma) da quelli dell'organizzazione extra-parlamentare di partito»; il «gruppo parlamentare assoggetta (il singolo) a una dura disciplina, impedendogli, in mancanza di una propria autorizzazione, di aprire bocca durante le sedute pubbliche, prescrivendogli i contenuti dei discorsi e il comportamento da tenere in seno alle commissioni e indirizzandone, salvo rare eccezioni, le votazioni», cfr. H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die Politische Parteien (1928)*, di recente tradotto in lingua italiana, in H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, (a cura di) E. GIANFRANCESCO, G. GRASSO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 3-19, specie 10. Su questo profilo cfr. tuttavia già M. WEBER, *Parlamento e Governo nel nuovo ordinamento della Germania (1918)*, tr. it., in *Parlamento e governo*, Laterza, Bari, 2002, 49.

<sup>55</sup>La letteratura relativa alle trasformazioni della rappresentanza politica successivamente all'avvento dei partiti di massa è, come intuibile, sterminata. Mi limito a rinviare pertanto ai saggi raccolti in P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, specie 63 ss. ed alla bibliografia ivi citata.

<sup>56</sup>Da questo momento, il problema diverrà un profilo centrale anche nell'ambito della riflessione avviata dalla dottrina costituzionalistica italiana. Il rinvio è ovviamente ai due fondamentali scritti di V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico (1939)*, Studi Urbinati, 1939, 39 ss. e C. MORTATI, *La Costituzione materiale (1940)*, ristampa inalterata con prefazione di E. CHELI, Giuffrè, Milano, 2000, 70 ss.

<sup>57</sup>Su cui P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, 66, che ascrive al saggio in discorso il rango di snodo essenziale della riflessione relativa alle trasformazioni della rappresentanza politica in seguito all'avvento dello Stato dei partiti.

<sup>58</sup> Ancora H. TRIEPEL, *op. cit.*, 17.

queste la Costituzione repubblicana) si occupano degli stessi valorizzandone l'attitudine di formazioni sociali preposte all'intermediazione delle istanze immediatamente promananti dalla società civile<sup>59</sup>.

Non può tacersi tuttavia che, benché storicamente correlate alla crisi di un preciso sistema politico-partitico (quello weimariano), alcune delle riflessioni maturate in questo periodo lasciano emergere un legame di carattere più generale tra attitudine intermediatrice delle formazioni intermedie (*rectius*: inattitudine) e *forma* di Stato ché, sul presupposto che i partiti esprimano visioni del mondo inconciliabili nell'ambito di una discussione pubblica e che la dialettica tra i medesimi sia fonte di lacerazione irrimediabile del tessuto sociale (e causa di dissoluzione di ogni sistema politico)<sup>60</sup>, le istituzioni rappresentative cessano di essere il luogo di creazione *dell'unità politica*, destinate a soccombere ad altre soluzioni organizzative<sup>61</sup>.

È questa la critica più radicale al parlamentarismo liberale che, su premesse molto precise di teoria della Costituzione, esclude la possibilità di conciliare interessi contrapposti in un'istituzione avente carattere rappresentativo, denunciando le conseguenze nefaste del pluralismo politico (weimariano) nella vita pubblica<sup>62</sup>.

Gli approdi sono noti, in quanto il carattere corruttore e disgregante dei partiti diviene premessa per respingere non semplicemente il principio liberale della *discussione pubblica* ma, più ampiamente, l'idea che la rappresentanza parlamentare costituisca l'istituzione giuridica più idonea alla realizzazione di una forma politica democratica<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup>Cfr. C. MORTATI, *Art. 67*, in (a cura di) G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1976, 179 ss., che, dopo i primi, fondamentali scritti degli anni Trenta e Quaranta del XX secolo, ritornerà su questi problemi.

<sup>60</sup>Per approfondimenti in questa prospettiva rinvio alle intense riflessioni di P. PETTA, *Schmitt, Kelsen, e il «custode della Costituzione»*, in *Storia e politica*, 1977, 509. Sul Parlamento come «semplice teatro della divisione pluralista delle forze sociali organizzate», il rinvio è ovviamente a C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981, specie 115 ss.

<sup>61</sup>V. ancora C. SCHMITT, *Il custode*, cit., 139.

<sup>62</sup>La sovrapposizione tra volontà della maggioranza parlamentare e volontà generale è infatti ritenuta un'astuta idea liberale, mentre il carattere *parziale* dei partiti di volta in volta costituenti quella maggioranza preclude l'identificazione di un terreno di premesse e convincimenti comuni. Di astuzie del parlamentarismo liberale parla come noto C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione (1931)*, Giuffrè, cit., 137.

<sup>63</sup>Cfr. F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici. L'attualità del saggio di Heinrich Triepel*, in H. TRIEPEL, *La Costituzione*, cit., 26 che sottolinea come la denuncia triepeliana coinvolga, insieme ai partiti, tutti i fattori da cui consegue una forte sovraespo-

Né sostanzialmente divergenti negli esiti appaiono le argomentazioni di chi, denunciando le derive oligarchiche del parlamentarismo liberale, prospetta un rinnovamento di natura “organica” – auspicando che si insedi un’oligarchia di capi che «nobiliti la democrazia egualitaria, attraverso la sostituzione delle organizzazioni di partito prive di responsabilità» con «le guide della Nazione indipendenti e perciò stesso responsabili»<sup>64</sup> – giacché, anche in questo caso, il rapporto tra pluralismo politico-partitico e Costituzione dello Stato è giustapposto alla ritenuta incompatibilità tra rappresentanza politica e democrazia<sup>65</sup>, precludendo ogni possibile attuazione dei principi fondanti del parlamentarismo<sup>66</sup>.

Ho invero già sottolineato in altra sede che le critiche mosse al parlamentarismo liberale (ed il rischio effettivo di derive dittatoriali conseguenti ad abusi di maggioranze parlamentari contingenti) sono ispirate dalla finalità di superare in modo radicale gli schemi della rappresentanza politica<sup>67</sup>.

Mi sembra tuttavia doveroso ribadire che, se si accetta un certo quadro teorico, ogni tentativo di rilettura dei principi fondanti il parlamentarismo – e tra questi del divieto di mandato imperativo – è destinato a cadere nel vuoto, in quanto la ritenuta inattitudine del dibattito parlamentare a mediare tra contrapposte visioni del mondo costituisce presupposto dello scardinamento del rapporto rappresentativo *tout*

sizione del ruolo degli stessi (e dunque il sistema elettorale proporzionale, lo scrutinio di lista, la stessa struttura della scheda elettorale).

<sup>64</sup> Cfr. H. TRIEPEL, *op. cit.*, 20.

<sup>65</sup> Su questo profilo, per tutti, D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario 2000: Il Parlamento*, Atti del convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, cit., 49 ss., 50. In via generale, sull’incidenza esplicita dall’avvento dei partiti di massa sul rapporto di rappresentanza nel diritto pubblico, v. inoltre L. CIAURRO, D. NOCILLA, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, 543 ss., e P. RIDOLA, *Partiti politici*, *loco ult. cit.*

<sup>66</sup> In questi termini si esprime gran parte della gius-pubblicistica tedesca che, agli inizi del Novecento, denuncia l’astrattezza della rappresentanza politica di età liberale e l’incapacità della stessa di *sintetizzare* (addivenendo ad una superiore unità politica), la divisione pluralistica dello Stato. Per le critiche più radicali, il rinvio è ovviamente a C. SCHMITT, *La crisi dei fondamenti spirituali del parlamentarismo (1928)*, tr. it. a cura di G. STELLA, Giuffrè, Milano, 2004 e O. KIRCHHEIMER, *Trasformazione di significato del parlamentarismo*, tr. it. in *Costituzione senza sovrano*, cit., 31. Contro tale conclusione v. tuttavia già H. HELLER, *Democrazia politica ed omogeneità sociale*, 1928, *loco ult. cit.*

<sup>67</sup> Con particolare riguardo alla critica schmittiana, si veda, se si vuole, il mio *Arcana imperii. Il segreto di Stato nella forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2016, 27-28.

*court*, vista la volontà di eliminare, in una con l'autonomia decisionale dei singoli rappresentanti, quella dell'intera Assemblea, a vantaggio ora delle «forze che emergono con *primitiva brutalità dal grembo del popolo* per dare vita ad un'amministrazione autonoma»<sup>68</sup>, ora della posizione *neutrale* «mediatrice, regolatrice e di tutela» del Capo dello Stato direttamente investito dal popolo<sup>69</sup>.

Ai fini di una reinterpretazione del modo di svolgimento del mandato parlamentare negli ordinamenti liberal-democratici rilevano pertanto altre riflessioni ed in particolare quelle svolte da quanti, negli stessi anni, pur seguendo itinerari argomentativi molto diversi, del parlamentarismo propugnano la riedificazione.

Senonché, anche dagli itinerari argomentativi dei due Autori più impegnati su questo versante, Max Weber ed Hans Kelsen, non scaturisce una rivalutazione della libertà del mandato, emergendo anzi un netto sostegno al carattere vincolante delle direttive di partito.

Né poteva essere diversamente: nella ricostruzione di Max Weber, anzitutto, in ragione del fatto che il Parlamento cessa di essere *sede reale* della discussione e del compromesso tra contrastanti interessi, diventando semplicemente luogo di selezione dei Capi politici, in una logica di professionalizzazione della politica incompatibile con l'idea che nell'organo elettivo si formi, attraverso i rappresentanti, la volontà popolare<sup>70</sup>.

Ma una rivalutazione della libertà del singolo parlamentare manca nello stesso Kelsen che, pur orientato ad esaltare il valore delle procedure parlamentari, sostiene espressamente l'esigenza del mandato *vincolato* di partito<sup>71</sup>, in una logica tesa a privilegiare una concezione *tecnico-partitica* della rappresentanza<sup>72</sup> direttamente conseguente

---

<sup>68</sup> Così H. TRIEPEL, *op. ult. cit.*, 20, che auspica la creazione di un'amministrazione autonoma «che, ponendosi al servizio dello Stato, (abbia) natura sia economica sia spirituale».

<sup>69</sup> Cfr. ancora C. SCHMITT, *Il custode*, cit., 209 ss.

<sup>70</sup> Cfr. M. WEBER, *Parlamento e Governo*, Laterza, Bari, 1982, 61 e IDEM, *La politica come professione* (1919), Mondadori, Milano, 2009. Lo stesso Weber ammette del resto che questo è il prezzo da pagare per evitare «una politica negativa di interessi e di manco» ritenuta conseguenza di un'organizzazione dei partiti di tipo corporativo, v. ancora IDEM, *Parlamento e Governo*, cit., 101.

<sup>71</sup> Il mandato vincolato di partito è come noto ritenuto funzionale a superare la *crassa finzione* della rappresentanza liberale. cfr. H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in IDEM, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998, 160 e 163 ss.

<sup>72</sup> Così, di recente, G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *politica del diritto*, n. 3/2013, 275 ss.

all'idea che i moderni Parlamenti siano il compromesso tra principio di libertà politica e principio di divisione del lavoro<sup>73</sup>.

Dopo dense riflessioni sul ruolo dei partiti politici – «tanto maggiore quanto maggiore applicazione trova il principio democratico»<sup>74</sup> – e sul valore della procedura parlamentare come *synthesi* dei diversi interessi veicolati da questi ultimi nelle Assemblee elettive (e non come mezzo per raggiungere una verità superiore)<sup>75</sup> Kelsen sostiene infatti la legittimità della sospensione del singolo deputato dal mandato e financo della revoca (in seguito all'espulsione dello stesso dal partito), come diretta conseguenza di una formula elettorale proporzionale<sup>76</sup> e di un'organizzazione relativamente stabile degli elettori in partiti (di cui si auspica peraltro la regolazione legislativa)<sup>77</sup>.

Precluso è insomma, il riconoscimento di qualsivoglia dignità al dissenso del singolo parlamentare rispetto alle direttive di partito, negandosi valore allo stesso anche laddove proteso a stigmatizzare l'infedeltà del partito ad impegni assunti nei confronti del corpo elettorale<sup>78</sup>.

Con questi sommari accenni non intendo ovviamente riproporre la risalente contrapposizione tra mandato libero e mandato vincolato di

<sup>73</sup>Il riferimento è, ovviamente, ancora a H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in IDEM, *La democrazia*, cit., 57. In senso critico, sulla visione normativista della rappresentanza politica, ancora G. AZZARITI, *Cittadini, partiti, gruppi parlamentari*, cit., 191, nonché IDEM, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Laterza, Bari, 2008, 92 ss. e 102 ss.

<sup>74</sup>Così ancora H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in IDEM, *La democrazia*, cit., 62: «... una parte essenzialissima della formazione della volontà generale si compie in essi (*nei partiti cioè*) ...: gli impulsi provenienti dai partiti politici sono come numerose fonti sotterranee che alimentano un fiume il quale esce alla superficie soltanto nell'Assemblea popolare o nel Parlamento, per poi scorrere qua in un unico letto».

<sup>75</sup>Così H. KELSEN, *Il principio di maggioranza*, in IDEM, *La democrazia*, cit., 117-118.

<sup>76</sup>La formula elettorale di cui si parla è inoltre associata ad un sistema a liste bloccate che sottopongono a giudizio degli elettori i programmi dei partiti (che decidono chi inserire nelle liste), sì che la sanzione della perdita del mandato è finalizzata ad evitare che i partiti vedano diminuita la propria rappresentanza in Parlamento come decisa dagli elettori. Si ritiene che le riflessioni kelseniane sul punto siano state fortemente condizionate dall'esempio storico della legge elettorale cecoslovacca del 1920 (così N. ZANON, *Il libero mandato*, cit., 110).

<sup>77</sup>Ancora H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo*, in IDEM, *La democrazia*, cit., 165-166: «Quando i partiti politici si formano solo in vista di una determinata elezione diventa (infatti) insostenibile una disposizione che subordini la continuità del mandato parlamentare alla permanenza in quel partito per il quale o dal quale il deputato fu eletto».

<sup>78</sup>Sul sacrificio imposto alla libertà di opinione del singolo a vantaggio dell'assoluta libertà del partito (e del gruppo parlamentare), cfr. già N. ZANON, *op. ult. cit.*, 114.

partito, il primo ritenuto – a torto o a ragione – residuo storico della rappresentanza liberale, il secondo conseguenza ultima del pensiero democratico.

Le conclusioni kelseniane sono semmai emblematiche delle difficoltà poste dall'esigenza di incanalare il conflitto politico delle democrazie di massa nell'orbita del diritto costituzionale<sup>79</sup>, ciò che è puntualmente comprovato del resto dall'orrore che il giurista praghese ha della massa, oltre che dalla sostanziale indeterminatezza del concetto di classe<sup>80</sup>.

Sul versante del *metodo*, tuttavia, il parlamentarismo kelseniano e l'idea di democrazia che lo stesso sottende veicolano principi fecondi di sviluppi, giacché sulla premessa che «i partiti politici ...raggruppano gli uomini di una stessa opinione...per garantir loro un effettivo influsso sulla gestione degli affari pubblici»<sup>81</sup>, al rispetto della procedura parlamentare è demandato il compito di garantire che la minoranza di oggi possa diventare la maggioranza di domani ciò che costituisce l'essenza di una forma politica democratica<sup>82</sup>.

Quali che siano le specifiche conclusioni raggiunte in ordine al mandato vincolato di partito, la ritenuta preordinazione della dialettica

---

<sup>79</sup>Nel momento storico della democrazia weimariana peraltro anche G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, tr. it. a cura di S. FORTI, Giuffrè, Milano, 1989, 161 ss., pur riconoscendo in astratto il ruolo dei partiti in un ordinamento democratico, esclude che la funzione di interpretazione dell'interesse generale possa essere agli stessi ascrivita.

<sup>80</sup>In questa prospettiva, osserva P. PETTA, *Schmitt, Kelsen e il «Custode della Costituzione»*, in *Storia e politica*, 1977, 505 ss., 546: «Kelsen, come tutta una generazione di intellettuali liberali – ed anche socialisti – è intellettualmente e politicamente sprovvaduto di fronte alla realtà del nostro secolo». I termini della critica alla ricostruzione kelseniana sono noti del resto ed è sufficiente rammentarne gli approdi efficacemente riassunti – mi pare – da quanti rilevano che Kelsen in realtà rimane estraneo ai problemi della società di massa e all'individuazione di quello sfondo di valori unificanti, solo nell'ambito del quale la discussione ed il voto hanno un senso. Per una critica radicale alla nozione formal/procedurale di democrazia, cfr. R. HARDIN, *Marginalità della democrazia*, in *Ragion pratica*, n. 4/1995, 157: «da democrazia è essenzialmente un meccanismo marginale per regolare i conflitti politici. Che essa funzioni, quando funziona, è prova dell'assenza di conflitti laceranti».

<sup>81</sup> Cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, cit., 62, che così prosegue: La democrazia può quindi esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché «fra l'individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che, come partiti politici, riassumono le uguali volontà dei singoli individui» (63).

<sup>82</sup> Sull'osservanza delle regole del gioco come tratto distintivo della democrazia, cfr. almeno N. BOBBIO, *Democrazia*, voce in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 1993, 296-297.

parlamentare al compromesso ed alla mediazione tra forze politiche di maggioranza e forze politiche di minoranza, il rapporto che questa sottende tra dinamiche della rappresentanza politica e ruolo dei partiti politici; il legame (pure affermato), tra formula elettorale vigente, modo di svolgimento del mandato e modello di partito concretamente radicato nella società civile<sup>83</sup> costituiscono pertanto, tuttora, le coordinate alla luce delle quali esaminare le prerogative del singolo parlamentare nella Costituzione repubblicana.

#### **4. Libero mandato parlamentare e disciplina di gruppo nella Costituzione repubblicana. Il diritto parlamentare della fase “consociativa”**

Ogni riflessione sul modo di svolgimento del mandato parlamentare nell’ordinamento repubblicano non può che muovere dunque da una riconsiderazione delle dinamiche della rappresentanza politica alla luce dell’allargamento del suffragio e dell’avvento dei partiti di massa<sup>84</sup>.

In questa prospettiva, sono state invero proposte due chiavi di lettura dell’articolo 67 Cost. corrispondenti – a ben vedere – a due diversi modi di intendere il rapporto tra rappresentanza parlamentare e democrazia.

---

<sup>83</sup>Non manca invero, almeno negli scritti kelseniani del II Dopoguerra, quantomeno la consapevolezza del carattere cruciale del problema rappresentato dalla condivisione di valori oggettivi passibili solo di *fede* e non di discussione (comprovato dalla deriva autoritaria della democrazia weimariana di cui tanto l’Autore si era occupato), cfr. H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, in IDEM, *La democrazia*, cit., 372: «È un fatto che la democrazia non funziona quando l’antagonismo tra maggioranza e minoranza è così forte da rendere impossibile ogni compromesso».

<sup>84</sup>Chi, tuttavia, cerchi un ausilio nella lettura dei lavori preparatori relativi all’articolo 67 Cost. è destinato a rimanere deluso, giacché la discussione sul punto è scarna e non consente di optare in modo indiscusso per la coesistenzialità del libero mandato al pluralismo politico e sociale sotteso alla Costituzione repubblicana (ad avviso di parte della dottrina esso costituisce anzi semplice “omaggio” implicito alla tradizione storica liberale). In direzione della prima interpretazione v. tuttavia P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Giuffrè, Milano, 1985, 679 ss. e da ultimo, le riflessioni di C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2017, 19 ss., specie 23 ss.

Secondo la prima interpretazione, il concetto di Nazione contenuto nell'art. 67 Cost.<sup>85</sup> è da ritenere sostanzialmente equivalente a quello di popolo<sup>86</sup>.

Si tratta di una chiave di lettura tuttora diffusa che, nel valutare la portata applicativa dell'art. 67, distingue la posizione dei partiti, chiamati a "rappresentare" i bisogni della collettività nelle sedi rappresentative, da quella di altri gruppi di interesse e domanda al precetto costituzionale la funzione di *argine* alle pressioni particolari provenienti dai territori di provenienza dei parlamentari, dalle *lobbies*, dai gruppi economici e di potere<sup>87</sup>.

Dal riconoscimento costituzionale del «moderno principe»<sup>88</sup> si argomenta così il carattere residuale dell'inciso «senza vincolo di man-

---

<sup>85</sup> L'articolo 67 Cost. infatti recita: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

<sup>86</sup> Secondo V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, Relazione al I Congresso Nazionale di dottrina dello Stato: «La funzionalità dei partiti nello Stato democratico» (Trieste, 1966), ora in *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, 209 ss., 213 «... usando la parola Nazione si (sarebbe), tutt'al più, voluto richiamare l'idea che la rappresentanza politica è rappresentanza *generale* e non di gruppi e interessi sezionali o locali». Più tardi, in tal senso ancora V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enclopedia del diritto*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, 814 e nuovamente R. MORETTI, *Art. 67*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 409.

<sup>87</sup>In via generale, su tale profilo, v. almeno V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia (1958)*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1950, 606, nonché IDEM, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., 214; nonché C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 230 e C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Vittorio Emanuele Orlando*, II, Cedam, Padova, 1957, 114 ss. (ora anche in IDEM, *Raccolta di scritti*, III, Giuffrè, Milano, 1972). Più tardi A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, 21 ss., specie 40, che pure domanda all'art. 67 Cost. il compito di evitare «cessi di potere in senso demagogico od oligarchico».

<sup>88</sup>Il virgolettato nel testo è di A. GRAMSCI, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Editori Riuniti, Roma, 1996, 15. In tal senso, malgrado la diversità di valutazioni in ordine all'impatto prodotto dal riconoscimento costituzionale dei partiti sul funzionamento delle istituzioni rappresentative, cfr. gli Autori già citati nelle note 86 ed 87, cui *adde* almeno T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, 200 (secondo cui «quale che sia il sistema elettorale ed il sistema politico, il Corpo elettorale «interviene nel procedimento di formazione dell'indirizzo politico ponendo le premesse perché una o più forze politiche, ad esclusione di altre, si caratterizzano come dominanti e, assumendo il Governo, trasformino il loro programma di organizzazione dello Stato in indirizzo politico»); P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, cit., 93 (che ribadisce come «il sistema rappresentativo non risult(i) superato per effetto della intermediazione

dato» (contenuto nell'art. 67 Cost.), escludendosene l'operatività nei confronti delle direttive di partito, ritenute anzi «punti di riferimento» della rappresentanza parlamentare<sup>89</sup>.

«*Modi di autoorganizzazione* spontanea del popolo e *ponte* tra popolo, Camere e Governo»<sup>90</sup>, i partiti rappresentati in Parlamento sono infatti strumento della volontà dei cittadini<sup>91</sup>: la suddivisione dell'Assemblea elettiva in gruppi parlamentari sottende questa logica ed è funzionale a consentire che il gruppo (od i gruppi) aventi la maggioranza in Parlamento possano garantire, attraverso il raccordo fiduciario con il Governo, l'*unità* di indirizzo politico<sup>92</sup>.

È il partito il «soggetto capace di stare e di agire per l'entità rappresentata»<sup>93</sup>, la formazione in grado di condizionare l'azione delle istituzioni rappresentative<sup>94</sup>: l'elezione dei singoli rappresentanti non è pertanto scelta di *capaci* assolutamente liberi nell'interpretazione dell'interesse generale ma selezione di persone che hanno assunto l'impegno di regolarsi «secondo determinati orientamenti» (che sono poi i diversi modi di “vedere” l'interesse generale)<sup>95</sup>.

partitica») e G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale*, in *Democrazia e diritto*, 1988, specie 95 ss.

<sup>89</sup>Il virgolettato nel testo è di P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985, 680.

<sup>90</sup>Così V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento*, cit., 212.

<sup>91</sup>Sul progressivo caratterizzarsi dei partiti come *strutture permanenti* dirette a consentire l'espressione degli interessi dei cittadini, collegando i parlamentari con le rispettive basi elettorali ed organizzando i ceti emergenti, v. almeno F. NEUMANN, *Nascita e sviluppo dei partiti politici*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971, 54 ss. Sul partito c.d. *ideologico* come specie del partito di massa, cfr. inoltre A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Il Mulino, Bologna, 1980, 28 e *passim*.

<sup>92</sup>Il *vincolo di partito* collega infatti «sottoponendoli ad una stessa disciplina» cittadini non elettori, cittadini elettori, parlamentari e uomini di Governo, cfr. ancora V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., 212.

<sup>93</sup>Così G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale*, *loco ult. cit.*

<sup>94</sup>Ciò avviene grazie ai propri eletti, pienamente legittimati ad agire cercando di realizzare i programmi presentati agli elettori, così da soddisfare le aspirazioni dei gruppi sociali che si identificano nelle diverse formazioni politiche. I veri «grandi elettori» dei singoli parlamentari sono infatti i partiti che, assurti al rango di canale di intermediazione delle istanze promananti dalla società civile nelle istituzioni rappresentative, sono esclusi dall'ambito di operatività del divieto di mandato imperativo, così V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, *loco ult. cit.*

<sup>95</sup>Cfr. V. CRISAFULLI, *Partiti*, cit., 214.

Dalla seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, tale chiave di lettura, a lungo dominante, è stata tuttavia rimessa in discussione e – complice la crisi inarrestabile del sistema politico-partitico – estesa in una diversa direzione.

Si è consolidata, così, l'idea che la Nazione contemplata dall'art. 67 Cost. sia un'entità distinta dal c.d. *popolo reale*, insuscettibile di essere ricondotta al circuito della rappresentanza politica<sup>96</sup> ed inclusiva dei cittadini che elettori non sono nonché di quanti, pur non essendo cittadini, condividono – grazie alla stabile permanenza sul territorio nazionale ed allo svolgimento di un'attività lavorativa – l'eredità culturale del nostro Paese (e le prospettive future del medesimo)<sup>97</sup>.

In questa prospettiva, il principio di *rappresentanza nazionale* e l'inciso dell'art. 67 Cost. relativo all'assenza di vincolo di mandato acquistano pertanto specifica autonomia e, lungi dal costituire mero limite alla portata applicativa di altre disposizioni, esprimono principi oggetto di interpretazione sistematica.

Il principio del libero mandato “integra” così le previsioni dell'art. 49 Cost.<sup>98</sup> che, ascrivendo a tutti i cittadini il diritto di associarsi libe-

---

<sup>96</sup>La seconda interpretazione dell'articolo 67 Cost. è orientata a rispondere a tale esigenza: non è del resto immaginabile che i Padri Costituenti abbiano accolto il principio costituzionale del libero mandato nella declinazione tipicamente ottocentesca, né che gli stessi non fossero consapevoli dell'impossibilità di comporre in unità le molteplici articolazioni in cui il popolo si suddivide. Appare pertanto più aderente al disegno costituzionale una lettura del concetto impiegato nell'art. 67 Cost. come distinto da quello di popolo ma specificamente rilevante in fase di svolgimento del mandato, così da garantire al tempo stesso una certa indipendenza di giudizio del parlamentare ed un sostanziale collegamento tra elettori ed eletti. Su tale, duplice esigenza v. del resto già J. BARTHÉLEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Librairie Dalloz, Paris, 1933, 106.

<sup>97</sup>Così C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, 26.

<sup>98</sup>Malgrado le condizioni storiche in cui l'Assemblea Costituente si trova ad operare ed il ruolo certamente preminente svolto dalle forze politiche già parte del Comitato di Liberazione Nazionale, non può ritenersi infatti che i Padri Costituenti abbiano ignorato la questione del rango allo stesso ascrivibile, prevalendo semmai l'opinione relativa all'inopportunità di costituzionalizzare il nesso tra parlamentare e partito di provenienza, nella consapevolezza del fatto che la costituzionalizzazione dell'*assenza* del mandato imperativo non avrebbe inciso sul ruolo fondamentale dei partiti nella rappresentanza politica (cfr. Assemblea Costituente, *Atti*, sedute del 4 e 19 settembre 1946). Sul significato dell'articolo 49 Cost. in prospettiva storica, con particolare riguardo al ruolo svolto dai partiti del Comitato di Liberazione Nazionale nel dibattito “costituente”, rinvio invece a M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008, 1 ss.

ramente in partiti<sup>99</sup> ed assumendo gli stessi quale strumento per concorrere con *metodo democratico* a determinare la *politica nazionale*, ne riconosce il carattere di associazioni qualificate dal proprio ruolo politico<sup>100</sup>, valorizzandone altresì il carattere di strumento di *partecipazione permanente* dei cittadini alla determinazione delle scelte di governo<sup>101</sup>.

Si tratta del resto di un'opzione coerente con la riacquisita dignità dell'istituzione parlamentare come sede autonoma delle deliberazioni concretanti l'esercizio della funzione di governo della collettività, immediatamente comprovata dalla circostanza che, rispetto alla determinazione della *politica nazionale*, sono collocati su piani distinti la nozione di *politica generale del Governo* e quella di *indirizzo politico-amministrativo*<sup>102</sup>, a sancire la distinzione tra *sfera sociale* e sfera di svolgimento dell'indirizzo politico<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup>Sulle caratteristiche del dibattito svoltosi in Assemblea Costituente in merito all'art. 49 Cost., cfr. almeno G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, 7 ss., e, più recentemente, E. ROSSI, *La democrazia interna dei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 1 ss. Sul ruolo dei partiti come strumento della volontà dei cittadini, dovuto inoltre il rinvio ai "classici" scritti di V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., specie 210; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, cit., 225 ss.; e C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio dei partiti politici nell'ordinamento italiano*, in IDEM, *Raccolta di scritti*, cit., 374.

<sup>100</sup>All'esito di un compromesso faticosamente raggiunto, la disposizione mira inoltre ad evitare che attribuzioni costituzionali specifiche possano essere riconosciute solo ai maggiori partiti (come invece previsto dalla proposta presentata da Lelio Basso alla I Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, seduta del 19 novembre 1946: «articolo 3: Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in un partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese. Articolo 4: Ai partiti che nelle votazioni pubbliche abbiano raccolto *non meno di cinquecentomila voti*, sono riconosciute, fino a nuove votazioni, attribuzioni di carattere costituzionale a norma di questa Costituzione, delle leggi elettorali e sulla stampa, e di altre leggi»).

<sup>101</sup>Cfr. ancora V. CRISAFULLI, *Partiti, Parl., Governo*, cit., 211-212.

<sup>102</sup>Tale distinzione costituisce diretto portato delle elaborazioni teoriche dei due grandi Maestri italiani della funzione di governo, Mortati e Crisafulli, ai contributi dei quali non può non rinviarsi (ed in particolare a V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, Studi Urbinati, 1939, specie 82 ss. e C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano (1931)*, ristampa con prefazione di E. CHELI, Giuffrè, Milano, 2000, 30 ss.). La nozione di indirizzo politico (da Mortati inizialmente identificata con la funzione di governo come *quarta funzione* dello Stato) veicola infatti una svolta radicale e, una volta arricchita attraverso il ruolo riconosciuto ai partiti politici, consente di sistematizzare la strumentalità delle strutture del potere politico istituzionale all'attuazione compiuta dei principi di una democrazia pluralista. Il circuito dell'indirizzo politico muove, infatti, dalla scelta, da parte del Corpo elettorale, tra i diversi programmi dei partiti politici che, successivamente alla votazione della fiducia, diventano *indirizzo politico* vin-

In questo quadro, il concetto di Nazione indica pertanto un'entità politico-naturalistica che, riferita ad un gruppo sociale, rimane distinta dall'organizzazione dello Stato: un'entità astratta insomma, la cui consistenza può essere ricostruita alla luce dell'ispirazione liberal-democratica e della conformazione inclusiva dell'ordinamento repubblicano che, organizzato sulla base del principio rappresentativo, "tende" alla maggior identificazione possibile tra governanti e governati<sup>104</sup>.

Posto sul crinale di rapporti tra forma politica democratica e principio rappresentativo, il principio di rappresentanza della Nazione, comporta così non solo l'esclusione di un rapporto di rappresentanza *stricto iure* tra deputato (o senatore) e partito di appartenenza<sup>105</sup>, ma condiziona il significato dell'adesione di ciascuno di essi ai gruppi parlamentari menzionati dagli articoli 72, comma 3 Cost. ed 82 Cost.<sup>106</sup>, consentendo al singolo di discostarsi dalle direttive del partito di provenienza se ritenute in contrasto con l'interesse nazionale.

---

colante l'azione degli organi statuali chiamati a realizzarlo (così soprattutto V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, Studi Urbinati, 1939, specie 82 ss.). Che la distinzione tra sfera sociale e sfera istituzionale costituisca diretto prodotto delle elaborazioni teoriche ascrivibili a Mortati e Crisafulli è ricordato da ultimo da M. DOGLIANI, *op. ult. cit.*, 3.

<sup>103</sup>All'interno della sfera dell'indirizzo politico si colloca la *politica parlamentare* chiamata a formalizzare, in sede legislativa o di indirizzo, le scelte compiute in fase di determinazione della politica nazionale, così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali III*, Giuffrè, Milano, 2009, 555.

<sup>104</sup>Quello di Nazione non è del resto «originariamente e di per sé» un concetto proprio della scienza giuridica e lo diventa unicamente ai fini più circoscritti della giurisprudenza dommatica, quando l'ordinamento ad esso faccia diretto od indiretto richiamo, così V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. Dir.*, cit., 787 ss.: «Ridotto ai propri termini essenziali, il principio di nazionalità implica così che ogni Nazione dovrebbe essere organizzata a Stato entro i suoi confini naturali, realizzando la propria indipendenza dall'esterno e l'autogoverno all'interno» (793).

<sup>105</sup>Così L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1287 ss., 1290.

<sup>106</sup>I gruppi nascono infatti con l'entrata in vigore della legge elettorale proporzionale del 1919 (grazie alla quale per la prima volta i due maggiori partiti di massa socialista – socialista e cattolico – approdano in Parlamento) e le riforme regolamentari che ne riconoscono l'esistenza li disciplinano subito in quanto diretta espressione di un certo partito.

Le novelle regolamentari del 1920-1922 trasformano così i vecchi *Uffici* in *gruppi* non più costruiti per sorteggio ma in seguito alla volontaria adesione dei partecipanti, con il compito di designare i componenti delle varie Commissioni interne alla Camera (sui Regolamenti del 1920, v. per tutti, G. AMBROSINI, *I partiti politici (1921)*, Tipografia Carpi-

Interpretazione questa, puntualmente confermata da una risalente (ma mai smentita) sentenza della Corte costituzionale (la n. 14/1964) che al parlamentare riconosce espressamente il diritto di «votare secondo gli indirizzi del suo partito» ma anche quello di *sottrarsene*, esclusa la conformità a Costituzione di ogni diversa disciplina diretta ad imporre conseguenze sanzionatorie...(al singolo rappresentante) che in fase di voto si sia discostato dalle direttive del partito di provenienza (o del gruppo che di questo costituisce proiezione sul versante parlamentare)<sup>107</sup>.

La previsione costantemente riscontrabile nei regolamenti parlamentari di età repubblicana della facoltà di dissenso del singolo declina allora il principio di rappresentanza della Nazione in rapporto al ruolo costituzionale dei partiti politici e, anche nell'ambito di un assetto organizzativo interno incentrato sulla regola dell'obbligatoria adesione ad un Gruppo parlamentare<sup>108</sup>, garantisce l'accesso alle istitu-

---

ni e Zisoli, Firenze, 1921, specie 16 ss. e, specificamente sulla legittimità della disciplina di partito e di gruppo in relazione alla nascita dei primi partiti di massa, 39 ss.). Il carattere scarno del dibattito svoltosi in sede Costituente in materia di Gruppi conferma il carattere scontato degli stessi, sia come veicolo di emersione in Aula dei diversi orientamenti politici che come strumento di razionale organizzazione dei lavori, puntualmente costituzionalizzato laddove le Commissioni parlamentari sono chiamate ad esercitare funzioni di particolare rilievo (articoli 72 ed 82 Cost.), così in prospettiva storica, A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari*, cit., 24 ss.

<sup>107</sup>Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 14/1964 (in materia di nazionalizzazione delle aziende produttrici di energia elettrica), punto 2 del *Considerato in diritto*: «L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni; ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito. Da quanto premesso appare chiaro che la discussione circa i rapporti fra parlamentari e partiti, che si è svolta nel presente giudizio, non ha rilevanza ai fini della questione proposta. La quale deve essere risolta nel senso che nel caso in esame non sussiste violazione dell'art. 67».

<sup>108</sup>Sull'impostazione gruppocratica dei regolamenti parlamentari immediatamente conseguente al fatto che i gruppi costituiscono «la rappresentazione soggettiva degli orientamenti del corpo elettorale...sulle direzioni di sviluppo dell'ordinamento», cfr. G. FERARRA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1968, 317 ss. Di recente, tuttavia, il superamento della regola della necessaria adesione ad un gruppo politico è stato auspicato, in ragione del drastico mutamento del sistema politico e della rafforzata autonomia dei gruppi rispetto ai partiti (che si risolverebbe altresì nel mutamento

zioni rappresentative di istanze sociali non intercettate o rappresentate dai partiti, “innervando” la rappresentanza politica della linfa vitale costituita dalla volontà dei governati<sup>109</sup>.

È questo l’impianto dei Regolamenti del 1971 che, orientati a razionalizzare i lavori dell’Assemblea alla luce di un certo sistema politico<sup>110</sup>, certamente esaltano la centralità della rappresentanza parlamentare attraverso le attribuzioni dei Gruppi e della Conferenza dei Presidenti di gruppo<sup>111</sup>, ma bilanciano le stesse in modo equilibrato con la facoltà di dissenso dei singoli<sup>112</sup>.

Né l’autonomia di giudizio del singolo deputato o senatore incide in modo eccessivo sul funzionamento dell’Assemblea e sulla produzione della decisione ché, *rappresentazione* in Parlamento di partiti radicati nella società civile, i gruppi parlamentari sono in questi anni

---

di natura giuridica), da A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Giuffrè, Milano, 2008, 24 ss.

<sup>109</sup>Così G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005, 2.

<sup>110</sup>Sulla corrispondenza tra gruppi e partiti e sulla parità di diritti e poteri previste da tali regolamenti si sofferma S. SICARDI, *Parlamento (Organizzazione e funzionamento)*, In *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. IX, Utet, Torino, 1995, 656. I regolamenti del 1971 consentono peraltro di derogare al principio di corrispondenza tra Gruppo e partito attraverso l’applicazione di norme che consentono la costituzione dei c.d. Gruppi “autorizzati” (la cui costituzione è autorizzata appunto in deroga ai requisiti numerici previsti purché *rappresentativi* di partiti organizzati nel Paese) e quella di componenti politiche nell’ambito del Gruppo misto.

<sup>111</sup>In questa prospettiva, di recente, A. MANZELLA, *Gli anni Settanta*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant’anni*, Giuffrè, Milano, 2013, 9.

<sup>112</sup>Malgrado la sostanziale subordinazione del Gruppo alle direttive di partito – chiarissima anche nel collegamento contenutistico, puntualmente riscontrabile, tra statuti e regolamenti di gruppo da una parte e statuti e regolamenti di partito –, sia in fase di partecipazione alla discussione che di espressione del voto (di regola segreto) ed anche quando il parlamentare si sottoponga volontariamente ai mandati del proprio Collegio elettorale, del partito o del gruppo di appartenenza, la libertà di quest’ultimo risulta infatti ampiamente tutelata. A tale riguardo, a proposito dell’istituto del voto segreto, v. V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., specie 214-215: «Trovo fra le mie vecchie schede questa arguta osservazione di due uomini politici francesi, Caillaux e Chéron...che bisogna permettere il voto segreto *afin quel es élus puissent se cacher pour servir l’intérêt général*», aggiungendo poi che all’impiego distorto (a fini personalistici) del voto segreto occorre rimediare «garantendo nell’ambito di ciascun partito piena libertà di opinione e critica, regolare circolazione dei gruppi dirigenti nel rispetto dei canoni maggioranza-minoranza; rafforzando l’autorità dei gruppi parlamentari ed assicurando loro un’effettiva autonomia di decisioni e di comportamento».

tendenzialmente compatti e lo svolgimento del mandato in genere spontaneamente converge in direzione della disciplina di partito<sup>113</sup>.

L'esistenza di partiti connotati in senso ideologico non reclama infatti una disciplina tesa a garantire il nesso permanente tra eletto, gruppo e partito, come puntualmente comprovato dal fatto che il criterio *qualitativo* della rispondenza del gruppo ad un competitore elettorale è dato per implicito in quello *quantitativo* (costituito dal raggiungimento di un numero minimo di deputati o senatori)<sup>114</sup>, mentre le deroghe per la costituzione dei c.d. gruppi autorizzati (giacché di consistenza numerica inferiore a quella prescritta) hanno anch'esse come destinatari partiti dotati di sicuro radicamento sociale e territoriale<sup>115</sup>.

Benché spregiativamente indicata come *consociativa*, l'attività parlamentare di questo periodo, esprime così il rilancio delle Camere come «sede autonoma di elaborazione di indirizzi programmatici e scelte operative»<sup>116</sup> (sia sul versante della legislazione che su quello del controllo)<sup>117</sup> e traduce, nell'ambito di una significativa valorizzazione del compromesso parlamentare, il concorso *effettivo* dei partiti alla determinazione della politica nazionale<sup>118</sup>.

<sup>113</sup>Impiego volutamente la traduzione del termine *Repräsentation* che G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, tr.it. a cura di S. FORTI, Giuffrè, Milano, 1989, 69 ss., contrapponeva (per indicare in modo specifico la rappresentanza politica) a *Vertretung* indicativo della rappresentanza di diritto privato.

<sup>114</sup>Ciò risulta confermato dal rilievo limitato della mobilità parlamentare nel lungo periodo di vigenza di un sistema elettorale proporzionale, cfr. B. MALAISI, *La rappresentanza politica tra divieto di mandati imperativo e libertà di appartenenza al gruppo parlamentare*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Giappichelli, Torino, 2004, 119 ss.

<sup>115</sup>Così A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, cit., 25 ss.

<sup>116</sup>Sulla canonizzazione (la «più organica ed originale») della centralità parlamentare nella riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, v. almeno E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 343 ss., specie 344. Né poteva essere diversamente, vista l'esistenza di una minoranza forte sul piano sociale ma esclusa dal Governo e di una maggioranza stabilmente al governo ma quantomai instabile nel corso della legislatura, cfr. ancora M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990, 110-111.

<sup>117</sup>La prima parte degli anni Settanta è concordemente ritenuta l'epoca delle riforme di attuazione costituzionale (v. per esempio l'approvazione dello Statuto dei lavoratori, l. n. 300/1970; della legge attuativa del referendum, n. 352/1970; la legge istitutiva delle Regioni, n. 365/1970; la legge di riforma del diritto di famiglia, l. n. 151/1975). Su questa fase cfr. S. RODOTÁ, *Libertà e diritti dall'Unità ai giorni nostri*, Donzelli, Roma, 1997.

<sup>118</sup>Le conseguenze di tale impostazione dell'attività parlamentare sul versante della forma di governo sono note: la tendenza alla pari rappresentanza, unita al principio una-

## 5. Il diritto parlamentare della “governabilità”

Il legame peculiare tra prerogative del singolo deputato/senatore, prerogative dei gruppi e funzionamento della rappresentanza parlamentare come rappresentanza generale inizia invero a segnalare anomalie dalla seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso, quando la fase della centralità parlamentare (da taluni ritenuta invero più teorica che pratica)<sup>119</sup> comincia a recedere non solo perché l’aggravarsi dell’emergenza costituita dal terrorismo interno e dalla crisi economica internazionale crea le premesse per il *compromesso storico* e la formazione dei governi di unità nazionale, ma per l’ampio ricorso a prassi ostruzionistiche che, contestando l’impianto consensuale dei regolamenti parlamentari (di cui quelle prassi sono in realtà espressione) incidono fortemente sull’effettiva funzionalità delle Camere quali organi di direzione politica dello Stato.

Mano a mano che la conclusione dell’accordo di governo tra i due maggiori partiti dell’epoca (DC e PCI) tende a spostare la decisione sulle questioni maggiormente rilevanti in sede extra-parlamentare (depotenziando il Parlamento come sede di integrazione della politica nazionale), la crisi di funzionalità del procedimento legislativo inizia infatti a diventare intollerabile perché le norme regolamentari del 1971 – lo si è detto – postulano un’auto-limitazione spontanea nell’uso di alcuni degli strumenti di partecipazione alla discussione ed in assenza di questa portano ad una sostanziale paralisi decisionale<sup>120</sup>.

L’impiego distorto delle procedure esistenti veicola così il declino del modello della *centralità parlamentare* che, anche in ragione

---

nimistico nella predisposizione del programma e del calendario dei lavori (attenuando la distinzione di ruolo tra maggioranza ed opposizione) rivendicano infatti al Parlamento il ruolo di *motore* del sistema attraverso la determinazione dell’indirizzo politico, cfr. ancora M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, cit., 110.

<sup>119</sup> V. in particolare, S. CURRERI, *Riforme regolamentari e futuro del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, 763 ss., 769.

<sup>120</sup> Su questo profilo cfr. F. LANCHESTER, *Introduzione*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari*, cit., XVIII e S. CURRERI, *op. ult. loco cit.*, che sottolinea il legame tra l’inizio della stagione delle revisioni regolamentari e l’VIII Legislatura in cui si chiude l’esperienza della *solidarietà nazionale* ed entra in Parlamento la “pattuglia radicale”.

dell'impiego via via più consistente degli strumenti normativi a disposizione del Governo<sup>121</sup>, apre un dibattito foriero di sviluppi ampi, riguardanti non solo le possibili modifiche ai regolamenti parlamentari<sup>122</sup> ma le stesse norme costituzionali relative al ruolo di Parlamento e Governo (implicitamente ritenute inadeguate alle esigenze di una moderna democrazia industriale)<sup>123</sup>.

Inizialmente, tuttavia, l'obiettivo enunciato è quello di razionalizzare lo svolgimento dei lavori e l'andamento della discussione attraverso le riforme regolamentari, in particolare limitando l'impiego dei noti strumenti ostruzionistici.

La valorizzazione del ruolo dei gruppi parlamentari e la limitazione progressiva dei poteri del singolo parlamentare sono ritenuti coerenti con tali obiettivi e si traducono in proposte di riforma tese ad assegnare ai primi (e ai Presidenti di gruppo) una posizione di preminenza nel processo politico parlamentare, limitando i secondi attraverso la riduzione dei tempi della discussione e del potere di presentare emendamenti<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup>La prassi della reiterazione dei decreti-legge inizia infatti a consolidarsi già in questa fase.

<sup>122</sup>Fino all'inizio degli anni Ottanta, l'unica modifica apportata riguarda il Regolamento della Camera (in attuazione della L. n. 14/1978) e disciplina il controllo parlamentare sulle nomine operate dal Governo (obbligato a richiedere il previo parere delle Commissioni parlamentari individuate dal Presidente di Assemblea). Sul rapporto tra regolamenti parlamentari ed evoluzione del sistema politico-istituzionale v. almeno T. MARTINES, *Centralità del Parlamento e regole parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano, 1979, p. 534; S. TOSI, *Sistema politico-costituzionale e regolamento parlamentare: l'esperienza dal '71 alla VII legislatura*, *ivi*, p. 5 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Modello parlamentare e programmazione dei lavori*, in *Quad. cost.*, n. 1/1982, p. 206 ss.; nonché, in termini generali, G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, 379. Per un'analisi del contesto politico che, all'inizio degli anni Ottanta, conduce alle prime riforme regolamentari dell'"era della governabilità", cfr. invece S. MATTARELLA, *Gli anni Ottanta*, in AA. VV., *Regolamenti parlamentari*, *cit.*, 52 ss.

<sup>123</sup>Le tappe iniziali del dibattito sulla governabilità possono essere ripercorse attraverso il libro di S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano 1983. Più recentemente, v. S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale al governo Craxi*, in *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino, 2001, p. 400 ss., nonché P. A. CAPOTOSTI, *La difficile governabilità italiana: dal Governo di coalizione alle coalizioni di governo*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, 323 ss.

<sup>124</sup>La posizione di preminenza dei gruppi è inoltre associata all'inaugurazione del percorso di valorizzazione del ruolo del Governo in Parlamento. L'istituzione della *sessione di bilancio* risale infatti alle modifiche del 1983: riservando all'esame parlamentare dei docu-

Vale inoltre la pena di ricordare che la regola della votazione degli emendamenti per principi nasce in occasione della riforma regolamentare del 1981<sup>125</sup> quando, di fronte alla presentazione di un profluvio di emendamenti tesi ad impedire l'approvazione di quest'ultima (da parte dei componenti del Partito radicale), la Presidente della Camera dichiara di dover investire della questione la Giunta per il regolamento che, distinguendo tra procedimento legislativo ordinario e procedimento di approvazione delle riforme regolamentari, stabilisce di votare non sui singoli emendamenti ma sui *principi emendativi* individuati dalla stessa Giunta a partire dagli emendamenti presentati, così da arginare l'impiego del potere di presentare emendamenti a fini ostruzionistici (è questo il contenuto del c.d. "Iodo Jotti")<sup>126</sup>.

Per quanto qui specificamente rileva, è tuttavia la riforma regolamentare del 1987 a segnare uno spartiacque giacché, sulla scia del dibattito aperto dalla «grande riforma» istituzionale durante il Governo Craxi dell'VIII Legislatura<sup>127</sup>, essa colpisce "al cuore" la declinazione più classica dell'indipendenza del singolo parlamentare, costituita dal-

---

menti di bilancio presentati dal Governo una sorta di corsia protetta essa inaugura l'era dei provvedimenti "a data certa" (per i quali è garantito l'esame in tempi predefiniti) di cui ancora oggi si discute. Allo stesso anno risale inoltre l'approvazione dell'articolo 135-bis del Regolamento della Camera che, introducendo le interrogazioni a risposta immediata, concorre ad instaurare tra Commissioni e Governo «un dialogo botte e risposta», foriero di sviluppi ulteriori nell' "era del maggioritario". Per una ricognizione puntuale delle modifiche regolamentari degli anni Ottanta, cfr. S. TRAVERSA, *Le «novelle» alla riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in IDEM, *Il Parlamento tra la Costituzione e la prassi*, Giuffrè, Milano, 1989, 477 ss., specie 481 ss.

<sup>125</sup>La riforma regolamentare del 1981 riguarda in particolare il superamento del principio unanimitario in materia di programmazione dei lavori della Camera dei Deputati.

<sup>126</sup>In senso critico sull'interpretazione del regolamento data dal Presidente della Camera relativamente al potere di iniziativa delle proposte di modifica regolamentare, cfr. G.U. RESCIGNO, *La riforma regolamentare alla Camera. I. Anomalie del procedimento e spirito della riforma*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1982, 199 ss., nonché, più tardi S. CURRERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995, 410 ss. Sull'inevitabile flessibilità del «diritto parlamentare autonomo» di fronte alle superiori esigenze del processo politico e sul ruolo in questa logica ascrivibile al Presidente di Assemblea è ritornata di recente M. MANETTI, *I limiti della politica nel diritto parlamentare*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2013, 308.

<sup>127</sup>Cfr. S. TRAVERSA, *op. ult. cit.*, 493 e ampiamente G. AMATO, *Una Repubblica da riformare: il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1980.

la *segretezza* del voto, riducendo drasticamente i casi di ammissibilità dello scrutinio segreto nelle votazioni parlamentari<sup>128</sup>.

L'abbandono della regola del voto segreto era del resto auspicato da tempo in nome di una rivalutazione in senso pubblicistico del libero mandato<sup>129</sup> che, grazie alla trasparenza dei processi decisionali in Parlamento, avrebbe dovuto contribuire a riedificare il sistema politico nel suo complesso, "colpevole" di aver progressivamente occupato interi settori della vita amministrativa dello Stato, tradendo la nobile funzione di reinterpretare le istanze sociali nella prospettiva di una direzione di sviluppo da imprimere all'intero ordinamento attraverso la dialettica parlamentare<sup>130</sup>.

L'esigenza di porre rimedio alla crescente crisi di funzionalità dell'istituzione parlamentare<sup>131</sup> è inoltre affrontata attraverso

---

<sup>128</sup>La modifica è approvata il 23 luglio 1987. Anche all'esito di tale riforma, tuttavia, la segretezza durante le votazioni parlamentari, rimane garantita in materia elettorale e di riforma regolamentare (oltre che relativamente alle leggi riguardanti la disciplina di diritti fondamentali). Sulla questione del voto segreto v. almeno S. TRAVERSA, *La questione del voto segreto*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, cit., 473 ss.; B. PEZZINI, *La questione del voto segreto*, in *Diritto e società*, 1985, 159 ss.; nonché, da ultimo, F. BIONDI DAL MONTE, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, disponibile in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>129</sup>In tal senso già P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli. Scritti su le fonti normative e su temi vari di altro diritto*, cit., 679 ss.

<sup>130</sup>Il rinvio è alla polemica anti-partitocratica guidata, già negli anni Sessanta, da G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Giuffrè, Milano, 1968 e IDEM, *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963. Al dibattito partecipa anche L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti, ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia*, Roma, 1963, ora in IDEM, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, 77 ss. e più tardi IDEM, *L'attuazione della Costituzione in materia di rappresentanza tra partiti e istituzioni*, in *Atti del Convegno su Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana* (Cadenabbia, 18-19 settembre 1965), Bergamo, s.d., anch'esso ripubblicato in *Costituzione, partiti*, cit.. Più tardi, sulla tendenza dei partiti ad occupare «in senso totalitario» apparato governante e società civile, v. anche D. NOCILLA, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, 543 ss., specie 574.

<sup>131</sup>La crisi delle istituzioni rappresentative, oltre che indubbio portato della fluidità via via più ampia dei rapporti tra le forze politiche e della ridotta capacità delle stesse di autoregolare il conflitto in Parlamento, consegue tuttavia alla crescente difficoltà di rappresentare in Parlamento la conflittualità sociale. Relativamente a questo profilo, rinvio al "classico" studio di J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo (1973)*, Laterza, Roma-Bari, 1976 e, sulla base di un completo capovolgimento di prospettiva degli istituti su cui poggia la concezione liberale classica del diritto e dello Stato, a N. LUHMANN, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale (1983)*, Giuffrè, Milano, 1995, specie 115 ss.

l'abbandono del principio di pari rilevanza di tutti i gruppi in favore del criterio c.d. ponderale; la ridefinizione del numero e delle competenze delle Commissioni permanenti (tale da consentire a ciascuna Commissione il governo politico-legislativo del settore affidato)<sup>132</sup>; l'approvazione di regole dirette a garantire la preminenza del Governo in fase di definizione delle priorità della programmazione (attraverso indicazioni di cui occorre tenere conto nella predisposizione di programmi e calendari) e la riduzione dei tempi di intervento dei singoli parlamentari e del numero degli emendamenti da sottoporre a discussione<sup>133</sup>.

Non si tratta evidentemente di norme immediatamente incidenti sull'ambito applicativo dell'articolo 67 Cost. ma senz'altro di scelte che, idonee a ridimensionare il contributo dei singoli in fase di raggiungimento del compromesso parlamentare, tradiscono un'impostazione di metodo destinata ad avere sviluppi discutibili in ordine al concetto di *rappresentanza nazionale*.

Nella logica del rafforzamento della maggioranza di governo si colloca infine la modifica del comma 4 dell'articolo 19 R.C. (cui si è accennato nel paragrafo iniziale di questo lavoro) che, per garantire la *rappresentatività* dei gruppi nelle Commissioni, prevede l'istituto della sostituzione *temporanea* di singoli deputati in occasione della discussione su particolari progetti di legge.

---

<sup>132</sup>A tal fine, rispetto al principio base della specularità delle competenze con i modelli ministeriali si privilegia infatti, per quanto possibile, «il criterio di unificazione delle materie per settori organici e integrati, ancorché trasversali alle competenze ministeriali», cfr. la Relazione dei deputati F. BASSANINI, T. GITTI, illustrativa della proposta di modifica dei Regolamenti presentata il 23 luglio 1987, in *Atti parlamentari della X Legislatura*, doc. II/4 e *passim*. L'impatto di tale riorganizzazione sul numero delle Commissioni permanenti è tuttavia ridotto, dal momento che queste passano da 14 a 13 (salvo essere riportate al numero originario nel 1996). Le nuove regole approvate in materia di composizione dell'Ufficio di Presidenza della Camera ("aperto" all'ingresso dei rappresentanti dei gruppi autorizzati in corso di legislatura) sembrano invece incoerenti con la volontà di semplificazione del processo politico-legislativo.

<sup>133</sup>Sugli effetti ascrivibili alle riforme regolamentari degli anni Ottanta, dovuto il rinvio allo studio di G.G. FLORIDIA, S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nella evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1991, 225 ss., ripubblicato in G.G. FLORIDIA, *Scritti minori*, Giappichelli, Torino, 2008, 105 ss. Più di recente, per un'analisi complessiva delle modifiche regolamentari ispirate dalla retorica della governabilità, cfr. F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012, 1 ss. ed E. OLIVITO, *Le inesaurite ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I, 39 ss., specie 53-57.

La nuova disposizione che consente al deputato che non possa intervenire di essere sostituito da un collega dello stesso gruppo «anche se facente parte del Governo in carica» muove infatti dall'esigenza di attenuare i discutibili effetti scaturenti dall'applicazione della precedente versione del comma 4 dell'articolo 19, diretto a stabilire un'incompatibilità tra la qualità di componente del Governo e quella di componente della Commissione.

Fino alla revisione in discorso, tale incompatibilità imponeva infatti ai Gruppi di procedere alle sostituzioni conseguenti con il risultato di consentire a molti deputati di far parte stabilmente di più di una Commissione (talora in qualità di titolari, talaltra come “sostituti” di un collega facente parte della compagine di governo).

Diversamente, l'innovazione del 1987 formalizza il compromesso raggiunto tra le forze politiche per ovviare all'interpretazione data alle norme vigenti dalla Giunta per il Regolamento che di fatto (in genere) distribuiva tra le Commissioni solo i quattro quinti dei parlamentari (con effetti di dubbia legittimità costituzionale): consentendo al deputato che non possa intervenire di essere sostituito da un collega del gruppo anche se *facente parte del Governo in carica* essa attenua così il “disagio” della maggioranza parlamentare nella gestione della regola preesistente dell'incompatibilità, ferma restando l'esigenza, ai fini della sostituzione, della richiesta formulata dal sostituito.

## 6. *Segue. Gli anni Novanta*

È invero la riforma elettorale del 1993 (che sostituisce una formula di tipo proporzionale con una di stampo maggioritario) ad imprimere al percorso di modifica delle procedure parlamentari la spinta decisiva ai fini della correzione dell'impianto dei regolamenti del 1971<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup>L'approvazione della legge di riforma dei sistemi elettorali di Camera e Senato si inserisce come si è visto in un processo evolutivo inaugurato già tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, quando le maggiori forze politiche del Paese abbandonano l'idea del compromesso storico e, puntando all'alternanza al governo del Paese, aderiscono all'idea della primazia dell'Esecutivo nell'esercizio dell'indirizzo politico quale elemento essenziale delle forme parlamentari delle moderne democrazie industriali. Se a tali riforme si affianca l'impiego massiccio di ampie deleghe legislative al Governo, così da esautorare il ruolo fino a quel momento assolto nell'*iter legis* dalle Commissioni parlamentari, si ha la misura del cambiamento in corso, cfr. G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1994, 595 ss. Sui regola-

In modo ritenuto coerente alla torsione maggioritaria indotta nel sistema politico dal cambiamento della formula elettorale<sup>135</sup>, le nuove regole operano infatti in una duplice prospettiva: la prima, consueta, si traduce nell'ulteriore rafforzamento dell'impostazione gruppo-centrica dei regolamenti – a discapito delle prerogative del singolo – in una logica di razionalizzazione delle procedure ritenuta funzionale al buon andamento dell'attività parlamentare.

Non diversamente possono essere interpretate le norme approvate alla Camera in materia di programmazione (bi o trimestrale) dei lavori (che “consegnano” alla disciplina di partito e di gruppo le relative decisioni, adottate dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo facendo valere il peso numerico dei rispettivi iscritti)<sup>136</sup>; quelle relative alla discussione sul programma in Aula (che rendono possibili solo interventi svolti in nome dei Gruppi)<sup>137</sup>; le scelte in materia di predisposizione/approvazione del calendario tri-settimanale dei lavori (ancora una volta dominato dai Gruppi)<sup>138</sup>; la disciplina, infine, della presentazione

---

menti parlamentari come *atti primigenii dell'indirizzo politico dello Stato*, il rinvio ovviamente è a G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesouro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, cit., specie 348.

<sup>135</sup>A tale evoluzione del sistema politico-istituzionale va associata inoltre un'accentuazione del ruolo di garanzia del Presidente di Assemblea quale garante dell'applicazione imparziale dei regolamenti parlamentari, su cui vedi almeno M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in AA. VV., *Decisioni conflitti e controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Parma 29-30 ottobre 2010, Jovene, Napoli, 2012, 3 ss. e C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, 741 ss. I tentativi di rimodellare l'assetto dei rapporti tra Capo dello Stato, Presidente del Consiglio, Ministri e Parlamento portati avanti da ben due Commissioni bicamerali (una presieduta da Ciriacco De Mita e poi da Nilde Iotti, la seconda da Massimo D'Alema) rimangono invece privi di esito.

<sup>136</sup>Cfr. art. 23, comma 6, R.C. (modificato nel 1997), su cui già S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, 164, nota 11. Anche al Senato spetta alla Conferenza dei capigruppo (in via esclusiva) il compito di definire il calendario dei lavori (art. 55.3 R.S.), di determinare la ripartizione dei tempi della discussione fra i gruppi (art. 55.5 R.S.), di fissare i termini per la presentazione degli emendamenti alla legge finanziaria e di bilancio (art. 128.5 R.S.), di indicare le materie su cui si svolgono le interrogazioni a risposta immediata, comunque formulate da un senatore per gruppo (art. 151-bis R.S.).

<sup>137</sup>Cfr. l'art. 40 R.C., commi 3 e 4.

<sup>138</sup>L'unica misura volta a tutelare il ruolo dei singoli deputati è costituita dalla riserva, in loro favore, di un quinto del tempo complessivo che il calendario concede per la discussione di un argomento (cfr. art. 24 R.C.).

di interpellanze urgenti od interrogazioni a risposta immediata, “riservate” ai soli Capigruppo<sup>139</sup>.

E le modifiche introdotte a fini di razionalizzazione della discussione e presentazione degli emendamenti in Aula od in Commissione sottendono una logica analoga giacché, pur garantendo formalmente al singolo parlamentare il diritto di esprimere la propria opinione se in dissenso dal Gruppo di appartenenza<sup>140</sup>, subordinano l’operatività della garanzia alla valutazione discrezionale del Presidente di Assemblea, cui spetta stabilire «modalità e limiti degli interventi»<sup>141</sup> o la rilevanza degli emendamenti presentati dai singoli<sup>142</sup>, ferma restando la ritenuta «piena correttezza della prassi applicativa secondo cui anche gli interventi dei deputati dissenzienti<sup>143</sup> devono mantenersi nei limiti di tempo complessivamente assegnati» alla trattazione dell’argomento<sup>144</sup>.

Le regole sommariamente richiamate si inseriscono tuttavia nell’orbita di un progetto più ampio, teso ad istituzionalizzare la c.d. *democrazia dell’alternanza* attraverso la predisposizione, in favore del Governo e della maggioranza parlamentare, di una serie di strumenti funzionali ad attuare il proprio indirizzo politico.

L’intreccio progressivamente consolidatosi tra modifiche regolamentari e riforme istituzionali ha ampliato, del resto, il fine ultimo delle prime: la volontà di razionalizzare tempi e procedure è ormai associata ad una diversa filosofia di fondo e l’obiettivo della semplifi-

<sup>139</sup>Cfr. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000: il Parlamento*, Cedam, cit., specie 90-92.

<sup>140</sup> V. artt. 83.1 R.C. per l’esame delle leggi in Assemblea; 85-bis. 3 R.C. per gli emendamenti; 118-bis R.C. per la discussione del documento di aggiornamento al DEF.

<sup>141</sup>V. art. 83.1 R.C.

<sup>142</sup>V. art. 85-bis. 3 R.C.

<sup>143</sup>A tutela del dissenso dei singoli deputati è infatti prevista la riserva di un quinto del tempo complessivo che il calendario concede per la discussione di un argomento (cfr. art. 24 R.C.).

<sup>144</sup>Cfr. Seduta della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati, 23 marzo 1995, e le riflessioni di C. DE CARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII Legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, 360 ss., specie 374-375. Malgrado il temperamento costituito dalla non applicabilità del contingentamento dei tempi al procedimento di conversione dei decreti-legge, il *diritto al contraddittorio* del singolo parlamentare è così drasticamente ridimensionato in favore di un non meglio specificato «diritto della maggioranza alla decisione» (cfr. ancora IDEM, *op. ult. cit.*, 373). Nella stessa direzione si orientano inoltre le modifiche regolamentari approvate al Senato, salvo il fatto che a favore del singolo parlamentare continuano ad operare gli articoli 84.1 e 109.2 R.S., volti ad escludere la durata degli interventi dei parlamentari dissenzienti dal computo del tempo assegnato al Gruppo di appartenenza.

cazione del processo politico parlamentare attraverso il rafforzamento del ruolo dei soggetti collettivi risulta associato a nuovi schemi<sup>145</sup>, ritenuti parte integrante di un disegno più ampiamente riguardante una ridefinizione dell'assetto istituzionale ritenuta indispensabile per il "buongoverno" della società<sup>146</sup>.

I meccanismi procedurali introdotti vanno letti, pertanto, non solo nella logica della realizzazione del programma dei lavori (redatto secondo le indicazioni del Governo e dei gruppi parlamentari di maggioranza<sup>147</sup> e "garantito", quanto al rispetto delle scadenze previste, dal c.d. contingentamento dei tempi)<sup>148</sup>, ma in quanto orientati a definire il c.d. *statuto dell'opposizione*, sia in fase di *programmazione dei lavori* (riservando comunque una quota del tempo a disposizione in favore degli argomenti indicati dai gruppi dissenzienti) che di svolgimento dell'*iter legis*, assicurando visibilità alle iniziative politiche delle minoranze, in particolare attraverso le previsioni che consentono, durante il procedimento in Assemblea, di presentare e far votare proposte *alternative*, così da incentrare la discussione sui progetti di legge su un chiaro confronto fra scelte contenute nei testi della maggioranza e controproposte delle minoranze<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup>Per un'analisi approfondita dell'evoluzione dei regolamenti parlamentari nella disciplina delle prerogative dell'opposizione riconducibili al c.d. *statuto delle opposizioni*, rinvio a G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, Il Mulino, Bologna, 2012, 265 ss.

<sup>146</sup>In via generale, sull'analisi delle *forze* che oggi spingono ogni decisione politica sempre più nelle mani dei governi, v. P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Seuil, Paris, 2015.

<sup>147</sup>Sulla base delle indicazioni del Governo e dei gruppi, la programmazione è deliberata dalla Conferenza dei capigruppo purché si raggiunga un consenso dei Presidenti di gruppo corrispondente a tre quarti dei componenti dell'Assemblea. In difetto della maggioranza richiesta ai fini della deliberazione della Conferenza dei Capigruppo, alla Camera dei Deputati è invece il Presidente d'Assemblea a predisporre il calendario, fermo restando, anche in questo caso, l'inserimento nell'agenda dei lavori delle proposte dei gruppi di opposizione, in modo da garantire agli stessi un quinto del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato. Al Senato invece, *dominus* incontrastato della programmazione dei lavori è la Conferenza dei capigruppo.

<sup>148</sup>Il contingentamento dei tempi consiste nella predeterminazione dei tempi disponibili per i vari gruppi e per i deputati che intendano esprimere posizioni a titolo personale.

<sup>149</sup>Ciò accade riservando al relatore di minoranza eventualmente designato dai gruppi dissenzienti al momento della trasmissione in Aula del testo votato dalla commissione (cui è comunque assegnato un relatore), svariate prerogative (cfr. artt. 24, comma 10, R.C.; 83, comma 1-bis, R.C.; 86, comma 5-bis, R.C.; 87, comma 1-bis, R.C.). Tra le modifiche rientrano anche le novelle specificamente riguardanti l'esercizio delle funzioni di *controllo*, di

Come siano andate le cose in termini di attuazione delle riforme in discorso è storia nota: mi sembra sufficiente ricordare che gli esiti sono stati inferiori alle aspettative, sia sul versante del miglioramento del grado di efficienza dei lavori parlamentari, che su quello dell’auspicata coagulazione del quadro politico<sup>150</sup>.

Il funzionamento complessivo delle scelte regolamentari era del resto affidato non semplicemente al rispetto dei tempi di esame dei provvedimenti (c.d. contingentamento dei tempi) ma, in via preliminare, alla coesione effettiva dei gruppi parlamentari che, a dispetto dei motivi ispiratori della riforma, è risultata spesso carente, sia tra i gruppi politicamente omogenei al Governo che tra i gruppi parlamentari di minoranza (tanto in fase di inserimento nel calendario dei lavori di iniziative politiche in grado di contrapporsi alle iniziative dei gruppi di maggioranza che durante l’*iter legis*)<sup>151</sup>.

Non è possibile soffermarsi in questa sede sulle innumerevoli distorsioni che le riforme regolamentari di fine anni Novanta hanno avuto in fase attuativa, in ragione della scarsa capacità dell’Esecutivo di “conquistare” il sostegno effettivo delle componenti politiche della

portata più ridotta in verità, ma comunque preordinate a garantire – almeno sulla carta – una serrata interlocuzione tra il Governo e le opposizioni.

<sup>150</sup>Sugli esiti tutto sommato “modesti” delle riforme in discorso, cfr. da ultimo, R. PERNA, *Il restauro regolamentare del procedimento legislativo*, in (a cura di) V. LIPPOLIS, N. LUPO, *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Quaderni de Il Filangieri (2015-16)*, Jovene, Napoli 2017, 83 ss., specie 89-95.

<sup>151</sup>I gruppi politici hanno infatti continuato a valorizzare la possibilità di presentare e votare un alto numero di emendamenti “costringendo” il Governo a far prevalere “diversamente” i propri intenti. La prassi della presentazione di maxi-emendamenti interamente sostitutivi (del testo modificato) seguiti dalla posizione della questione di fiducia può ritenersi ispirata da tale fenomeno ed in particolare dalla scoraggiante prospettiva (per il Governo) di dover votare in Aula un numero ingente di proposte emendative. Essa consente infatti di concentrare l’intera fase decisionale in Assemblea sul passaggio procedurale del voto bloccato sul testo proposto dal Governo, con il duplice effetto di “compattare” i gruppi che questo sostengono intorno al provvedimento “fiduciato” – consentendo di verificare in modo puntuale l’adesione dei singoli parlamentari alle direttive di gruppo (visto l’obbligo di votare il testo deciso dall’Esecutivo con *voto palese*) – e di degradare gli interventi delle opposizioni a mere manifestazioni oratorie in fase di discussione generale del testo in Aula e di dichiarazioni di voto. Sulla scarsa attuazione delle modifiche regolamentari relative alla semplificazione del procedimento legislativo, cfr. N. LUPO, *Il procedimento in assemblea nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Parlamento e bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Quaderno de *Il Filangieri* (2007), Jovene, Napoli, 2008, 125 ss., 136.

maggioranza rappresentate in Parlamento e dell'incapacità delle opposizioni di esercitare le prerogative di "Governo in attesa" (sia in Commissione che in Aula).

Per quanto qui rileva, occorre tuttavia sottolineare che, il sostanziale insuccesso delle modifiche di fine anni Novanta ha sollecitato riflessioni ulteriori in ordine all'opportunità di intervenire nuovamente sulle regole organizzative, agendo questa volta sui requisiti di costituzione, scioglimento e funzionamento delle articolazioni "di base" del Parlamento.

Senonché, anche tali proposte<sup>152</sup>, ispirate dall'idea che l'efficienza decisionale dell'istituzione parlamentare costituisca conseguenza automatica della "riproduzione" all'interno di essa di un assetto politico "semplificato" garantendo la compattezza delle coalizioni "elettorali" durante la legislatura<sup>153</sup>, appaiono discutibili.

Benché eterogenee – in quanto talora finalizzate a garantire la formazione di Gruppi di coalizione, talaltra la corrispondenza tra gruppi politici e competitori elettorali durante l'intera legislatura (finalità solo in apparenza sovrapponibile alla prima)<sup>154</sup>, in qualche altra occasione, infine, volte unicamente ad evitare un'eccessiva frammentazione dei gruppi inizialmente costituiti in funzione del buon andamento dei lavori parlamentari (in particolare al fine di precludere una sovrarappresentazione dei gruppi più piccoli negli organi collegiali minori del Parlamento)<sup>155</sup> – esse sono infatti finalizzate ad evitare che i grup-

---

<sup>152</sup>Mi riferisco alle proposte presentate durante la XVI Legislatura (2008-2013).

<sup>153</sup>Cfr., con specifico riguardo all'impostazione complessiva di tali proposte, G. DE VERGOTTINI, *Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, IB M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia: liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, II, Aracne, Roma, 2010, 231 ss.; nonché E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009, 5 ss., 6, in particolare M. RUBECCHI, *Dai partiti ai Gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, ivi, 31 ss.

<sup>154</sup>Mi riferisco in particolare alla proposta di abolizione del gruppo misto (o delle sue componenti politiche) e all'introduzione della figura del parlamentare non iscritto, quale alternativa all'obbligatoria adesione ad un gruppo, su cui v. in via generale A. CIANCIO, *I Gruppi*, cit., 259 ss.

<sup>155</sup>Per un riesame sistematico delle proposte di riforma presentate durante la XVI Legislatura rinvio a D. PICCIONE, *I Gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 1 ss., cui *adde*, per ciò che riguarda le proposte successivamente presentate (in particolare quelle contenute nello *Schema di modifica regolamentare predisposta dal Gruppo di lavoro sulle riforme della Camere e adottato come testo base nella se-*

pi formatisi all’inizio della legislatura si scompongano in tante piccole entità (per poi magari variamente ricomporsi) e tendono a contrastare il trasferimento dei *singoli* parlamentari dal gruppo cui hanno inizialmente aderito ad altro gruppo<sup>156</sup>.

Proprio il discusso fenomeno del “cambio di casacca” da parte dei *rappresentanti della Nazione* fornisce tuttavia un angolo visuale privilegiato della tenuta delle regole procedurali al variare del contesto politico e disvela il limite di scelte organizzative tese ad ignorare l’esigenza di una rilettura ampia del rapporto tra eletti, gruppi e partiti di riferimento<sup>157</sup>, anche alla luce del diverso modello di partito concretamente operante nella società civile<sup>158</sup>.

*duta dell’8 gennaio 2014*), S. CURRERI, *Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*, in *Quaderni de Il Filangieri (2015-16)*, cit., 117 ss., specie 140-144.

<sup>156</sup>Sul fenomeno del transfughismo, diventato *quantitativamente* rilevante dalla XII Legislatura, cfr. C. DE CARO BONELLA, *I gruppi parlamentari nella XII Legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, 360 ss. Per un puntuale resoconto dei trasferimenti avvenuti durante la XIII Legislatura, v. invece S. CURRERI, *I Gruppi parlamentari nella XIII Legislatura*, *ibidem*, 1999, 288 ss. Né può tacersi che il passaggio (nel 1987) dalla regola del voto segreto a quella del voto palese ha “drammatizzato” il c.d. “voto di coscienza” del singolo parlamentare (il voto operato in difformità rispetto alle indicazioni del gruppo parlamentare di appartenenza), esponendo il medesimo alle conseguenze sanzionatorie decise dal gruppo, fino a determinare, in casi estremi, l’espulsione o l’uscita volontaria. Sul “voto di coscienza” del singolo parlamentare e sulle conseguenze non necessariamente “di rottura” dei rapporti tra questi ed il gruppo, cfr. tuttavia la casistica indicata in G. BRUNELLI, P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto sulle questioni di coscienza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012, specie pp. 8 ss.

<sup>157</sup>È significativo del resto che una parziale risposta alla debilitazione della democrazia dei partiti riguardi comunque la democrazia praticata “dai partiti”, ciò che risulta puntualmente comprovato dalle norme della legge sulla comunicazione politica (L. 28/2000) – in cui permane un riferimento *generico* ai «soggetti politici» che, ora identificati nelle formazioni rappresentate nel Parlamento nazionale ed europeo, nonché nelle Assemblee elettive regionali e locali, ora nelle formazioni *non* rappresentate nelle Assemblee da rinnovare «purché presenti nel Parlamento europeo o in uno dei due rami del Parlamento», includono anche i partiti politici non presentatisi alle elezioni ma costituitisi in gruppo (o quale componente politica del Gruppo misto) legittimati ad avvantaggiarsi delle relative norme – e dalla Legge n. 13/2014 che consente ai cittadini di effettuare donazioni fiscalmente detraibili (o di destinare il 2 per mille dell’IRPEF) in favore di partiti che (previa verifica dei requisiti di trasparenza e democraticità) si siano registrati, purché gli stessi: a) abbiano presentato candidature in almeno tre circoscrizioni o regioni al Parlamento nazionale o in un consiglio regionale o in una circoscrizione per il Parlamento europeo; oppure (b) abbiano ottenuto almeno un candidato eletto nel Parlamento nazionale od europeo (cfr. gli articoli 10.1 a e 10.1 b della Legge n. 13/2014).

<sup>158</sup>Consapevole della relatività della distinzione tra «Parlamenti-arena» e parlamenti di mediazione (elaborata come noto da N. POLSBY, *Legislatures*, in *Handbook of Political*

A dispetto degli intenti perseguiti dai sostenitori della “democrazia decidente”, fenomeni come la costituzione di gruppi parlamentari non corrispondenti ai partiti aggregatisi in occasione della competizione elettorale ed il costante e ripetuto passaggio di singoli parlamentari da un gruppo all’altro (sia all’interno della coalizione che in modo trasversale alla bipartizione maggioranza/opposizione) si sono infatti perpetuati senza soluzione di continuità – con evidenti effetti compromissori dell’auspicata razionalizzazione dei meccanismi decisionali<sup>159</sup> – in ragione dell’incapacità del sistema politico-partitico di assorbire a livello istituzionale il pluralismo e la divisione sociale<sup>160</sup>.

In modo a ben vedere conseguente alla struttura oligarchica di “partiti-cartello”<sup>161</sup>, il personale politico, “abbarbicato” alle posizioni di potere dentro le istituzioni, è infatti costantemente disposto a “rivedere” la propria appartenenza e propenso non solo a migrare verso altro gruppo ma, in via generale, a limare le differenze reciproche nel tentativo di conquistare il c.d. “elettore mediano”<sup>162</sup>.

---

*Science*, (a cura di) F. I. GREENSTEIN e N.W. POLSBY, vol. V, Reading (Mass.), 1975, 301), non posso che ricordare – a proposito dell’incidenza esplicita dall’atteggiarsi del vincolo di partito sull’evoluzione del parlamentarismo inglese –, le riflessioni già sviluppate da L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica (Relazione al III Convegno nazionale di studio della Democrazia cristiana tenutosi a San Pellegrino Terme dal 13 al 16 settembre 1963)*, ora in IDEM, *Costituzione, partiti, istituzioni*, raccolta di scritti ripubblicati a cura di M. OLIVETTI, Il Mulino, Bologna, 2009, 77 ss., specie 97-99.

<sup>159</sup>Non parlo volutamente degli episodi di trasformismo qualificati addirittura come “compravendita di parlamentari” o di voti in quanto mi pare esemplificativo di un malcostume dei singoli non affrontabile attraverso modifiche regolamentari ordinariamente proposte ad occuparsi di una razionale collocazione dei Gruppi parlamentari nel processo politico parlamentare. Sull’esigenza di razionalizzare la disciplina dei Gruppi parlamentari in relazione all’esistenza del vincolo di coalizione tra i partiti, rinvio invece a G. CASTIGLIA. C. GATTI, *Dai partiti alle coalizioni: i Gruppi parlamentari dopo il maggioritario*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, vol. II, Pisa University Press, Pisa, 2007, 275 ss. e 283 ss.

<sup>160</sup>Così G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in AA. VV., (a cura di) G. BRUNELLI, C. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Scritti in onore di L. Carlsare*, V, Jovene, Napoli 2009, 1777 ss., 1783, che evidenzia altresì il venir meno, unitamente alla perdita di legittimazione sociale, della capacità dei partiti di porsi a capo delle dinamiche politiche, orientando il corpo sociale attraverso visioni di ordine generale.

<sup>161</sup>Riprendo l’espressione di N. URBINATI, *La parabola della democrazia dei partiti*, in *Il Sole24Ore*, n. 264, 1° ottobre 2017, 21.

<sup>162</sup>Che poi l’autoreferenzialità del sistema politico e la separatezza dei partiti dalla società civile siano state accentuate dalla torsione maggioritaria del sistema elettorale è reso

Senonché, ribadito che il fenomeno della mobilità parlamentare è cosa distinta, sia dal rafforzamento del principio di corrispondenza tra gruppi e competitori elettorali, che dall'introduzione di norme tese a consentire la formazione di gruppi in corso di legislatura solo se derivanti dalla fusione di formazioni preesistenti (vietando invece la formazione di gruppi in modo indipendente dal previo "passaggio" elettorale)<sup>163</sup>, vale la pena ricordare che proposte di riforma regolamentare ispirate dal principio di corrispondenza tra dato elettorale e dato parlamentare non solo reclamano un costante e puntuale coordinamento con la formula elettorale vigente ma irrigidiscono fortemente il quadro parlamentare, precludendone l'adeguamento ad ogni eventuale mutamento del quadro politico (per esempio a scissioni o fusioni di partiti che trovino adesione tra componenti di Gruppi già costituitisi)<sup>164</sup>.

---

evidente dalla forza dei numeri, che lascia emergere un legame indiscutibile tra quest'ultima e l'incremento del fenomeno della mobilità parlamentare, non solo relativamente alla legislazione entrata in vigore per l'elezione della Camera e del Senato nel 1993 ma alla stessa legge del 2005 (la n. 270) che ha peggiorato anzi il quadro complessivo, in prima battuta esasperando il ruolo dei partiti nella formazione delle liste, salvo cercare di stabilizzare il risultato elettorale attraverso l'attribuzione di un premio di maggioranza alla *coalizione di partiti* più votata. Sulla proliferazione dei gruppi parlamentari quale fenomeno legato ad una legislazione elettorale «di ispirazione maggioritaria» innestata su «una tradizione accentuatamente proporzionalistica» v. già P. CARETTI, *I Gruppi parlamentari nell'esperienza delle XIII Legislatura*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, 54 ss. (55) e, quanto ad incremento quantitativo dei casi di mobilità parlamentare, gli autori già citati in nota 155.

<sup>163</sup>Auspica l'introduzione di regole dirette a vietare la formazione di gruppi in corso di legislatura se privi del previo passaggio elettorale P. CARETTI, *op. ult. cit.*, 56. Sulla differenza tra cambiamento di gruppo operato dal parlamentare singolo e «trasformismo organizzato e collettivo» (costituente un'ipotesi di *frammentazione* del gruppo parlamentare), v. invece già V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960, 597 ss., specie 606 ss. Sull'introduzione di norme anti-frammentazione tese ad escludere la costituzione di nuovi gruppi parlamentari «se non scaturiti dalla fusione dei gruppi parlamentari corrispondenti alle liste che si sono sottoposte al vaglio elettorale» è ritornato inoltre, L. ZANDA, *Camere, prima del voto cambiamo i regolamenti*, in *Il Sole24Ore*, 2 giugno 2017, n. 145, 6, anche in relazione alla circostanza che dal 2013 i gruppi parlamentari (nella sola Camera dei Deputati) sono passati da 10 a 17.

<sup>164</sup>In via generale, ritiene non opportuna la previsione di un limite alla creazione di gruppi non coincidenti con liste che abbiano partecipato al confronto elettorale (precludendo al quadro parlamentare di modificarsi riflettendo corrispondenti "vicende" dei partiti politici), D. NOCILLA, *La proposta di riforma del Regolamento del Senato*, Relazione al Seminario di Astrid su *La riforma dei regolamenti parlamentari*, Roma, 15 marzo 2012, 1 ss. Auspica invece una revisione delle norme regolamentari sui gruppi finalizzata a coordinare

Sembra pertanto più appagante, in termini di recupero della funzionalità dell'istituzione parlamentare, una ridefinizione dell'assetto organizzativo interno delle Camere che tenga conto non solo dell'esigenza di "preservare" il rapporto tra gruppi parlamentari e partiti, ma anche quello tra singolo partecipante al gruppo e decisioni prese da quest'ultimo, occupandosi infine degli effetti ascrivibili, sul versante parlamentare, all'inosservanza da parte del singolo delle direttive di partito o di gruppo<sup>165</sup>.

Le più recenti modifiche regolamentari approvate in materia alla Camera dei Deputati ed al Senato muovono del resto, ancorché timidamente, in questa direzione giacché non solo si orientano a "sintetizzare" le due anime dei gruppi parlamentari, *entità necessarie* delle due Camere e *proiezione dei partiti* in Parlamento (se ne afferma infatti, in modo speculare ai partiti politici, la natura giuridica privata)<sup>166</sup> ma in quanto affiancano a tale previsione l'obbligo di approvare uno statuto *di gruppo*<sup>167</sup>.

Dalla previsione di tale obbligo scaturiscono infatti due conseguenze: anzitutto, l'affermazione dell'autonomia organizzativa del gruppo

---

le stesse con la legislazione elettorale vigente (quale "sopravvissuta" alle sentenze della Corte costituzionale nn. 1/2014 e 35/2017), S. CURRERI, *op. ult. cit.*, 133 (ribadendo quanto già sostenuto in IDEM, *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, 189 ss., specie 198 ss.). Sull'eliminazione delle inspiegabili differenze esistenti tra disciplina dettata dal regolamento della Camera e disciplina dettata da quello del Senato, v. inoltre N. LUPO, *Per l'armonizzazione delle regole di Camera e Senato*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Per far funzionare il Parlamento: quarantaquattro modeste proposte*, in *Quaderni di Astrid*, Il Mulino, Bologna, 2007, 53 ss.

<sup>165</sup>Richiamo in questa sede lo schema di intervento suggerito in materia di gruppi parlamentari già da C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici (1949)*, in *Quaderni di ricerca*, s.l., 1949, ripubblicato in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2015 (specie par. 9).

<sup>166</sup>Da ultimo, lo *Schema di modifica regolamentare* depositato l'8 gennaio 2014 alla Camera dei Deputati rafforza il carattere associativo dei gruppi politici prevedendo che i deputati «aderiscono» e non «appartengono» ai gruppi stessi.

<sup>167</sup>Le norme del Regolamento del Senato parlano invero di *Regolamento* di gruppo e non di statuto. Peraltro, l'imposizione dell'obbligo di approvazione dello Statuto (o Regolamento) consente finalmente di superare l'annosa questione del carattere semi-clandestino di tali atti, su cui la dottrina si è espressa a lungo in senso critico, cfr. *ex plurimis*, P. MARSOCCI, *La disciplina interna dei gruppi parlamentari*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Giappichelli, Torino, 2004, 154. *Contra*, nel senso di giustificare la segretezza dello Statuto alla luce della natura privatistica dei gruppi, G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, cit., 794.

parlamentare rispetto ad eventuali disposizioni contenute negli statuti dei partiti e volte a regolare i rispettivi gruppi<sup>168</sup>.

In seconda battuta, un embrionale riconoscimento del principio di *democraticità interna* ai gruppi<sup>169</sup> in quanto, dopo aver stabilito che lo statuto di ciascun gruppo deve individuare l'organo responsabile della gestione amministrativa e contabile e stabilire le modalità secondo cui tale organo ripartisce le risorse assegnate<sup>170</sup>, le norme regolamentari prevedono (sia alla Camera che al Senato) l'approvazione, a maggioranza dell'Assemblea del gruppo, del rendiconto di esercizio annuale, consentendo alle minoranze interne di operare un controllo sull'impiego dei fondi (oltre tutto garantendo la trasparente gestione dei medesimi, ora assegnati solo sulla base della consistenza numerica e non più, come i locali e le attrezzature, anche in base alle esigenze comuni a ciascun gruppo)<sup>171</sup>.

Le modifiche di recente apportate si segnalano infine perché formalizzando le finalità cui devono essere destinati i contributi spettanti ai gruppi ed indicandole esclusivamente negli «scopi istituzionali dell'attività parlamentare», lasciano presagire che i fondi assegnati ai gruppi debbano essere impiegati solo per lo svolgimento dell'attività

---

<sup>168</sup>Si tratta in verità di previsioni che tuttora presuppongono l'attribuzione ai gruppi di compiti meramente *esecutivi* delle direttive di partito, cfr., a titolo esemplificativo, lo statuto del Partito Democratico (art. 8, che prevede la partecipazione dei soli Presidenti di gruppo alla Direzione nazionale composta da 120 membri), quello del Popolo della Libertà (art. 18, che dispone in modo simile allo statuto del PD) ed il *Regolamento* del Movimento 5Stelle che esclude in radice l'attribuzione di compiti di intermediazione della volontà degli iscritti.

<sup>169</sup>Secondo l'esempio dei Regolamenti dei gruppi parlamentari del *Bundestag* tedesco (con l'importante precisazione che in Germania, conformemente al modello di riconoscimento prescelto dalla Costituzione per i partiti, i Gruppi sono disciplinati con legge). Sulla funzionalità di tali atti alla tutela della democrazia interna al gruppo (giacché vincolanti quest'ultimo a vantaggio dei diritti dei singoli) e ampiamente sull'indipendenza delle *Fractionen* dai rispettivi partiti, cfr. F. BILANCIA, *I Regolamenti dei gruppi parlamentari del Bundestag*, in S. MERLINI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto europeo*, I, Giappichelli, Torino, 2001, 161 ss., specie 169-177.

<sup>170</sup>Così gli articoli 15 R.C., commi 2-bis, 2-wter, e 2-quater e 16 R.S.

<sup>171</sup>Con l'eccezione, invero rilevante, del Gruppo misto. Si dà così attuazione a quanto previsto, già dal 1988, dall'articolo 53, comma 7 R.S., secondo cui i gruppi fissano «procedure e forme di partecipazione che consentano ai singoli di esprimere i loro orientamenti e presentare proposte sulle materie comprese nel programma dei lavori o comunque all'ordine del giorno». Sui criteri di assegnazione dei fondi con riguardo alle componenti politiche del Gruppo misto, v. invece l'art. 15.3 del Regolamento della Camera e l'articolo 16 del Regolamento del Senato.

istituzionale, lasciando ai partiti il finanziamento e l'attuazione dell'attività extra-parlamentare<sup>172</sup>.

Si tratta invero di un'innovazione rilevante (almeno in via di principio), tanto più che l'abrogazione del finanziamento pubblico ai partiti rende particolarmente ambiti i contributi destinati ai gruppi in quanto gravanti sui bilanci della Camera e del Senato<sup>173</sup>.

Non mi soffermerò ulteriormente sul contenuto puntuale delle più recenti riforme in materia di autonomia organizzativa dei gruppi, né sulle modifiche specificamente riguardanti il regime dei *controlli* sui fondi attribuiti, di fatto "modellato" sulla disciplina introdotta nel 2012 con riguardo al bilancio dei partiti politici<sup>174</sup>.

Vorrei tuttavia evidenziare che, al di là delle contingenze storiche che ne hanno ispirato l'approvazione<sup>175</sup>, le nuove regole costituiscono il diretto portato dell'evoluzione del sistema politico e del mutamento del legame esistente tra gruppi parlamentari e partiti.

Il maggior grado di giuridicità riconosciuto alla disciplina dei gruppi deriva infatti immediatamente dalla circostanza che tra il Parlamento degli anni Cinquanta/Sessanta del XX secolo ed il Parlamento odierno esistono ormai differenze profonde, perché il vincolo di partito non fa più spontaneamente premio sulla libertà del singolo ed i gruppi non sono più espressione di partiti stabili, ideologizzati e socialmente legittimati, imponendo di tutelare le prerogative degli eletti, rappresentanti della Nazione, in modo più stringente.

---

<sup>172</sup>Così gli articoli 15, comma 4 R.C. e 16 R.S. (entrambi modificati nel 2012) su cui, ampiamente, F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche ai regolamenti di Camera e Senato*, in *www.osservatoriosullefonti*, n.3/2012, 3 ss., 6.

<sup>173</sup>Anche in questo caso la finalizzazione dei contributi assegnati alle sole attività del gruppo "ricalca" l'esempio tedesco, su cui ancora F. BILANCIA, *op. cit.*, 172. Senonché, l'interpretazione in base alla quale i gruppi dovrebbero svolgere solo attività istituzionale ed i (corrispondenti) partiti quella extra-istituzionale è stata revocata in dubbio in fase di dibattito parlamentare, in particolare in relazione all'esigenza di consentire ai gruppi nati in corso di legislatura e non collegati ad un partito di finanziare la propria attività) e risulta oltre tutto disattesa dalla formulazione approvata al Senato che estende l'impiego dei finanziamenti corrisposti dall'istituzione parlamentare ai gruppi anche al finanziamento delle c.d. *attività connesse* a quella parlamentare (aprendo tra l'altro la questione interpretativa relativa all'individuazione del grado specifico di connessione tra attività extra-parlamentare svolta dal gruppo ed attività *tipicamente* parlamentare).

<sup>174</sup>Cfr. l'articolo 9, comma 2, legge n. 96/2012 (in materia di revisione contabile dei bilanci dei partiti) ora richiamato dall'articolo 7 della L. 13/2014.

<sup>175</sup>Sugli episodi di "offerte di denaro" ad alcuni parlamentari affinché cambiassero gruppo (durante la XIII Legislatura) cfr. C. GATTI, *Dai partiti alle coalizioni: i Gruppi parlamentari dopo il maggioritario*, cit., 285-286.

L'attenzione di recente dedicata alla disciplina interna dei gruppi si deve a questa evoluzione del sistema politico-partitico ed alla luce della stessa affronta il problema, a lungo trascurato, della tutela del dissenso interno<sup>176</sup>.

Su questo profilo specifico vorrei spendere dunque qualche considerazione conclusiva.

## **7. Divieto di mandato imperativo e disciplina di gruppo nell'era del post-maggioritario**

Vorrei ritornare brevemente, in sede di riflessioni conclusive, sulle sostituzioni in Commissione di singoli parlamentari avvenute in occasione dell'approvazione della legge elettorale relativa alla Camera dei Deputati (L. n. 52/2015, il c.d. *Italicum*) e della riforma costituzionale del 2016<sup>177</sup>.

Si tratta infatti di episodi concreti che offrono indicazioni preziose, sia in ordine all'assetto dei rapporti tra gruppi parlamentari e partiti di riferimento, che relativamente al rapporto intercorrente tra singolo parlamentare e decisione presa dal gruppo cui questi abbia aderito.

Non è dubbio, ovviamente, che dagli articoli 72 ed 82 Cost. scaturisca il principio per cui le commissioni sono composte in modo da riflettere la consistenza dei gruppi parlamentari in quanto proiezione di determinati orientamenti politici, né che l'articolo 67 Cost. riconosca il diritto del parlamentare di esercitare le proprie funzioni senza vincolo di mandato<sup>178</sup>.

Nell'ottica di un equilibrato bilanciamento tra gli articoli 72 ed 82 Cost. e l'articolo 67, tuttavia, del dissenso eventuale del singolo (o dei singoli) dovrebbe, di volta in volta, valutarsi la gravità, sanzionandola

---

<sup>176</sup> Non mi sembra pertanto che la soluzione di ogni problema risieda nell'approvazione di norme regolamentari dirette a cristallizzare il dato elettorale ed il dato parlamentare giacché queste ignorano che la mobilità parlamentare, soprattutto se quantitativamente massiccia, rappresenta l'effetto ascrivibile alla mancanza di un'equilibrata dialettica tra gruppi parlamentari e partiti. Sull'insufficienza di tale approccio mi sembra converga (benché con riguardo a diversi problemi) anche M. LUCIANI, *La fine della storia*, in *Nomos*, n. 1/2017.

<sup>177</sup> Cfr. *Supra*, nota 9.

<sup>178</sup> Cfr. M. VILLONE, *La legge 52/2015*, loco ult. cit., e ampiamente G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano 1970, 779 ss., specie 784 ss.

eventualmente con l'espulsione e non utilizzando in chiave *disciplinare* norme preordinate ad altri scopi<sup>179</sup>, tanto più che l'esito della votazione in Commissione (sede del confronto tra i diversi punti di vista) è suscettibile di correzione in Aula<sup>180</sup>.

L'impiego delle norme regolamentari in materia di sostituzioni al fine di "risolvere" una questione interna ad un partito – nel caso della sostituzione "in blocco" di dieci parlamentari del Partito democratico<sup>181</sup> – o in modo da comprimere il dissenso di singoli parlamentari – nel caso della sostituzione dei senatori Mauro e Mineo al Senato – mi sembra pertanto al limite dell'*elasticità* delle norme costituzionali in materia di organizzazione e funzionamento delle istituzioni rappresentative.

L'esigenza di garantire la prevalenza in Parlamento della decisione adottata dalla direzione di un partito non può infatti soverchiare del tutto il rapporto di responsabilità personale esistente tra singoli deputati ed elettori giacché non solo questi ultimi attestano, al momento del voto (oltre che la scelta di un programma politico) la fiducia in una *visione personale* dei problemi da risolvere facendo applicazione di un certo programma, ma in quanto i primi rappresentano anche quanti *non* sono iscritti ad alcuna formazione politica, i cittadini non elettori, infine i non cittadini stabilmente residenti nel territorio nazionale.

Un equilibrato contemperamento tra prerogative dei gruppi, in quanto espressione di dati orientamenti politici, e prerogative dei singoli imporrebbe dunque un'interazione adeguata tra questi ultimi, i gruppi parlamentari ed i partiti ché, lo sottolineava già Costantino Mortati in bel'altra temperie culturale, «l'imposizione della disciplina di partito agli aderenti al gruppo parlamentare può apparire giustificata solo in quanto ogni decisione del gruppo stesso sia presa con tutte le più minute garanzie di una *libera discussione* e di una *chiara decisione*»<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> Cfr. *Supra* par. 5.

<sup>180</sup> Correttamente rileva che l'assenza in fase di esame in Commissione dell'istituto del contingentamento dei tempi e della chiusura anticipata della discussione dimostrano «una più attenta valorizzazione (in quella sede) delle garanzie di partecipazione», R. IBRIDO, *La materia elettorale nel regolamento della Camera: ragionando sull'iter di approvazione dell'Italicum*, in (a cura di), N. LUPO -G. PICCIRILLI, *Legge elettorale*, cit., 64.

<sup>181</sup> Ciò mi sembra evidente se si considera che la sostituzione forzata dei parlamentari in Commissione Affari costituzionali alla Camera riguardava parlamentari esponenti una "corrente" rimasta in minoranza nel partito.

<sup>182</sup> Così C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici (1949)*, cit., 16.

La parabola delle prerogative dei singoli parlamentari nell'ordinamento repubblicano è stata invece ben diversa, inesorabilmente "risucchiata" direi, dal dibattito sulle riforme istituzionali che, ispirato dall'esigenza di garantire la *governabilità* del Paese, ha collocato il libero mandato (ed in verità la dialettica parlamentare nel suo complesso) in posizione via via residuale, giacché ritenuto ostacolo all'efficiente svolgersi del processo decisionale.

In astratto, il recupero di funzionalità dell'istituzione parlamentare sarebbe potuto avvenire anche attraverso una rilettura del modo di esercizio del mandato che, coerente con il tenore letterale dell'articolo 49 Cost., ne valorizzasse il compito di riflettere la tensione dialettica fra rappresentanti di una società organizzata per gruppi e l'inclusione del rappresentante in un sistema di interazioni autonome dalla sfera dei rappresentati<sup>183</sup>.

Il superamento dello *status* di privatizzazione/deresponsabilizzazione del singolo rappresentante, in parte sancito dal superamento della regola del voto segreto (nel 1987), non ha operato tuttavia come garanzia di trasparenza di un processo politico in cui il dissenso del singolo fosse idoneo a promuovere un'azione di ricambio all'interno del pluralismo politico ma come strumento di "controllo" dell'adesione del medesimo alle scelte via via operate dalle personalità eminenti di ciascun partito (espresse dai Presidenti di gruppo)<sup>184</sup>, in un contesto politico-istituzionale in cui il valore preminente è rimasto la garanzia della *decisione*.

Senonché, diversamente dal momento storico in cui si è affermata una certa interpretazione dell'articolo 67 Cost.<sup>185</sup>, i partiti hanno cessato di propagandare grandi visioni del mondo (nascendo anzi, spesso, o per ragioni puramente elettorali o in diretta connessione con particolari gruppi di potere) e la questione della conciliazione tra operatività

<sup>183</sup> Come rilevato da P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo*, cit., 697.

<sup>184</sup> Così anche G. BRUNELLI, P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto sulle questioni di coscienza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2012, par. 5, che condivisibilmente leggono in questa logica la posizione della questione di fiducia da parte del Governo, in quanto la stessa rende obbligatorio il *voto palese* anche quando, alla luce del regolamento, potrebbe essere richiesto il *voto segreto*.

<sup>185</sup> V. *Supra*.

del vincolo di partito e divieto di mandato imperativo si pone in termini diversi dal passato<sup>186</sup>.

Non mi occuperò, visto l'oggetto limitato di questo scritto, del problema della democrazia interna ai partiti e dell'opportunità/inopportunità di una disciplina legislativa finalizzata a promuovere una partecipazione attiva degli iscritti alla vita di ciascun partito<sup>187</sup>.

Vorrei tuttavia sottolineare che, in un momento di forte crisi del sistema politico-partitico, la disciplina organizzatoria dei gruppi ha un'importanza fondamentale, sia in quanto preordinata a garantire una dialettica effettiva tra questi ed i partiti di riferimento<sup>188</sup>, sia in quanto idonea a valorizzare le prerogative del singolo parlamentare come fattore di apertura del sistema politico-istituzionale ad istanze promananti dalla società civile e non intercettate dal partito di provenienza.

Ogni scelta regolamentare tesa ad "allineare" le norme relative ai gruppi parlamentari con il dato politico-elettorale (laddove si ritenga tale allineamento auspicabile, s'intende)<sup>189</sup> dovrebbe pertanto valutare

---

<sup>186</sup>Sull'esigenza di riconsiderare il ruolo di tale principio nel nostro ordinamento alla luce dell'evoluzione riguardante le procedure parlamentari e più in generale del sistema politico è ritornato di recente G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'articolo 67 della costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3/2013, 276, riprendendo peraltro alcune riflessioni già sviluppate in IDEM, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, cit., 177 ss.

<sup>187</sup>Su cui già C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla «democrazia interna» dei partiti*, Cedam, Padova, 1984 che affronta il problema alla luce delle esperienze tedesca e spagnola. Più recentemente è ritornato sul problema (già ampiamente trattato in scritti precedenti), P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini*, in AA. VV., *Partiti politici e ordinamento giuridico: in ricordo di Francesco Galgano*, a cura della Società italiana degli studiosi di diritto civile, ESI, Napoli, 2015, 11 ss., specie 20. Sulle recenti proposte di legge in materia v. invece M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione dell'art.49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos* n. 1/2016, 1 ss.

<sup>188</sup>Sull'esigenza che le decisioni prese all'interno del partito non siano "imposte" ai gruppi senza garantire un'adeguata rappresentanza degli stessi nella direzione del partito, v. ancora C. MORTATI, *op. cit.*, 16.

<sup>189</sup> Quest'ultimo profilo impone inoltre di considerare che la formula elettorale incide, oltre che sulla posizione dei gruppi in Parlamento, su quella dei singoli: se si parte dal presupposto che il parlamentare dissenziente è tale perché ritiene di dover esprimere istanze inascoltate dal proprio partito, non può che rilevarsi infatti che la legittimazione del medesimo dipende, oltre che dal prestigio personale, dal patrimonio di voti/rappresentatività che egli porta con sé e che tale legittimazione, in presenza di alcune formule elettorali (e-

l'incidenza della soluzione adottata sulle virtualità applicative dell'articolo 67 Cost. che, non necessariamente connesse ad una concezione ottocentesca della rappresentanza politica, risultano non solo strumentali alla salvaguardia dell'autonomia del processo politico-parlamentare rispetto alle istanze promananti dalla società civile ma fattore di apertura dei gruppi (ed indirettamente dei partiti) al pluralismo sociale e culturale della Nazione.

Non si tratta insomma di invertire il circuito della rappresentanza politica da una direzione *bottom up* ad una *up down*<sup>190</sup>, ma semplicemente di prendere atto della circostanza che il tentativo di sovrapposizione integrale tra sistema politico-partitico e rappresentanza parlamentare è fallito, in quanto i partiti non esauriscono la complessità del tessuto sociale che aspira ad essere rappresentato in Parlamento, fermo restando che dalla capacità degli stessi (e dei rispettivi gruppi) di “tenere il passo” della società civile dipendono la legittimità di posizione e di azione garantite dalla Costituzione e la legittimazione dell'opinione pubblica<sup>191</sup>.

Quanto alla polemica che ancor oggi investe l'articolo 67 Cost. giacché strumento di deresponsabilizzazione di una classe politica ritenuta incapace di perseguire il bene comune<sup>192</sup>, mi sembra infine evidente che essa non sottende l'obbiettivo di restituire funzionalità (e credibilità) al processo politico parlamentare ma quello, assai diverso, di scardinare *tout court* i meccanismi costitutivi della rappresentanza

semplare l'ipotesi del parlamentare eletto in un collegio uninominale) è maggiore, ampliando il valore garantista del divieto di mandato imperativo.

<sup>190</sup>Come rilevato invece da S. CERRERI, *op. ult. cit.*, 143.

<sup>191</sup>Così ancora L. ELIA, *op. ult. cit.*, 106: «Qual è dunque, per concludere, l'immagine di partito che noi dobbiamo proporre al Paese? È un partito che ..., si presenta aperto dei suoi quadri alla società italiana, che sa prescindere, nella utilizzazione delle competenze e delle capacità, dalla presentazione della tessera, che prende il bene dove lo trova; un partito che a tutti i livelli si apre ai nuovi rappresentanti della società civile e tenta di recuperare il ritardo che ha nei confronti di questa».

<sup>192</sup>I rappresentanti che valutano, discutono con i colleghi e dialogicamente si sforzano di individuare la misura massima di avvicinamento all'interesse generale non servono più infatti e sono sostituiti da meri *nunzi* della volontà espressa dai cittadini sul *web* (da cui non possono dissentire pena l'espulsione dal partito e dal gruppo), cfr. B. GRILLO, *Circonvoluzione di elettore*, in [www.beppegrillo.it](http://www.beppegrillo.it). A tutela della stabilità della maggioranza parlamentare era stata prospettata anche nel 2001 una riforma dell'articolo 67 Cost. tesa ad abolire il divieto di mandato imperativo, cfr. DDL n. 52 Senato, comunicato alla Presidenza il 20 giugno 2001, di iniziativa del Sen. Stiffoni, Lega Nord.

politica<sup>193</sup> restituendo alle «forze che emergono dalla primitiva brutalità del grembo del popolo» l'amministrazione dello Stato<sup>194</sup>.

Dirimente in questa prospettiva non è ovviamente la circostanza che gli attuali critici del libero mandato rifiutino di essere “inquadri” in un partito (rifiutandone il *nomen* più che la sostanza politica)<sup>195</sup>, ma l'indifferenza/disinvoltura con cui affrontano problemi quali la tutela del dissenso dei singoli (sia nel partito che nel gruppo) e la questione dell'armonizzazione tra linea ufficiale del partito e disciplina del gruppo in Parlamento<sup>196</sup>.

Né mi sembra troppo diversa la soluzione indicata da quanti (all'interno dei c.d. partiti tradizionali) ipotizzano l'istituzionalizzazione di un raccordo diretto tra vertici del partito di maggioranza e Governo, giacché quest'ultima presuppone una consonanza d'intenti tra personalità eminenti di ciascun partito e componen-

---

<sup>193</sup>Auspiciando una eguale e diretta partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica ed una rifondazione radicale dell'ordine democratico cui dovrebbe corrispondere una sostanziale destrutturazione dei corpi intermedi (alcuni dei quali dovrebbero scomparire), l'ondata populista in formato 2.0 presuppone tuttavia una partecipazione, una comprensione ed un interesse ai problemi di interesse generale, tutti da verificare, cfr. R. CAVALLI, *Eletto-Leviathan: il sovrano nell'epoca della rete*, in *Politica del diritto*, fasc. 1-2/2016, 171.

<sup>194</sup>Cfr. G. CASALEGGIO (intervista a), *La democrazia va rifondata*, a cura di S. DANNA, in *Corriere della Sera – La lettura*, 23 giugno 2013, che prospetta il superamento della democrazia rappresentativa a vantaggio di una nuova forma di democrazia “in tempo reale” (plebiscitarie e deliberativa), in cui «le organizzazioni politiche e sociali attuali saranno destrutturate». Il virgolettato nel testo è tuttavia di H. TRIEPEL, *La Costituzione*, cit., 20.

<sup>195</sup>Si tratta infatti di atteggiamento rinvenibile nel tempo in qualunque formazione intenzionata a porsi in posizione di rottura con il passato (basti pensare alla risalente vicenda del Movimento Sociale Italiano e, più di recente, all'irrompere sulla scena di una formazione politica a forte vocazione regionale come la Lega Nord), cfr. da ultimo S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti anti-sistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale auto-escluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, 805. La polemica portata avanti dal Movimento 5 Stelle non risponde peraltro ai contenuti dell'*Atto costitutivo* del Movimento e dello *Statuto*, come bene emerge dagli articoli 4 dello *Statuto* e 3 dell'*Atto costitutivo* del Movimento.

<sup>196</sup>Il problema è rappresentato inoltre dalle modalità con cui si rileva la (presunta) volontà degli elettori espressa da votazioni *on-line*, la cui attendibilità imporrebbe di considerare gli effetti ascrivibili all'analfabetismo informatico, al *digital divide*, alla formulazione del quesito sottoposto alla volontà degli elettori (e che dovrebbe dare istruzioni agli eletti) che, ponendo un'alternativa netta ai votanti, sottende un'idea di popolo indistinta ed unitaria, in cui iscritti, elettori ed eletti si identificano.

ti dei gruppi parlamentari tutta da costruire/verificare, degradando ancora una volta i singoli rappresentanti al rango di meri figuranti<sup>197</sup>.

Entrambe le proposte insomma “perdono di vista” che nell’ordinamento repubblicano l’*unità politica* si realizza intorno ai valori accolti dalla Costituzione, grazie alla capacità della rappresentanza parlamentare di contemperare istanze veicolate dal sistema dei partiti ed istanze provenienti da altre formazioni sociali<sup>198</sup>.

Mi sembra che i futuri interventi regolamentari in materia di gruppi parlamentari dovrebbero tenere presente tale profilo<sup>199</sup>, sia che perseguano l’obbiettivo (limitato) di incrementare il grado di efficienza dell’istituzione, sia che vogliano (in modo più ambizioso) “ri-attribuire” alla stessa un ruolo rispondente al carattere parlamentare della nostra forma di governo<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup>Ripropoendo la soluzione “classica” (degli anni del compromesso storico) della decisione presa nelle segreterie di partito ed imposta ai gruppi parlamentari, dando per acquisita un’adesione del gruppo alla linea del partito tutta da conquistare (così P. POMBENI, *Cabina di regia, rischio «storico» con un sistema proporzionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 maggio 2017, n. 126, 7).

<sup>198</sup>Su questo aspetto, visto l’inserimento della disciplina dei partiti nell’orbita delle libertà associative (coerente con l’ispirazione pluralistica della Costituzione), insiste da tempo P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987, 141 ss., e, più recentemente, IDEM, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini*, cit., 16.

<sup>199</sup>Per esempio “recuperando”, in favore dei singoli parlamentari, il potere di presentare emendamenti e subemendamenti (ad articoli ed emendamenti).

<sup>200</sup>Concludo il mio scritto con un’affermazione “provocatoria”, consapevole del fatto che la contrapposizione “classica” tra forme di governo parlamentari e presidenziali è ritenuta superata da alcuni Autori (cfr. per tutti T. POGUNTKE, P. WEBB, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2005). Sulla distinzione tra *modello Westminster* e *modello consensuale* di democrazia ma anche sull’esigenza di superare i meccanismi logici alla luce dei quali la democrazia maggioritaria sarebbe l’unico schema ammissibile nelle c.d. società di capitalismo maturo (recuperando la competitività del modello consensuale) v. tuttavia A. LIJPHART, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries (1986)*, poi sviluppato in *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 2012, (tr. it. de Il Mulino, 2014). Del legame tra evoluzione del sistema politico-partitico e classificazioni delle forme di governo si è occupata come noto (benché in diversa prospettiva) anche la nostra migliore dottrina e la bibliografia sul punto è copiosa. Mi limito pertanto a rinviare alla “classica” voce di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 634-675, ora anche in IDEM, *Costituzione, partiti*, cit., 161 ss., nonché ID., *La forma di governo e il sistema. Appunti su Mortati*, *ibidem*, 383 ss. cui *adde* (anche alla luce del diverso modello di partito oggi dominante) il recente libro di M. CALISE, *La democrazia del Leader*, Laterza, Bari, 2016.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)