



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA:  
“PARTITI POLITICI E DINAMICHE DELLA FORMA DI GOVERNO”  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “FEDERICO II” DI NAPOLI  
14-15 GIUGNO 2019

## PARTITI POLITICI, GRUPPI PARLAMENTARI E ART. 67 DELLA COSTITUZIONE\*

ELEONORA RINALDI\*\*

SOMMARIO: 1. L'alternativa mandato/indipendenza del rappresentante: un falso problema alla luce dei molteplici significati della rappresentanza politica. 2. Divieto di mandato imperativo e principio di rappresentanza della Nazione. 3. La rappresentanza politica responsiva: la partecipazione dei cittadini alla direzione politica dello Stato attraverso i partiti e il divieto di mandato imperativo nella Costituzione repubblicana. 4. *Segue*. Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 Cost. come fondamento di una rappresentanza politica responsiva alle istanze della società civile. Dai regolamenti parlamentari del 1971 alla fine della centralità parlamentare. 5. Partiti politici, gruppi parlamentari e articolo 67 della Costituzione nella c.d. transizione istituzionale. L'esplosione del transfughismo parlamentare. 6. L'autonomia organizzativa dei gruppi e il problema dell'efficacia giuridica delle prescrizioni statutarie. Il controllo sugli statuti: Presidente d'Assemblea o Corte costituzionale? 7. *Segue*. I diritti di partecipazione del rappresentante della Nazione al processo politico-parlamentare. 8. L'ingresso di forze politiche populiste in Parlamento. Riflessioni sul divieto di mandato imperativo: tra proposte di riforma costituzionale e futuro della democrazia.

### ***1. L'alternativa mandato/indipendenza del rappresentante: un falso problema alla luce dei molteplici significati della rappresentanza politica***

«Tra le leggi che reggono le società umane» - scriveva Tocqueville nel 1840 - «una mi sembra più chiara e precisa di tutte le altre. Perché gli uomini restino civili o lo divengano, bisogna che l'arte di associarsi si sviluppi e si perfezioni presso di loro nello stesso rapporto con cui si accresce l'eguaglianza delle condizioni»<sup>1</sup>.

Esordisco con una citazione ricorrente nell'ambito delle riflessioni giuridiche e politologiche in materia di partecipazione e rappresentanza politica, per evidenziare, senza infingimenti, il punto di

---

\* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

\*\* Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Roma “La Sapienza”.

<sup>1</sup>Cfr. A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America (1840)*, vol. II, Libro II, tr. a cura di N. Matteucci, Torino, UTET, 1968, 601.

vista implicitamente assunto nella stesura di questo lavoro che, dedicato a «*Partiti politici, gruppi parlamentari e articolo 67 della Costituzione*», immediatamente si colloca al crocevia del controverso rapporto tra partecipazione e istituzionalizzazione politica, tra modi di organizzazione del potere politico e democrazia<sup>2</sup>.

Prenderò dunque in considerazione il rapporto tra partiti politici, gruppi parlamentari e modo di svolgimento del mandato parlamentare guardando alle trasformazioni che l'attività parlamentare ha subito e continua a subire nell'evoluzione della forma di governo e cercherò di evidenziare «come» tali trasformazioni stiano contaminando le funzioni ascritte alla rappresentanza politica, istituzione giuridica prescelta dalla Costituzione repubblicana per realizzare un regime politico democratico<sup>3</sup>.

Non si intende prescindere ovviamente le ambiguità sottese al rapporto tra rappresentanza politica e realizzazione del principio di autogoverno della società civile, né dal fatto che tale rapporto continua ad alimentare una letteratura amplissima sulla crisi della rappresentanza politica come soluzione organizzativa effettivamente idonea a realizzare il principio indicato<sup>4</sup>.

Credo tuttavia che una parte significativa delle riflessioni, anche recenti, su questo problema tenda a sovrapporre la crisi delle istituzioni politiche concrete alla crisi dello statuto teorico della rappresentanza e che, nel tentativo di proporre concezioni nuove, troppo frettolosamente si rinunci a prestazioni coesenziali a quest'ultima e al regime politico che le è intrinseco.

In questa prospettiva, mi sembra anzi utile ricordare cinque, possibili significati del rendere presente ciò che è assente che, sintetizzati in un saggio celebre sul concetto di rappresentanza, tutti alludono all'istituzionalizzazione del legame tra governanti e governati<sup>5</sup>: il primo attiene allo «stare per» e allude alla funzione di *raccolta del consenso* per ottenere dai governati l'obbedienza al contenuto della decisione adottata.

Il secondo risiede nell'*autorizzazione ad agire* al posto dell'entità rappresentata, manifestando la volontà del soggetto assente: è la declinazione immediatamente connessa alla creazione dell'unità politica di un'entità collettiva che decide di organizzarsi a Stato.

Il terzo significato del rappresentare risiede nel *riprodurre* ed è tipico di una nozione descrittiva di rappresentanza, funzionale a massimizzare l'integrazione di una collettività organizzata a Stato, legittimando l'operato delle istituzioni politiche.

Ancora, rappresentare può essere inteso nel senso di *simboleggiare* e - come vedremo - assolve oggi a una funzione di costruzione del consenso intorno alle istituzioni governanti: questa è immediatamente connessa al ruolo pedagogico da tempo riconosciuto al dibattito parlamentare che,

---

<sup>2</sup>Il concetto di istituzionalizzazione politica è qui richiamato in senso ampio come «processo tramite il quale le organizzazioni e le procedure acquisiscono validità e stabilità», così S. HUNTINGTON, *Ordine politico e cambiamento sociale* (1968), tr. it., Milano, FrancoAngeli, 2003, 25. Vedremo in seguito che tale concetto, declinato rispetto ai partiti, condiziona l'evoluzione dell'attività parlamentare nella nostra forma di governo, incidendo sulle prestazioni rappresentative assolate dalle istituzioni politiche.

<sup>3</sup>La letteratura sul concetto di rappresentanza politica è ovviamente sterminata. In questa sede mi limito dunque a rinviare a D. NOCILLA -L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè 1987, 543 ss., nonché ai saggi raccolti nel volume di P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, cui certamente deve farsi riferimento per un'analisi puntuale delle trasformazioni di significato che il concetto ha subito nel tempo (specie 63 ss.).

<sup>4</sup>Un rapido ma esaustivo *excursus* delle diverse idee di democrazia può leggersi in G. PASQUINO, *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, Il Mulino 2014, specie 303-337, cui *adde*, in quanto specificamente riferito alla crisi della rappresentanza politica, il volume monografico di *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, *Rappresentanza senza populismi*, Napoli, Jovene, 2017.

<sup>5</sup>Cfr. H. F. PITKIN, *The Concept of Representation* (1967), tr. it. con prefazione di A. Pizzorno, Soveria Mannelli (CZ), Rubettino, 2017.

in quanto celebrazione simbolica del legame tra eletti ed elettori, promuove il coinvolgimento dei cittadini nella vita politica<sup>6</sup>.

Infine, il rendere presente ciò che è assente può essere inteso come «agire sostanziale per» cioè come *sostituire* in modo permanente il rappresentato, garantendo che questi possa riconoscersi nel rappresentante anche dopo aver accordato al primo l'autorizzazione ad agire.

In quest'ultimo significato - che molti autori ritengono infungibile ed esclusivo della rappresentanza politica - il rendere presente ciò che è assente diventa funzionale a garantire il controllo democratico sulle scelte di governo della collettività consentendo l'emersione in un'istituzione elettiva anche di orientamenti minoritari<sup>7</sup>.

I significati sinteticamente richiamati emergono in momenti storici diversi e alcuni di essi sono perfino anteriori alla nascita della rappresentanza politica in senso moderno; tutti però - adeguatamente reinterpretati - concorrono a descrivere il complesso di compiti demandato ad un'istituzione politica autenticamente rappresentativa.

Al tempo stesso, tutti condizionano il modo di intendere il ruolo dei singoli rappresentanti: un'alternativa netta tra completa indipendenza del rappresentante e totale subordinazione di quest'ultimo ai desideri/bisogni del rappresentato esclude infatti il senso complessivo della rappresentanza politica che invece consente di individuare, all'interno dei due estremi, una varietà di soluzioni relative a «ciò che un buon rappresentante dovrebbe o non dovrebbe fare»<sup>8</sup>.

Nell'ambito della rappresentanza, l'ampiezza concretamente riconosciuta alla situazione di potere del rappresentante quando agisce per altri ed il rilievo contestualmente ascritto ai desideri/bisogni del rappresentato dipendono dunque da altri fattori; in particolare, da come si valuta la capacità di volere dell'uno e dell'altro; da come viene letto il rapporto tra interesse generale e interessi particolari nonché, preliminarmente, dal concetto di interesse cui si aderisce; dal ruolo riconosciuto ai partiti politici.

Tutto muove, infine, da una certa visione della natura umana e dal significato che diamo allo stare insieme.

## ***2. Divieto di mandato imperativo e principio di rappresentanza della Nazione***

Non potendo ripercorrere il complesso itinerario argomentativo che da tempo mette in discussione lo statuto teorico della rappresentanza politica come strumento di realizzazione della “democrazia dei moderni”<sup>9</sup>, mi limiterò a ricordare che, all'esito di un lungo processo storico, la stessa si conferma soluzione organizzativa coesenziale a garantire, attraverso la deliberazione politica, una soluzione pacifica dei conflitti negli ordinamenti democratici.

---

<sup>6</sup>Secondo l'insegnamento di J. J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale* (1762), in IDEM, *Scritti politici*, (a cura di P. Alatri), Torino, UTET, 1970, libro III, cap. VII (Il Legislatore): «Colui che osa prendere l'iniziativa di fondare una nazione deve sentirsi in grado di cambiare, per così dire, la natura umana: deve essere capace di trasformare ogni individuo che, in sé stesso è un tutto perfetto e isolato, in una parte di un tutto più grande, da cui questo individuo rileva in qualche modo la vita e l'essere ...».

<sup>7</sup>In questo senso, già J. S. MILL, *Considerations on Representative Government* (1861), *Considerazioni sul governo rappresentativo*, (introduzione e traduzione di P. Crespi), Milano, Bompiani, 1946, 82 ss.

<sup>8</sup>Così H. F. PITKIN, *op. ult. cit.*, 244.

<sup>9</sup>Secondo la celebre distinzione introdotta da B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata da quella dei moderni* (*Discorso pronunciato all'Athénée royal nel 1819*), Torino, Einaudi, 2005, 3 ss.

Nell'ambito di tale processo, l'indipendenza del rappresentante da istruzioni puntuali degli elettori si conferma infatti quale tratto costante che, emerso in modo occasionale nella rappresentanza medioevale, permane nell'esperienza dei secoli successivi.

Già nei Parlamenti del XIII secolo confluiscono i delegati delle diverse comunità con mandato di acconsentire o non alle richieste del Re<sup>10</sup> e, diversamente da quanto spesso si evidenzia, possono discostarsi da istruzioni puntuali per consentire all'Assemblea di deliberare<sup>11</sup>.

Quella stessa sfera di autonomia decisionale subisce tuttavia una trasfigurazione quando si lega al successo costituzionale dell'istituzione parlamentare, sancendone la primazia nella dialettica con il Monarca<sup>12</sup>.

La sintesi di questo nuovo modo di leggere la rappresentanza è nelle parole rivolte da sir Edmund Burke agli elettori di Bristol: poiché rappresenta la Nazione nel suo complesso, ogni rappresentante non ha alcun legame con la propria circoscrizione; gli interessi da curare non sono gli interessi di un singolo o di gruppi ma quelli della Nazione «con un solo interesse, quello della comunità»<sup>13</sup>.

Il divieto di mandato imperativo consente di individuare «il bene comune che nasce dalla ragione generale» e, in quanto impone ai rappresentanti di mediare tra gli interessi delle contee, garantisce non semplicemente la decisione, ma la creazione di un ordine politico oggettivo e autonomo dalle stesse istanze dei governati<sup>14</sup>.

Diversa nelle premesse ma analoga negli approdi, la soluzione offerta dal costituzionalismo francese, cui si deve l'esaltazione della rappresentanza della Nazione come rappresentanza di individui singoli capaci di autodeterminarsi che, non potendo agire direttamente, devono farlo per interposta persona<sup>15</sup>.

L'Assemblea elettiva rappresentativa di tutti i reali componenti della Nazione francese è infatti la sola forma possibile di autogoverno della società; solo attraverso le deliberazioni della stessa, la Nazione è in grado di volere<sup>16</sup>, solo grazie ad essa può rintracciarsi la compresenza fisica dei componenti la comunità politica un tempo radunati nell'*agorà*<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup>La funzione di raccolta del consenso tuttora ascritta alla rappresentanza politica nasce con la rappresentanza medioevale e si consolida per garantire l'obbedienza delle comunità in fase di riscossione dei tributi. Su questo aspetto ritorna da ultimo la Corte costituzionale con l'ord. n. 17/2019.

<sup>11</sup>Sulla nozione di *plena potestas*, cfr. già G. POST, *Plena Potestas and Consent in Medieval Assemblies*, in *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1964, 91 ss.; per quanto riguarda l'ordinamento italiano v. invece A. MARONGIU, *Il Parlamento in Italia nel medioevo e nell'età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale*, Milano, Giuffrè 1962, 177 ss. Da ultimo, la complessa evoluzione storica del concetto di rappresentanza è ripercorsa da A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, ES, 2018, specie 57 ss.

<sup>12</sup>Per un esame più approfondito di questo aspetto sia consentito rinviare al mio *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 133 ss., 139.

<sup>13</sup>Cfr. E. BURKE, *No al mandato imperativo (Discorso agli elettori di Bristol del 3 novembre 1774)*, tr. it. in (antologia a cura di) D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica*, Milano, Giuffrè, 1983, 65 ss. (66).

<sup>14</sup>Burke non ignora invero il problema della rispondenza della volontà della Nazione alla volontà dei governati ma lo risolve in modo peculiare, cfr. E. BURKE, *Mozione di conciliazione con le colonie*, in IDEM, *Scritti politici*, (a cura di A. Martelloni), Torino, UTET, 1963, 63 ss., specie 122 ss., e cioè partendo dall'idea che è la stessa Inghilterra ad aver compiuto in determinati casi un'azione sovvertitrice di vecchi principi e tradizioni (nonché dei diritti fondamentali degli Inglesi).

<sup>15</sup>Cfr. E. SIEYÈS, *Qu'est-ce le Tiers État? (Che cos'è il Terzo Stato?)*, (1789), in IDEM, *Opere e testimonianze politiche*, t. 1, *Scritti editi*, I, (a cura di G. Troisi Spagnoli), Milano, Giuffrè, 1993, 207 ss., 212.

<sup>16</sup>Cfr. R. CARRÉ 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, 199 ss.

<sup>17</sup>In questa prospettiva si riserva particolare attenzione all'esigenza di fare in modo tale che l'istituzione rappresentativa sia una mappa quanto più possibile adeguata delle opinioni della Nazione, ciò che pone il dilemma della natura ascrivibile alla sovranità nazionale e cioè se questa sia da intendere come creazione dell'istituzione rappresentativa o preesistente

Con il voto gli elettori esprimono il consenso a vedersi imputate le decisioni di rappresentanti<sup>18</sup> che chiamati a confrontare le proprie opinioni in Assemblea «per far affiorare dai lumi di tutti, l'opinione della maggioranza e cioè la volontà comune che fa la legge», non possono che essere indipendenti da istruzioni imperative degli elettori<sup>19</sup>.

Nell'affermarsi della sovranità della Nazione come entità astratta esprimente una volontà trascendente i desideri dei singoli si legge da tempo uno sviluppo antitetico all'affermazione del principio di sovranità popolare<sup>20</sup>; ho già sostenuto altrove che ritengo fuorviante tale contrapposizione<sup>21</sup> e più appagante una chiave di lettura protesa a conciliare la soluzione organizzativa offerta dalla rappresentanza politica con l'attuazione del principio democratico<sup>22</sup>.

Certamente, dall'idea che esista un interesse comune obbiettivamente individuabile può derivare un'esaltazione della libertà dei rappresentanti idonea a degradare l'istituzione rappresentativa ad un ruolo essenzialmente simbolico, fino ad escludere una relazione tra rappresentante e rappresentato<sup>23</sup>.

Credo tuttavia che si tratti di un'evoluzione storicamente contingente che, lungi dal dimostrare un'inconciliabilità logica tra rappresentanza politica e democrazia<sup>24</sup>, impone di riflettere sulla politicità dell'«interesse della comunità» e sull'esigenza di individuare meccanismi idonei a consentire l'emersione e ricomposizione nella sfera istituzionale delle istanze del popolo reale<sup>25</sup>.

Della concretezza delle divisioni sociali e di «come» proiettarle sul versante istituzionale il costituzionalismo liberale di matrice continentale non si occupa del resto in modo specifico perché l'interesse dell'individuo isolato, posto immediatamente di fronte allo Stato, resta al centro

---

alla stessa ed ivi semplicemente riprodotta (così A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, ES, 2018, 66).

<sup>18</sup>Ancora R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale*, cit., 209 ss.

<sup>19</sup>Così E. J. SIEYÈS, *Délibération à prendre dans les Assemblées de balliages*, in *Instructions envoyées par M. Le Duc d'Orléans pour les personnes chargées de sa procure aux Assemblées de Baillages relatives aux États Généraux*, (*Deliberazioni da prendere nelle Assemblee di balliaggio*), in IDEM, *Opere e testimonianze politiche*, t. I, cit., 301 ss., 328. Per un'analisi puntuale delle vicende che portano al superamento del mandato imperativo, v. inoltre A. SAIITA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano, Giuffrè 1975, 22 ss. e G. G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale. I. Dal Medioevo inglese al 1971*, Torino, Giappichelli, 1991, 120 (che del mandato imperativo sottolinea il carattere di ostacolo tecnico alla deliberazione).

<sup>20</sup>A partire dagli approdi ascrivibili alla giuspubblicistica ottocentesca di ispirazione liberale che su queste premesse legittima il suffragio diretto e l'assoluta libertà dei rappresentanti, cfr. almeno F. GUIZOT, *Histoire des origines du Gouvernement représentatif en Europe*, II, Bruxelles, Société Typographique Belge, 167 ss., specie 173.

<sup>21</sup>Per una rilettura del mandato rappresentativo di matrice rivoluzionaria come mandato responsabile v. già 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*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti: Annuario 2008*, Napoli, Jovene 1009, 177 ss., specie 181 ss.) e, in senso adesivo, quanto da me sostenuto in *Divieto di mandato imperativo*, cit., 145 ss.

<sup>22</sup>Il possibile collegamento dell'idea di Nazione tanto all'individualismo democratico «per combattere tutto ciò che può disturbare l'eguaglianza», quanto all'individualismo aristocratico che se ne serve «per abbracciare un'immagine ideale del popolo» è già rilevato del resto da F. MEINECKE nello scritto *Weltbürgertum und Nationstaaten (1911)*, tradotto in M. LUCIANI, *La Costituzione italiana: articolo 12*, Roma, Carocci editore, 2018, 71.

<sup>23</sup>Ciò che ha indotto alcuni autori a ricondurre a T. HOBBS, *Lo Stato (Leviatano)*, (1651), a cura di G. Peticone, cap. XVI, Torino, Paravia, 1924, 53 ss., ma specie 56-57, la prima formulazione della teoria della rappresentanza in senso moderno.

<sup>24</sup>Secondo la nota tesi rousseauiana per cui «se il popolo sovrano promette semplicemente di obbedire, si dissolve in questo atto, perde la sua qualità di popolo; nel momento in cui c'è un corpo, non c'è più il Sovrano, e da quel momento il corpo politico è distrutto», così J. J. ROUSSEAU, *Contract social*, cit., 739.

<sup>25</sup>La consapevolezza della politicità dell'interesse generale non manca del resto già nel dibattito costituente rivoluzionario; mi riferisco alle tre declinazioni del concetto di interesse evidenziate da E. de SIEYÈS, *Qu'est-ce le Tiers État?*, cit., 277-278 e all'importanza riconosciuta dallo stesso Rousseau all'*interesse comune* ai consociati, cfr. J. J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, Libro II, cap. I, cit., 739.

dell'indagine, mentre l'ostilità nei confronti delle comunità intermedie è strumentale a preservare il valore liberale della separatezza tra Stato e società<sup>26</sup>.

È l'estensione del diritto di voto a rendere ineludibile l'esigenza di rispecchiamento del pluralismo sociale attraverso la rappresentanza politica<sup>27</sup>, avviando un percorso destinato a scardinare le idee di Stato e di diritto dominanti nel corso del XIX secolo<sup>28</sup>.

Il ruolo dei partiti politici nella storia della rappresentanza emerge in questa fase ed è coesistente a garantire il passaggio dagli interessi particolari dei singoli all'ipotetico interesse generale<sup>29</sup>: come strutture di intermediazione tra interessi dei cittadini ed istituzioni politiche essi infatti decantano la «grezza immediatezza degli interessi particolari, di cui pure sono concretamente materiati», misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale<sup>30</sup>.

Si deve alla riflessione teorica maturata tra gli anni Venti e Trenta del XX secolo il contributo più significativo in questa direzione: l'idea del partito politico come «parte totale» è infatti specificamente preordinata a fornire una risposta plausibile all'esigenza di superare il particolarismo sociale attraverso la prospettazione di visioni politiche generali<sup>31</sup> che, idonee a contenere le spinte disgregatrici del primo, consentono di integrare le nuove istanze nelle istituzioni politiche<sup>32</sup>.

Tentativo aspramente contestato in verità - nello stesso torno di tempo - da quanti vedono nei partiti un fattore incontenibile di dissoluzione del parlamentarismo<sup>33</sup> perché questi (*recte*: i

---

<sup>26</sup>Il legame tra il concetto di Nazione e la spinta volontaria e cosciente di uno specifico gruppo sociale (nell'Ottocento, la classe borghese) è evidenziato da E. HOBBSBAWM, *Nazioni e nazionalismo dal 1870. Programma, mito, realtà* (1990), tr. it., Torino, Einaudi, 1991, 12 ss. e 95 ss., - cui si deve la nota affermazione: «non sono le nazioni a fare gli Stati ... bensì il contrario» (12). Si tratta invero di una prospettiva parziale che trascura in modo eccessivo le condizioni di fatto grazie alle quali la volontà di alcuni gruppi sociali può affermarsi.

<sup>27</sup>Più tardi, il valore della rappresentanza come meccanismo di trasformazione della molteplicità in unità, è sottolineato da H. HELLER, *La sovranità* (1927), in IDEM, *La sovranità e altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1987, 70 ss. Non che l'idea di un sistema rappresentativo costituente concreta riproduzione delle articolazioni/divisioni del popolo reale fosse del tutto assente dal costituzionalismo europeo. Essa rimane tuttavia confinata all'esperienza anglosassone che valorizza il divieto di mandato imperativo quale strumento di mediazione politica in un Parlamento inteso al tempo stesso come «Assemblea deliberativa di una nazione» e «congresso di ambasciatori di opposti ed ostili interessi» (i virgolettati sono nel celeberrimo discorso di E. BURKE, *No al mandato imperativo* (*Discorso agli elettori di Bristol del 3 novembre 1774*), cit., 66).

<sup>28</sup>Dovuto il rinvio a M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, II ed., Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, specie 555-559, e, per la dottrina italiana di età statutaria, almeno a S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi (1909-10), discorso inaugurale dell'anno accademico 1909-10 nella Regia Università di Pisa*, Milano, Giuffrè, 1969, specie 13 ss., nonché, più tardi, IDEM, *L'ordinamento giuridico (1917-18)*, ristampa della II edizione del 1946, Firenze, Sansoni, 35 ss.

<sup>29</sup>In Italia già G. AMBROSINI, *I partiti politici* (1921), Firenze, Tipografia Carpigiani e Zisoli, 1921, 16 ss., riconosce la legittimità della disciplina di partito e di gruppo in relazione alla nascita dei primi partiti di massa e, nel commentare le innovazioni introdotte dalla legge elettorale del 1919 e dalla riforma dei regolamenti parlamentari del 1920, sottolinea la diversità ontologica tra partiti e sindacati (39 ss.).

<sup>30</sup>Cfr., anni dopo, V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Milano, La Nuova Europa 1967, 94.

<sup>31</sup>In Italia quest'idea ottiene particolare seguito anche in età repubblicana, cfr. almeno C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1956), in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, Cedam, 1957, 113 ss.; V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, loco ult. cit.; e A. M. SANDULLI, *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato*, in *Iustitia*, 1968, 9. Sull'idoneità di tale dottrina a trascendere «la contingenza storico-politica che l'aveva suggerita» è ritornato di recente anche M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, contributo al Convegno «Dallo Stato-partito allo Stato dei partiti: e ora?», in *Nomos*, n. 3/2018, 5.

<sup>32</sup>Così P. RIDOLA, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione (Atti del XXIII Convegno annuale AIC)*, Napoli, Jovene, 2009, 7 ss., specie 32 ss.

<sup>33</sup>Il rinvio è, per tutti, alle riflessioni di C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo (1923-26)*, tr. it. di G. Stella, Torino, Giappichelli 2004, 66 ss.

rappresentanti eletti vincolati alle direttive di partito) non si affrontano nella pubblica esposizione di argomento e contro-argomento per individuare un interesse comune ma «calcolano i vicendevoli interessi e possibilità di potere e, su questo fondamento fattuale, concludono transazioni e coalizioni»<sup>34</sup>.

È comprensibile ovviamente che l'inadeguatezza delle risposte istituzionali ai problemi concretamente posti dal pluralismo sociale porti a interrogarsi, oltre che sull'obsolescenza delle procedure, sulla spendibilità della concezione presupposta di rappresentanza<sup>35</sup>.

Credo, tuttavia, che dal superamento di alcune condizioni storiche non scaturisca l'impossibilità della rappresentanza, ma l'esigenza di ri-definire i congegni regolativi della stessa in modo che il popolo, inteso nella concretezza delle sue divisioni, possa immettere i propri desideri e bisogni nel processo formativo della volontà delle istituzioni politiche<sup>36</sup>.

Il partito di massa è chiamato ad assolvere a questo compito<sup>37</sup> e facendosi organizzazione presente nella società civile<sup>38</sup> aggrega gli interessi sociali mobilitando i cittadini nella selezione del personale governante<sup>39</sup>; in fase di esercizio del diritto di voto, questi ultimi sono chiamati a scegliere tra le diverse interpretazioni dell'interesse generale contenute nei vari programmi politici e, grazie allo sdoppiamento del rapporto rappresentativo - nel senso che al rapporto tra elettori e partiti si giustappone quello tra partiti ed eletti - demandano ai partiti il ruolo di *veri rappresentanti* del popolo in Parlamento<sup>40</sup>.

Le conseguenze sul versante della rappresentanza politica sono dirompenti: non solo perché a queste strutture di intermediazione di fatto si demanda la formazione delle domande politiche attraverso la presentazione dei programmi in fase di consultazione elettorale, ma in quanto la scelta elettiva non si riduce alla selezione di una schiera di valentuomini affinché governino e legiferino con assoluta libertà di giudizio, cadendo su persone che hanno assunto l'impegno di regolarsi secondo certi orientamenti<sup>41</sup>.

---

<sup>34</sup>Per tutti v. C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale*, cit., 8 e, sul carattere «casuale» dell'accostamento tra parlamentarismo, sovranità popolare e democrazia, G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, (tr. it. a cura di Simona Forti), Milano, Giuffrè 1989, 129 ss.

<sup>35</sup>La polemica contro l'impiego del metodo induttivo, in quanto creativo di categorie astratte e tipiche sganciate dalla realtà sociale, muove da queste premesse e dalla ritenuta elevazione degli schemi individuati in sede dogmatica (a fini di sistematizzazione dell'esperienza giuridica) al rango di essenza di dati istituiti, sovrapponendo concetti dogmatici e concetti teoretici (così, sinteticamente ma esaustivamente, M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 229).

<sup>36</sup>In ragione di un'idea di eguaglianza riferita a individui inseriti in una trama complessa di relazioni sociali, cfr. G. BURDEAU, *Traité de science politique. Tome VII. La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, II ed., Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1973, 39 ss.

<sup>37</sup>Il problema del riconoscimento costituzionale dei partiti è introdotto nel dibattito giuridico di età weimariana dal noto saggio di H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die Politische Parteien (1928)*, tradotto a cura di E. GIANFRANCESCO - G. GRASSO (a cura di), H. TRIEPEL *La costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 3-19. In prospettiva storica, v. inoltre almeno il "classico" M. DUVERGER, *I partiti politici (1958)*, tr. di M. Cambieri Tosi, Milano, Edizioni di Comunità, 1961, 17 ss.

<sup>38</sup>In Europa gli scritti di riferimento sui partiti di massa come associazioni essenzialmente extra-parlamentari sono di M. Y. OSTROGORSKY, *Democrazia e partiti politici (1902)*, tr. it., a cura di G. Quagliariello, Milano, Rusconi, 1991 e R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna (1912)*, tr. it. della II ed. riveduta e ampliata (1925), Bologna, Il Mulino, 1966.

<sup>39</sup>In questo senso, il sistema politico-partitico introduce un elemento plebiscitario negli ordinamenti liberal-democratici, cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, tr. it. a cura di S. Forti, Milano, Giuffrè, 1989, 99-100.

<sup>40</sup>La tesi dello «sdoppiamento» del rapporto rappresentativo si deve a C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano (1956)*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, vol. II, Padova, Cedam, 1957, 128 ss., specie 134-135.

<sup>41</sup>In questa logica, i partiti sostengono l'integrazione della società nelle istituzioni rappresentative come «istituzioni della vita costituzionale», così K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno (1958)*, (tr. it. a

Grazie al partito «parte totale» - intesa la locuzione nel senso di identificare ogni diversa concezione dell'interesse generale<sup>42</sup>-, la divisione pluralistica della società fa dunque ingresso nel processo politico-parlamentare; questo accade a prezzo di una trasformazione significativa del modo di svolgimento del mandato parlamentare ma, come vedremo a breve, non ne preclude una rilettura funzionale a garantire un intreccio effettivo tra rappresentanza e ideale democratico<sup>43</sup>.

### **3. La rappresentanza politica responsiva: la partecipazione dei cittadini alla direzione politica dello Stato attraverso i partiti e il divieto di mandato imperativo nella Costituzione repubblicana**

Nel nostro Paese, la dottrina protesa ad ascrivere al partito il ruolo di «parte totale» produce effetti peculiari sul versante della riflessione relativa al rapporto tra politica e società di massa, determinando approdi per alcuni aspetti diversi da quelli raggiunti dalla coeva dottrina europea<sup>44</sup>.

Al partito politico si ascrive infatti un ruolo cruciale non solo perché «assumendo come propria una concezione generale, comprensiva della vita dello Stato in tutti i suoi aspetti, (esso) tend(e) a tradurla nell'azione concreta statale, con esclusione delle concezioni con essa contrastanti»<sup>45</sup>, ma in quanto lo stesso è inteso come «elemento attivo dell'istituzione originaria»<sup>46</sup>.

Non è possibile ovviamente sottovalutare l'importanza assunta, ai fini di tale ricostruzione, da una certa idea di *parte totale*, né la contingente legittimazione di uno Stato-partito che assume transitoriamente un fine politico anti-democratico.

La locuzione è tuttavia, già ora, diversamente utilizzata e la considerazione del partito come elemento necessario perché l'istituzione originaria assuma forma politica prelude all'individuazione di un'idea *politica* intesa come scopo della comunità che si organizza a Stato, «comprensiv(a) tanto da consentire di apprezzare in modo unitario i vari interessi che si raccolgono intorno allo Stato; *così rigid(a) da porsi come punto fermo anche attraverso le oscillazioni dei rapporti di forza possibili a verificarsi nel tempo, ma anche così elastic(a) da poter presiedere allo svolgimento della vita associata, consentendo gli adattamenti da questo richiesti*»<sup>47</sup>. Al tempo stesso, la *rappresentatività* delle istituzioni governanti, assunta come tratto caratteristico dello Stato<sup>48</sup>, apre la strada ad uno

---

cura di G. Grasso), Seregno, Herrenhaus Edizioni, 2012, specie 35 ss. (che però associa lo *status* pubblico non all'assorbimento nell'organizzazione dello Stato ma alla funzione legittimante un'istituzione autenticamente rappresentativa).

<sup>42</sup>Così ancora V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), cit., 93.

<sup>43</sup>Su questo profilo, per tutti, P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, specie 82-83.

<sup>44</sup>Sul contributo specifico dato allo studio di questo tema di ricerca dalla dottrina costituzionalistica degli anni Trenta del XX secolo rinvio, in prospettiva storica, a M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionalistiche del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè 2013, specie 94 ss.

<sup>45</sup>Così già C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), rist. inalterata, Milano, Giuffrè, 1998, 71.

<sup>46</sup>Cfr. ancora C. MORTATI, *La Costituzione*, cit., 73.

<sup>47</sup>Così IDEM, *op. ult. cit.*, 74. Più tardi, quest'idea consentirà di riconoscere un nesso preciso tra normatività della Costituzione ed effettività della volontà politica, intesa come pretesa di quest'ultima «a porsi come principio vitale e fonte di ordine effettivo, e sempre rinnovantesi, della vita della comunità» (così F. MODUGNO, *Il concetto di Costituzione*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1977, 239, che in questa prospettiva rilegge il contributo attualmente rilevante della dottrina della costituzione in senso materiale).

<sup>48</sup>Mi riferisco anzitutto alle posizioni maturate da Costantino Mortati che, richiamando il giurista ad un approccio unitario in fase di conoscenza del proprio oggetto, si occupa dello studio della forma di governo guardando al profilo specifico della «giustificazione del potere pubblico e quindi dei rapporti tra governanti e governati», cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, cit., 70 (sul mutamento di metodo negli scritti dei giuristi degli anni Trenta del secolo scorso, di fronte allo Stato di massa, v. inoltre le riflessioni di S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Milano, Giuffrè 1993, 26 ss.). Tale cambiamento di approccio



studio degli assetti di governo volto a tenere conto dell'incidenza esplicita non dalle sole regole costituzionali ma da come queste vivono grazie all'atteggiamento assunto dal sistema politico retrostante<sup>49</sup>.

Alla ricerca di una diversa elaborazione dommatica, al partito si assegna insomma un'attitudine unificante l'ordine politico complessivo<sup>50</sup> che, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, consente di riaffermare il ruolo del complesso delle forze politiche dominanti in chiave democratica<sup>51</sup>.

La rilettura - da parte dello stesso di Mortati - di alcune delle conclusioni raggiunte in età pre-repubblicana, nell'ambito del saggio del 1956 «*Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*», ne costituisce - a mio avviso - controprova puntuale sebbene non priva di ambiguità, vista l'elevazione del multipartitismo ad elemento costitutivo della Costituzione materiale repubblicana e la contestuale (auspicata) istituzionalizzazione del principio maggioritario, con tutto quello che teoricamente ne consegue in termini di degradazione delle forze politiche di minoranza al rango di mere contro-forze del primo<sup>52</sup>.

Si tratta, ciononostante, di un'interpretazione del ruolo dei partiti politici fondamentale (e fondante) sul versante del rapporto tra rappresentanza e democrazia che, lungi dal declassare la posizione dei parlamentari al ruolo di delegati di partito e questi ultimi (*recte*: del partito di maggioranza) alla posizione di megafono in Parlamento di un'ipoteticamente omogenea volontà popolare, sottende una rilettura articolata dello schema rappresentativo.

Certamente la realizzazione di un regime maggioritario presuppone una diretta competizione tra i partiti per la definizione dell'indirizzo politico di maggioranza, così da garantire un legame stretto tra volontà popolare espressa nelle elezioni, partito (o coalizione) risultati maggioritari nella competizione elettorale e indirizzo politico di governo.

---

condiziona tuttora una parte dell'indagine scientifica relativa all'incidenza del sistema dei partiti sulla concreta configurazione della forma di governo, in ragione della «non eludibile ... integrazione tra le ricerche giuridiche e le ricerche condotte dalle scienze sociologiche e politologiche sul medesimo oggetto», così per esempio S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi*, n. 19/2015, 8 ss.

<sup>49</sup>In prospettiva analoga, anni dopo, v. del resto M. S. GIANNINI, *Prefazione*, in G. BURDEAU, *Il regime parlamentare. Nelle Costituzioni europee del Dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950, II, ed L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss. Le riflessioni di Mortati non rimangono inoltre isolate giacché altri costituzionalisti si occupano negli stessi anni del carattere problematico del rapporto tra rappresentanza politica e rappresentatività delle istituzioni politiche (questione divenuta rilevante in seguito all'allargamento del suffragio). Mi riferisco a Vincenzo Gueli (che già nello scritto del 1939 su *Il regime politico*, Roma 1949, 15 sottolinea che lo studio della forma di governo non può ridursi all'elaborazione di categorie dotate di validità metastorica) a Pietro Chimienti e Vincenzo Zangara, sulla riflessione teorica dei quali rinvio ai contributi di G. CARAVALE, *Rappresentanza e partiti politici nel pensiero di Vincenzo Gueli*, contributo al Convegno «*Dallo Stato-partito allo Stato dei partiti: e ora?*», Convegno in occasione della prolusione di Vincenzo Zangara alla Sapienza, Roma - 29 novembre 2018, in *Nomos-leattualitànel diritto.it*, n. 3/3018, e L. BORSI, *L'itinerario di Pietro Chimienti: da liberale a fascista*, ibidem, e M. GREGORIO, *op. ult. cit.*

<sup>50</sup>L'attualità della riflessione di Mortati in questa direzione mi sembra emergere anche dai contributi della dottrina italiana più recente in materia di forma di governo e sistema dei partiti; pur muovendo da un diverso approccio di metodo, riconoscono infatti l'esigenza di superare il paradigma della *liquidità* recuperando ai partiti un ruolo unificante la comunità, sia M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in «*Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*», Convegno in occasione della prolusione di Vincenzo Zangara alla Sapienza, Roma, cit., 3 ss., che S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti*, cit., 9.

<sup>51</sup>Superata la parentesi autoritaria, la dottrina della costituzione in senso materiale valorizza infatti il ruolo dei partiti in quanto forze politiche che consentono di «riconoscere e rendere consapevole una vocazione esistente nel popolo» grazie all'elaborazione di «un'unità più alta (di) maggioranza e minoranza», cfr. già C. MORTATI, *La Costituzione materiale*, 65 ss., nonché IDEM, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano (1956)*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, cit., 128 ss., specie 129 e ancora IDEM, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè 1962, 137 ss., specie 222 ss.

<sup>52</sup>La tesi è esposta da C. MORTATI ancora nello scritto, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici*, cit., 134.

L'inserimento del partito nello schema rappresentativo non comporta tuttavia un'enfaticizzazione del ruolo di sintesi politica degli interessi allo stesso ascritto né l'istituzionalizzazione nell'apparato<sup>53</sup>; l'autonomia dell'organizzazione dello Stato rispetto al sistema politico-partitico è anzi rivendicata con decisione e in omaggio alla distinzione fra i due elementi e «per salvaguardare la possibilità di far prevalere sulle valutazioni ispirate all'interesse del partito quelle di carattere generale da parte di ogni parlamentare», lo Stato si astiene dal far derivare conseguenze per il proprio ordinamento dalla rottura del rapporto tra singolo parlamentare e partito<sup>54</sup>.

Ricordo queste riflessioni perché ritengo che, anche grazie allo specifico contributo prestato da Mortati alla stesura dell'articolo 67 Cost<sup>55</sup>, la libertà del mandato parlamentare vada riletta in questa prospettiva e che il riferimento alla funzione di rappresentanza della Nazione sia suscettibile di valorizzazione anche in una democrazia rappresentativa incentrata sui partiti<sup>56</sup>.

Sicché, se è vero che l'art. 49 Cost. ascrive ai partiti politici la funzione di cinghia di trasmissione tra società e Stato<sup>57</sup>, introducendo nel sistema costituzionale un elemento plebiscitario<sup>58</sup>, non per questo l'art. 67 Cost. perde le proprie autonome ragioni giustificative, destinato ad assolvere unicamente al ruolo di baluardo estremo alle conseguenze scaturenti dall'operatività del mandato di partito (perdita dello *status* di parlamentare per via dell'espulsione dal partito o sanzioni pecuniarie per ribellione alle direttive di gruppo).

Il principio per cui «ogni parlamentare» rappresenta la Nazione senza vincolo di mandato ha infatti un ambito applicativo distinto da quello dell'art. 49; il primo tutelando lo *status* del parlamentare, il secondo disciplinando uno dei luoghi in cui questi agisce e forma i propri convincimenti.

Ne discende che le due disposizioni non si pongono in contrasto e che l'art. 67 può essere letto come garanzia di un sistema rappresentativo che alla funzione intermediatrice dei partiti riconosce un ruolo privilegiato<sup>59</sup>.

La disposizione che sancisce il libero mandato si compone del resto di due parti.

---

<sup>53</sup>Cfr. C. MORTATI, *Note introduttive*, cit., 133-135. Più tardi, distingue tra assegnazione ai partiti di «un ruolo politico di rilevanza costituzionale» e riconoscimento agli stessi dello *status* di «veri e propri soggetti costituzionali», M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, cit., 6 (sviluppando le premesse di metodo enunciate nella voce *Forme di governo (agg.)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali III*, Milano, Giuffrè, 2009, 538 ss., specie 554 ss.).

<sup>54</sup>Cfr. C. MORTATI, *Note introduttive*, cit., 140.

<sup>55</sup>Cfr. Assemblea Costituente, *Atti*, II Sottocommissione, seduta del 19 settembre 1946.

<sup>56</sup>Lo stesso Mortati (*op. ult. cit.*, 140, nota 33) chiarisce questo aspetto, più tardi ribadito da V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento*, cit., 90 ss. Di recente, in prospettiva analoga, sottolinea l'utilità della dialettica tra popolo e nazione («il primo infatti evoca una dimensione plurale degli elementi rappresentati attraverso forme istituzionali; la seconda esprime un'indefettibile istanza di unificazione politica»), A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, ES, 2018, 41. Sulla non avvenuta, formale incorporazione dei partiti nell'organizzazione costituzionale dello Stato si esprime del resto, in modo inequivoco, la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 79/2006 (che nega la qualifica di potere dello Stato al partito politico *La Rosa nel Pugno*) e nelle sentenze relative alla c.d. insindacabilità di gruppo, nn. 246/2004, 249/2006 e 317/2009.

<sup>57</sup>Nel senso di ritenere non costituzionalizzato un preciso modello di partito (e dunque neppure il partito ideologico-programmatico dominante fino alla fine degli anni Settanta) si esprime tuttavia già C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam 1954, 147 ss.

<sup>58</sup>Da tale elemento immediatamente scaturisce il riconoscimento ai partiti di un ruolo privilegiato nel procedimento elettorale e nelle Assemblee elettive (attraverso Gruppi parlamentari che traducono le direttive di partito in azione politica). Il dibattito in sede costituente è pertanto fortemente condizionato dall'idea che il voto al singolo deputato o senatore sia espressione del consenso in favore del partito che lo ha candidato, trasformando le elezioni in una decisione relativa alla forza dei singoli partiti e in un mandato a questi ultimi ad attuare il proprio programma trasformandolo in indirizzo politico dello Stato, così P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova 1985, 680 ss.

<sup>59</sup>In questo senso ancora P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 679 ss., specie 682 ss. e D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, in *Annuario AIC 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno annuale, Firenze 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova 2001, 72-73.

Nella prima di esse («Ogni parlamentare rappresenta la Nazione») si formalizza il legame tra mandato parlamentare e interesse generale, svincolando il deputato o senatore dal collegio o dalla circoscrizione elettorale che ne hanno determinato l'elezione.

Dell'interesse generale si accoglie una declinazione ampia ch , superata la contrapposizione ottocentesca tra Nazione in senso volontaristico e Nazione in senso naturalistico<sup>60</sup>, la declinazione repubblicana del concetto rinvia al tempo stesso ad un patrimonio di valori ereditato dal passato<sup>61</sup>, agli interessi delle generazioni future e a quelli degli individui non elettori (spesso trascurati dai partiti)<sup>62</sup>, consentendo di tutelare sia i cittadini viventi che quanti condividono gli elementi costitutivi della nostra comunit  politica in virt  della stabile residenza sul territorio<sup>63</sup>.

L'assenza di istruzioni imperative (la seconda parte) garantisce invece a ciascun deputato o senatore la possibilit  di discostarsi dai condizionamenti imputabili alle diverse forze sociali ogni qual volta ritenga gli stessi confliggenti con la propria visione dell'interesse della Nazione<sup>64</sup>.

Questo non implica l'illiceit  dei rapporti eventualmente intercorrenti tra singolo parlamentare e gruppi che ne hanno determinato l'elezione; semplicemente tale legame viene relegato nella sfera dell'irrelevante giuridico, non potendosi pretendere l'adempimento di impegni eventualmente assunti n , alternativamente, le dimissioni del parlamentare che se ne discosti<sup>65</sup>.

L'interpretazione data al divieto di istruzioni imperative nella mai smentita sentenza n. 14/1964 - in cui la Corte costituzionale legge l'art. 67 Cost. come finalizzato a preservare lo *status* dei componenti del Parlamento - «... liber(i) di votare secondo gli indirizzi del ... partito ma ... anche ... di sottrarsene» -, va letta in questa prospettiva e quando palesemente consegna lo svolgersi della dialettica parlamentare al grado di vincolo concretamente esercitato dal partito sul gruppo, nonch  da

---

<sup>60</sup>Si ridimensiona cos  la celebre idea di E. J. HOBBSAWM, *Nazioni e nazionalismo dal 1780*, cit., 12, secondo cui «Non sono le Nazioni a fare gli Stati e a forgiare il nazionalismo, bens  il contrario».

<sup>61</sup>Cfr. F. CHABOD, *L'idea di Nazione*, (a cura di A. Saitta e E. Sestan), Bari, Laterza, 1961, cui si deve la celebre affermazione: «Dire senso di nazionalit  significa dire senso di individualit  storica» (3).

<sup>62</sup>Come evidenziato gi  da V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, *Nazione*, cit., 815, che sottolineano come il concetto di Nazione accolto dall'art. 67 Cost. consenta di valorizzare l'idea che i rappresentanti promuovano il soddisfacimento dell'interesse generale, andando oltre la tutela delle istanze del popolo vivente nella sua dimensione temporale ed estendendosi al soddisfacimento degli «interessi unitari e permanenti della comunit  nazionale-statale nel suo divenire».

<sup>63</sup>Il popolo reale «nella discorde variet  degli interessi, delle aspirazioni, delle ideologie che ne sostanzia storicamente la realt »   infatti entit  plurale che, priva di configurazione omogenea, impedisce di ricostruire un'idea speculare di Nazione, cfr. V. CRISAFULLI-D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Milano, Giuffr , 1977, 812 ss. Pi  recentemente C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in *Diritto e societ *, n. 1/2017, 19 ss., 24-25, sottolinea che la Nazione   «dimensione astratta dalla politica ... e non si lascia rappresentare... si tratta piuttosto di *rappresentazione*, seppure anch'essa politicamente orientata».

<sup>64</sup>In questo senso, sottolineando tuttavia il dovere inderogabile di fedelt  alla Repubblica gravante su tutti i cittadini, anche A. MORELLI, *Rappresentanza politica*, cit., 86. Sulla libert  del mandato parlamentare v. inoltre, ma in prospettiva diversa da quella accolta in questa sede, F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio per la sua "libert ". Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica 2018.

<sup>65</sup>Tale ricostruzione consente di spiegare la prassi parlamentare italiana di respingere non le dimissioni motivate da dissensi di carattere politico ma, a maggior ragione, quelle scaturenti dall'uscita da un gruppo parlamentare o da un partito, salvo accertare la sincera volont  del parlamentare di lasciare il proprio ufficio. Sull'illegittimit  di disposizioni che impegnano il parlamentare a dimettersi in caso di grave inadempimento agli impegni presi nei confronti degli iscritti al partito (anche se tale impegno sia formalizzato nel Codice di comportamento del partito sottoscritto al momento della presentazione della candidatura) ritorna di recente anche G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017, 4-5. Ricordo, del resto, da ultimo il caso della senatrice Paola Nugnes pure espulsa dal Gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle al Senato - il 28 giugno 2019 - che non risulta aver presentato le proprie dimissioni (n  aver affrontato altro tipo di sanzioni pure previste dal regolamento di gruppo e dal Codice etico del Movimento) e, in modo analogo, le vicende dei senatori dello stesso gruppo De Falco e De Bonis, iscritti ora al Gruppo Misto.

questo sul singolo, sottende l'idea di rappresentanza appena evocata: una rappresentanza responsiva e auto-garantita dai partiti che hanno partecipato alla stesura della Costituzione<sup>66</sup>.

Mi sembra una lettura coerente con l'idea che la rappresentanza parlamentare di uno Stato democratico debba rispecchiare, attraverso i partiti, le divisioni della società civile<sup>67</sup>, garantendo che i processi decisionali delle assemblee elettive siano omogenei alle fratture inter-partitiche ma preservando la potestà decisionale dei singoli a tutela dell'autonomia dell'istituzione nel suo complesso<sup>68</sup>.

Alla luce della stessa, l'art. 67 rimane infatti tratto qualificante della nostra democrazia e, lungi dal perpetuare una concezione sorpassata di rappresentanza, consente di collocare il rappresentante della Nazione «al centro del circuito politico-decisionale»<sup>69</sup>, tutelandone la libertà di sottoporsi volontariamente ai desideri del proprio collegio elettorale o alle direttive di partito e di gruppo ma anche la facoltà di discostarsene.

Al tempo stesso, l'assenza di istruzioni imperative illumina la funzione intermediatrice dei partiti che, svincolati dalle pressioni di interessi frazionali, possono diffondere una visione propria dell'interesse generale<sup>70</sup>, consentendo di guardare alla disposizione in discorso come garanzia di continuità tra il momento della determinazione della politica nazionale<sup>71</sup> e la fase in cui si determina, attraverso lo svolgersi del rapporto fiduciario, la politica generale del Governo attuativa dell'indirizzo politico di maggioranza<sup>72</sup>.

---

<sup>66</sup>Non poteva essere diversamente, del resto, vista l'assenza nell'ordinamento repubblicano di disposizioni di diritto positivo volte a sancire il carattere vincolante delle istruzioni indirizzate ai rappresentanti, meccanismi di *recall*, o la decadenza dalla carica in seguito al passaggio ad altro partito o gruppo, cfr. L. CIAURRO, *Art. 67 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI), Torino, UTET 2006, 1295. Sulla centralità del Parlamento e sulla contraddittoria incidenza che la stessa ha esplicitato sull'inquadramento dommatico dei regolamenti parlamentari, v. già M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffré, 1990, 115 ss.

<sup>67</sup>La consapevolezza del rapporto peculiare intercorrente tra partiti e struttura della rappresentanza emerge altresì dalla discussione svoltasi in sede costituente sull'accoglimento del principio proporzionalistico in quanto funzionale al principio della rappresentanza nazionale, su cui E. BETTINELLI, *Alle origini della democrazia dei partiti*, Milano 1984, 187 ss.; nonché G. FERRARA, *sub art. 55*, in *Commentario della Costituzione* diretto da G. Branca, artt. 55-63, Bologna 1985, 7 ss.

<sup>68</sup>Cfr. ancora C. MORTATI, *Art. 67*, in *Commentario della Costituzione* diretto da G. Branca, artt. 64-69, Bologna-Roma, Zanichelli, 1986 183. L'affidamento prioritario «ma non esclusivo» al partito del compito di intermediazione tra cittadino e Stato, è evidenziato anche da M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, cit., 5, che sottolinea l'inconciliabilità logica tra collocazione dei partiti nella sfera della libertà e assorbimento degli stessi nello Stato-apparato, vista l'incompatibilità tra libertà e funzione (6).

<sup>69</sup>Così D. NOCILLA, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 72 ss.

<sup>70</sup>In questa direzione per tutti ancora D. NOCILLA, *Il libero mandato*, cit., 65.

<sup>71</sup>Mi sembra persuasiva la distinzione del concetto di politica nazionale in tre livelli (metapolitiche, mesopolitiche e micro-politiche nazionali) proposta da M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 2/2008, 3 ss., così da ricondurre all'indirizzo politico di maggioranza le direttrici delle c.d. mesopolitiche, mentre la politica nazionale di primo livello (comprendente i significati dell'originaria definizione mortatiana e la formula "indirizzo politico-costituzionale", riconducibile a Paolo Barile) include «a.1 la definizione delle linee fondamentali del sistema politico-costituzionale; a.2) la determinazione del *quantum* di effettività della Costituzione, e soprattutto del mantenimento della pace relativa alla quale il suo *minimum* è preordinato; a.3) la gestione dei conflitti non costituzionalizzati».

<sup>72</sup>Il carattere «aperto» dell'indirizzo politico, in correlazione con le esigenze pluralistiche che dominano l'ordinamento italiano, è affermato del resto dagli studi più rilevanti degli anni Settanta sull'argomento, cfr. almeno G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffré, 1973, 31 ss., 35 e M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, Milano, Giuffré, 1972, specie 234 ss. (che sottolinea il carattere privilegiato, benché non esclusivo, dei partiti come «specifiche forme di organizzazione e di espressione della domanda politica»). Più recentemente, sull'impossibilità di concepire «nella seconda modernità, rappresentanza senza partiti», ritornano S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi.it*, n.3/2012, specie 3 e M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, cit., 3 ss.

Ma se questa è l'interpretazione che meglio consente di cogliere le potenzialità dell'assenza di istruzioni imperative nell'ordinamento repubblicano, superandone la lettura tradizionale e meramente individualistica di protezione dello *status* di parlamentare, non vi è chi non veda come dall'inserimento del rappresentante della Nazione nella democrazia dei partiti scaturisca la conseguenza ulteriore di doversi leggere l'ampiezza dell'autonomia decisionale del rappresentante alla luce delle caratteristiche del sistema politico-partitico e della funzione aggregante effettivamente assolta da quest'ultimo.

Da tempo del resto è la diversa (e ridotta) attitudine intermediatrice dei partiti a riproporre in termini problematici la questione del modo di esercizio del mandato parlamentare, ché il mutamento della forma partito sottende un equilibrio nuovo tra mandato libero e mandato vincolato; la relazione tra elettori-partiti ed eletti non si articola più come successione di due rapporti binari (quello tra elettori e partiti cui si giustappone il rapporto tra partiti ed eletti) ma si caratterizza per dinamiche di tipo diverso (tra gli stessi attori ma non necessariamente nella direzione tradizionale) in cui uno dei tre termini del rapporto viene spesso obliterato a vantaggio esclusivo degli altri due.

La trasformazione del partito ideologico di massa in partito c.d. pigliatutto veicola una ridefinizione del ruolo ascrivibile ai singoli parlamentari; per un verso, in ragione della tendenza della nuova forma partito ad aprirsi alle domande provenienti dai più diversi gruppi sociali, per l'altro in quanto l'attenuarsi del vincolo di appartenenza in passato costruito su basi ideologico-programmatiche fa riemergere il senso di autonomia di eletti che spesso devono la propria investitura all'appoggio di particolari gruppi di interesse.

Quando si parla di trasformazioni della rappresentanza e di trasformazioni del sistema politico-partitico si sintetizza essenzialmente questa evoluzione, evocandosi un contesto politico-istituzionale in cui l'assenza di istruzioni imperative non è più tesa a spezzare il rapporto tra parlamentare e partito ideologizzato; diversamente, il singolo parlamentare diviene egli stesso canale di comunicazione tra soggetti del pluralismo sociale, Assemblee elettive e partiti<sup>73</sup> e, libero da ogni vincolo giuridicamente rilevante verso interessi di gruppi particolari, può esercitare la propria sfera di libertà favorendo il momento della sintesi politico-programmatica in Parlamento (o quantomeno la mediazione di interessi settoriali).

Ovviamente un'interpretazione di questo tipo veicola la valorizzazione dell'autonomia dei gruppi parlamentari nei riguardi dei partiti oltre che dei singoli parlamentari all'interno del gruppo, sollevando la questione della democrazia interna ai partiti.

Non mi occuperò in modo puntuale di tale profilo che esorbita dall'oggetto di questo contributo; tuttavia mi sembra doveroso ricordare l'intima connessione tra libertà del mandato e democraticità interna dei partiti.

Quanto al punto di vista prescelto per riflettere sul mutato ruolo di parlamentari e gruppi nel processo politico-parlamentare, questo è costituito dall'evoluzione delle norme sul funzionamento della rappresentanza e dal consolidamento di alcune prassi applicative in quanto lasciano emergere un intreccio profondo tra modo di esercizio del mandato, stato di salute del sistema partitico e condizioni di sopravvivenza della rappresentanza politica.

Non si ignora ovviamente che sul funzionamento della rappresentanza incidono anche altri fattori e in particolare la formula elettorale vigente; per ragioni connesse al taglio dell'indagine non considererò tuttavia questo elemento di cui mi limiterò a sottolineare il rapporto con le modifiche

---

<sup>73</sup>In questa prospettiva già P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo*, cit., 687 ss.

regolamentari via via approvate; la finalità è cogliere, anche mutato contesto politico-istituzionale, l'incidenza formante del libero mandato sul versante della forma di governo.

#### **4. Segue. Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 Cost. come fondamento di una rappresentanza politica responsiva alle istanze della società civile. Dai regolamenti parlamentari del 1971 alla fine della centralità parlamentare**

È pressoché unanimemente riconosciuto che, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, le dinamiche della forma di governo si svolgono in modo coerente al ruolo propulsivo di partiti ideologico-programmatici stabili e fortemente legittimati sul piano sociale e protesi a svolgere in modo pressoché integrale la funzione di «ponte» tra popolo, Camere e Governo<sup>74</sup>.

L'assenza nelle disposizioni costituzionali di un vero e proprio obbligo degli eletti di aderire ad un gruppo parlamentare non impedisce che questo operi in sede istituzionale<sup>75</sup>; ciò consente di incentrare sui gruppi, intesi come proiezione dei partiti, l'intero processo decisionale, traducendo l'idea che il Parlamento sia sede della mediazione tra forze politiche di maggioranza e forze politiche di opposizione<sup>76</sup>.

Né potrebbe essere diversamente, ché la vigenza di una legge elettorale sostanzialmente proporzionale consente ai partiti di beneficiare di un largo spazio di manovra, sia sul versante della linea politica da seguire che su quello della concreta posizione da prendere sulle questioni portate all'esame del Parlamento.

In ragione del carattere ideologizzato della forma partito e del significativo radicamento territoriale, la libertà del mandato si sposta così, almeno in via tendenziale, dal singolo al partito, consolidando una democrazia mediata in cui gli attori principali sono le diverse formazioni politiche.

I regolamenti parlamentari del 1971 disciplinano il funzionamento del processo politico-parlamentare in modo coerente a queste premesse<sup>77</sup> e demandano ad una serie di regole - da quella dell'unanimità in materia di programmazione dei lavori alla pari rilevanza dei gruppi in fase di partecipazione alla discussione<sup>78</sup> - il raggiungimento dell'intesa tra i partiti rappresentati in Parlamento<sup>79</sup>.

---

<sup>74</sup>Il virgolettato nel testo è invece di V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, cit., 97.

<sup>75</sup>Mentre tutt'altro che pacifico è il carattere obbligatorio o facoltativo dell'iscrizione ad un gruppo parlamentare, visto il tenore letterale dell'art. 72 Cost. Nel senso di ritenere che dalla disposizione costituzionale scaturisca solo il diritto di iscriversi ad un gruppo, dovuto il rinvio a G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 779 ss., 781, e più tardi, A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, Giuffrè 2008, 97.

<sup>76</sup>Sulla subordinazione del gruppo al partito insiste ancora G.U. RESCIGNO, *Gruppi*, cit., 790. Sottolinea tuttavia la necessità di non sopravvalutare l'interposizione dei partiti nel processo rappresentativo, D. NOCILLA, *Il libero mandato*, cit., 66-67, ricordando la vigenza di un sistema elettorale proporzionale che per un verso esaltava il ruolo dei partiti in fase di presentazione delle candidature e del controllo delle operazioni elettorali, per l'altro consentiva al Corpo elettorale, attraverso i voti di preferenza, di scegliere anche candidati meno graditi al partito.

<sup>77</sup>Per un'analisi puntuale di tali regole rinvio ad A. CIANCIO, *I Gruppi parlamentari*, cit., 108-109.

<sup>78</sup>La fragilità dell'impianto dei regolamenti del 1971 nella parte in cui equiparano, a fini procedurali, tutti i gruppi è evidenziata subito da P. LUCIFREDI, *Alcuni aspetti della riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1971, 583 ss. e P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 580 ss. In senso critico, sull'assenza di tempi prefissati dell'azione parlamentare, anche A. MANZELLA, *I regolamenti parlamentari: quale riforma?*, in *Città e Regione*, 1980, 36 ss.

<sup>79</sup>Sull'impianto consociativo dei regolamenti parlamentari del 1971 v. almeno S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, 385 ss., specie 401 ss.

Certamente, già all'inizio degli anni Sessanta, le condizioni politico-materiali presupposte da tali regolamenti iniziano a trasformarsi<sup>80</sup>; la legittimazione delle forze politiche protagoniste del compromesso costituente origina un'occupazione pressoché integrale dello spazio disponibile sul versante sociale e politico e questo lascia intravedere i primi segni di crisi delle istituzioni rappresentative, sempre meno in grado di rappresentare domande sociali collettive e generalizzate e sempre più incapaci di manifestare una decisione vincolante per tutti all'esito della mediazione tra interessi particolari<sup>81</sup>.

Ciononostante, ancora per circa vent'anni, i partiti tradizionali continuano a svolgere, attraverso i gruppi, un ruolo determinante nel processo politico-parlamentare, di cui cercano di promuovere la ri-legittimazione senza guardare a sé stessi come causa (almeno preminente) del processo di frantumazione del vincolo sociale<sup>82</sup>, ma cercando di agire sulle regole dei procedimenti parlamentari in quanto ritenute non in grado di recepire/elaborare gli *input* provenienti dalla società civile<sup>83</sup>.

Per questa contingente ragione storica, i primi tentativi di riedificazione della rappresentanza si concentrano sull'approvazione di alcune norme correttive dell'organizzazione dei lavori al fine di garantire maggiore efficienza; queste si orientano a ridurre i tempi di intervento dei singoli deputati nella discussione e, rafforzando il ruolo dei gruppi attraverso i rispettivi Presidenti, avviano l'adozione di una soluzione destinata a dilagare<sup>84</sup>.

La crisi di legittimazione del sistema politico-partitico comincia del resto ad incidere sul funzionamento del processo decisionale: in seguito all'ingresso in Parlamento delle "nuove opposizioni", la manipolazione a fini ostruzionistici di alcune regole procedurali sta determinando distorsioni rilevanti sul versante delle prestazioni richieste ad un'istituzione autenticamente rappresentativa<sup>85</sup>.

Una strategia ispirata dalla volontà di contestare la legittimazione dell'intero sistema politico-istituzionale origina dunque rimedi di minor respiro che, relativi all'esigenza di garantire la *decisione*

---

<sup>80</sup>Lo ha ricordato di recente anche S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Annuario AIC 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, Jovene 2017, 286.

<sup>81</sup>Sul carattere ineliminabile delle tendenze oligarchiche nelle organizzazioni partitiche, il rinvio è a R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, II ed. (1925), tra. It., Bologna, Il Mulino 1966, specie 485 ss. In Italia la critica antipartitocratica di età repubblicana è tradizionalmente ricondotta a G. MARANINI, *Il tiranno senza volto*, Milano, Bompiani, 1963, specie 45 ss.

<sup>82</sup>In questo senso anche M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in F. BIONDI - N. ZANON, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza*, Milano, Giuffrè 2001, 109 ss., e G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare* (a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), vol. V, Napoli, Jovene 2009, 1777 ss., 1783.

<sup>83</sup>Il tentativo delle Camere di accreditarsi anche alla luce «della propria capacità di agire ... in modo efficiente» è sottolineato ancora da M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in *Storia d'Italia*, cit., 435 ss. e IDEM, *Governo (forme di)*, cit., specie 559.

<sup>84</sup>Le principali innovazioni riguardano l'integrale sostituzione degli artt. 119-121 e 123 R. C. istitutivi della *sessione di bilancio* (così da garantire l'approvazione dei provvedimenti economico-finanziari entro una data certa); la disciplina dei poteri dei presidenti di gruppo e dei rappresentanti di gruppo, riferita all'esigenza di rappresentare un numero di deputati almeno pari a quello inizialmente richiesto per l'esercizio del potere (fermo restando che il potere spetta al presidente in quanto tale e i deputati non vengono neppure consultati); la sottrazione ai c.d. micro-gruppi della richiesta di voto a scrutinio segreto o per appello nominale. All'accennata riforma del Regolamento della Camera segue poi un'ampia riforma del regolamento del Senato negli anni 1987-88, nonché l'approvazione di alcune modifiche parallele in entrambi i regolamenti caratterizzate ancora una volta da una riduzione dei tempi della discussione, su cui ampiamente G. G. FLORIDIA, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, ripubbl. in G. G. FLORIDIA, *Scritti minori*, Torino, Giappichelli, 2008, 105 ss., specie 128 ss.

<sup>85</sup>Cfr. F. LANCHESTER, *Introduzione*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quarant'anni*, Milano, Giuffrè 2013, XVIII.

in risposta alla crescente farraginosità del processo politico-parlamentare, concorrono a tramutare la prima in istanza di rango costituzionale.

Sul versante del rapporto tra disciplina di partito, azione del gruppo e modo di svolgimento del mandato è l'introduzione della nuova disciplina delle modalità di voto, nel 1988, a segnare uno spartiacque, in quanto modificata nel senso di prevedere l'applicazione della regola del voto palese, salvo che le votazioni riguardino specifiche materie (involgenti le c.d. questioni di coscienza)<sup>86</sup> e purché lo scrutinio segreto sia richiesto dagli stessi parlamentari<sup>87</sup>.

La portata complessiva di tale riforma, spesso ricordata perché rispondente alle sollecitazioni di quanti, tra politici e costituzionalisti, auspicano una riedificazione in senso pubblicistico del modo di svolgimento del mandato attraverso l'assunzione della responsabilità politica conseguente a determinate scelte di voto<sup>88</sup>, può essere tuttavia adeguatamente compresa solo se si ricorda che l'impiego che del voto segreto in Parlamento si diffonde progressivamente dalla fine degli anni Cinquanta<sup>89</sup>, per consentire la costruzione di coalizioni ampie a sostegno del Governo.

In questo quadro politico-istituzionale, l'esaltazione della centralità parlamentare sottende infatti forme aperte o nascoste di coinvolgimento dell'opposizione nell'esercizio del potere (un'opposizione con cui ancora non si poteva governare ma che neppure si poteva ignorare) e trova nelle votazioni segrete uno strumento funzionale non tanto a garantire l'autonomia dei singoli quanto, più frequentemente, a far confluire i voti dell'opposizione su determinati provvedimenti, a minare la stabilità dell'Esecutivo tenendolo costantemente sotto tiro; infine ad osteggiare l'adozione di decisioni sgradite a tutti gli attori politici.

La prevalenza delle votazioni a scrutinio segreto diventa così uno degli elementi fondanti del regime assembleare degli anni Settanta che, pur fautore di alcune importanti riforme legislative, certo non si distingue per stabilità.

Quando l'esaurimento della politica delle alleanze ampie rende ineludibile la predisposizione di soluzioni organizzative nuove per garantire il governo del Paese, la riforma dei regolamenti parlamentari e il ridimensionamento dell'ambito applicativo del voto segreto entrano dunque a grandi passi tra gli obiettivi da perseguire.

Inserita in un complesso di modifiche proteso a dar vita al c.d. *maggioritarismo di funzionamento* (cioè all'applicazione del principio maggioritario come principio per decidere e governare superando le logiche unanimistiche e applicando la regola in base alla quale di norma è la maggioranza a

---

<sup>86</sup>Cfr. artt. 49 R.C. e 113 R.S. Si fa in particolare riferimento alle materie incidenti sui principi e diritti di libertà di cui agli artt. 6, 13-22, 24-27, 29-32 della Costituzione e alle modifiche dei regolamenti parlamentari. Il passaggio al voto segreto è invece tassativamente escluso per l'approvazione della legge di bilancio, della legge finanziaria, delle leggi collegate e di quelle aventi conseguenze finanziarie. Alla Camera dei Deputati la richiesta del voto segreto rimane consentita anche per l'istituzione di commissioni d'inchiesta, per le leggi ordinarie su organi costituzionali, sugli organi delle Regioni e sul sistema elettorale. Sulla riforma delle modalità di voto da ultimo, ampiamente, F. BIONDI DAL MONTE, *Svelare il voto. La percezione del voto parlamentare tra comunicazione politica e rappresentanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2017, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), specie 7 ss.

<sup>87</sup>Gli artt. 51 R.C. e 113 R.S. consentono di richiedere la votazione a scrutinio segreto in Assemblea a 30 deputati o 20 senatori o a uno o più presidenti di gruppo che (separatamente o congiuntamente) risultino di almeno pari consistenza numerica.

<sup>88</sup>Per tutti v. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., 679 ss. Sulla disciplina delle dichiarazioni di voto rese dal parlamentare e sui tempi accordati a tal fine dai regolamenti parlamentari, v. gli artt. 50 e 85.7 R.C. nonché l'art. 109 R.S.

<sup>89</sup>Fallisce il tentativo, portato avanti con l'approvazione della c.d. legge "truffa" (L. n. 148/1953), di liberare la DC da rapporti di coalizione troppo difficili da gestire. Sul carattere patologico dell'uso del voto segreto dalla VII Legislatura insistono S. CURRERI-S.FUSARO, *Voto segreto, voto palese e forma di governo in trasformazione*, in *Il Filangieri*, 2007, 252.



decidere)<sup>90</sup>, l'introduzione della regola del voto palese costringe così l'opposizione a ripensare il proprio ruolo ed avvia un processo che, sostenuto di lì a poco da altri e più importanti fattori - il venir meno delle fratture ideologiche e l'approvazione di una legge elettorale maggioritaria - consente alla stessa di proporsi come alternativa di governo.

È in questo, mutato contesto che la generalizzazione del voto palese diventa presidio della responsabilità dei parlamentari, sia di fronte al partito di appartenenza che rispetto al corpo elettorale, mentre il residuo ambito di segretezza è chiamato a tutelare, almeno nelle intenzioni, l'indipendenza del parlamentare in ambiti specifici, sottraendo quest'ultimo alle pressioni dell'elettorato.

Senonché, la ridefinizione delle modalità di voto rimane a metà strada e la segretezza è ammessa anche in ipotesi eterogenee rispetto alle c.d. questioni di coscienza (in particolare per le leggi ordinarie relative agli organi costituzionali e, solo alla Camera dei deputati, per le leggi elettorali); in questi casi essa conserva dunque il carattere originario di strumento di lotta politica e, benché invocata in una logica diversa rispetto al passato (non più dalla maggioranza per occultare intese sotterranee con l'opposizione ma da quest'ultima per disvelare dissidi interni alla maggioranza)<sup>91</sup>, consolida negli elettori la percezione deteriorata di garanzia dell'irresponsabilità<sup>92</sup>.

L'interpretazione data nel tempo alle nuove regole e la discrezionalità esercitata dai Presidenti di Assemblea in fase di decisione sull'ammissibilità dello scrutinio segreto (in casi dubbi o per leggi relative alle c.d. materie miste)<sup>93</sup>, ne costituiscono del resto conferma puntuale, emersa in tempi recenti in occasione dell'*iter* di approvazione della riforma costituzionale del 2016<sup>94</sup>.

Né certe vicende stupiscono, se si considera che il tentativo di costruire una nuova forma di democrazia, caratterizzata dall'immediata attribuzione al Corpo elettorale della decisione sul governo cui dare vita trova un limite nella circostanza che i programmi su cui viene chiesto il consenso degli elettori presentano comunque un certo grado di genericità lasciando ampia discrezionalità ai gruppi parlamentari in merito alla loro attuazione.

Al tempo stesso, la contestuale trasformazione del partito ideologizzato di massa in partito personale essenzialmente elettorale scarica le tensioni un tempo riferibili alla dialettica tra apparato di partito e gruppo (nonché tra eletto e gruppo) all'interno di quest'ultimo; l'idea che gli eletti siano legionari di partito (o della coalizione vincente alle elezioni) si rivela presto un'illusione e i contrasti

---

<sup>90</sup>Secondo S. CURRERI-S.FUSARO, *Voto segreto, voto palese*, cit., 258 è questa riforma ad aprire la strada al consolidamento di un diverso assetto del nostro regime parlamentare.

<sup>91</sup>Per un'analisi dei dati relativi alle richieste di voto segreto successivamente alle modifiche regolamentari del 1988, cfr. ancora S. CURRERI-C.FUSARO, *op. ult. cit.*, 261 ss.

<sup>92</sup>Perpetuando quanto accaduto, nella generalità dei casi, nelle prime dieci legislature della storia repubblicana, cfr. A. CASU, *Voto segreto e voto palese nei regolamenti parlamentari dal 1848 ai giorni nostri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1986, 553 ss.

<sup>93</sup>Non è sempre agevole interpretare le norme dei regolamenti parlamentari che prevedono la possibilità del voto segreto; sia alla Camera che al Senato è previsto tuttavia che il Presidente di Assemblea possa acquisire il parere della Giunta per il regolamento prima di decidere (come per esempio è accaduto in occasione della decisione sulle modalità di voto da impiegare relativamente alla proposta di decadenza di Silvio Berlusconi che ha originato orientamenti contrastanti in Giunta - cfr. A. GIGLIOTTI, *Voto palese e voto segreto nella "verifica dei poteri"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2014, 877 ss., specie 886 -; alla fine ha prevalso l'interpretazione a favore del voto palese, trattandosi di votazione su una proposta di mancata convalida ai sensi dell'art. 3, D. Lgs. n. 235/2012). Per un esame delle decisioni adottate dai Presidenti di Assemblea relative alle votazioni dei primi anni Duemila (in particolare in quanto sottendono valutazioni divergenti della stessa ipotesi), v. ancora S. CURRERI - C. FUSARO, *Voto segreto, voto palese*, cit., 276-277.

<sup>94</sup>I riflessi della ritenuta ammissibilità del voto segreto nell'esame delle riforme istituzionali sono evidenziati da N. LUPO-G. PICCIRILLI, *Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali della XVII Legislatura*, in AA.VV., (a cura di) N. LUPO-G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale. Procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, Il Mulino, 2016, 27.

con la *leadership* di partito integrano una dialettica frequente in cui ciascun parlamentare è potenzialmente parte attiva.

Ovviamente, questo discorso presuppone che il rappresentante della Nazione abbia qualcosa da dire in termini di patrimonio di voti e di rappresentatività (risultando eletto per esempio in collegi uninominali non troppo piccoli) e che abbia la possibilità di esprimere il proprio punto di vista.

Al primo aspetto posso solo accennare, salvo ricordare che l'indipendenza del parlamentare dipende in parte dalla formula elettorale prescelta; per quanto riguarda il secondo profilo, devo invece ribadire che la garanzia della libertà del parlamentare «di concorrere al mutamento degli equilibri politici del partito in Parlamento»<sup>95</sup> passa attraverso il riconoscimento di spazi adeguati di partecipazione al processo politico-parlamentare, nell'ambito dei quali la possibilità per il singolo deputato che pubblicamente voti in dissenso dal partito e dal gruppo, di motivare la propria scelta agli elettori e alla formazione di provenienza risulta essenziale.

Senonché, al ridimensionamento dell'area del voto segreto non corrisponde un effettivo inserimento del parlamentare nella complessa trama dei soggetti del pluralismo<sup>96</sup> e anzi, in ragione della generalizzazione dell'istituto del contingentamento dei tempi (introdotto inizialmente solo per i provvedimenti in materia economico-finanziaria)<sup>97</sup>, la possibilità di formulare dichiarazioni di voto è via via limitata.

L'ingresso del fattore tempo, oltre a ridimensionare il ruolo ascrivibile al Parlamento come sede della mediazione politica<sup>98</sup>, incide così sulla rivalutazione del mandato rappresentativo; non solo perché la ripartizione del tempo disponibile per la discussione presuppone un rigido inquadramento dei parlamentari nel gruppo di appartenenza (e l'osservanza della relativa disciplina)<sup>99</sup> ma in quanto si riduce corrispondentemente la possibilità di formulare dichiarazioni esplicitando il proprio punto di vista su un certo problema<sup>100</sup>.

Certamente, la *ratio* ispiratrice di certe modifiche regolamentari risiede nella volontà di fare in modo che gli interventi dei singoli parlamentari avvengano in fase di discussione, giacché è questo il momento della reciproca persuasione tra individui aventi convinzioni diverse<sup>101</sup>.

Il perseguimento di tale obiettivo non tiene conto tuttavia dell'evoluzione del sistema politico-istituzionale e dell'esigenza di valorizzare il ruolo del singolo parlamentare in un contesto nel quale crisi della rappresentanza e crisi della forma partito si intrecciano in modo inestricabile.

La riduzione dei tempi di intervento dei singoli in sede di voto, in una con il diffondersi di nuove tecnologie di comunicazione, origina inoltre un'inesorabile migrazione delle esternazioni dei

---

<sup>95</sup> Cfr. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo*, cit., 696.

<sup>96</sup> Così ancora P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo*, cit., 688, 693 e *passim*.

<sup>97</sup> Il contingentamento dei tempi (introdotto al Senato nel 1988 ed esteso ai lavori della Camera nel 1990) presuppone infatti una ripartizione tra i gruppi i tempi della discussione, ciò che al Senato comporta anche la fissazione della data entro cui un certo argomento dev'essere messo in votazione (è la c.d. ghigliottina).

<sup>98</sup> Sul problema dei tempi della decisione, v. almeno N. LUPO, *I "tempi" delle decisioni nel rapporto tra Assemblee elettive ed Esecutivo*, Relazione al seminario su "Assemblee elettive ed Esecutivo: la questione dei tempi della decisione" (Pisa, 20 aprile 2009), in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it). Su questo profilo ritornerò più avanti, *Infra*.

<sup>99</sup> Cfr. art. 50 R.C.

<sup>100</sup> Né può tacersi l'effetto ascrivibile alla ridotta possibilità di formulare dichiarazioni di voto nei casi in cui il regolamento preveda o il Presidente autorizzi una votazione segreta. In seguito alla riforma organica del Regolamento del Senato approvata nel 2017, l'art. 109 comma 1 R.S. risulta peraltro abrogato e la facoltà di esprimere dichiarazioni di voto rimane riconosciuta ad un solo senatore per gruppo a nome del gruppo di appartenenza (sempre che il regolamento non prescriva l'esclusione o la limitazione della discussione).

<sup>101</sup> In questa prospettiva va letta anche la già menzionata abrogazione dell'art. 109, co. 1, R. S. che consentiva a ciascun senatore di annunciare il proprio voto per alzata di mano. Tale facoltà permane solo per le votazioni sul processo verbale (art. 60, co. 3 R.S.), mentre i senatori che intendano dissociarsi possono intervenire per non più di tre minuti «purché il loro numero sia inferiore a metà dei componenti del gruppo».

parlamentari fuori dall'Aula (e in particolare sui *social media* dove non opera il meccanismo del contingentamento dei tempi)<sup>102</sup> benché le dichiarazioni informali siano tutt'altro che fungibili alle dichiarazioni di voto<sup>103</sup>.

L'incremento della propensione degli eletti a dichiarare informalmente il proprio orientamento, certamente dovuto all'instabilità del sistema partitico e all'adozione di nuove formule elettorali<sup>104</sup> rimane infatti fenomeno distinto dalla formulazione di dichiarazioni che stimolano la dialettica tra le forze politiche e all'interno del singolo partito (consentendo comunque di valutare l'attività dei singoli parlamentari grazie ai resoconti delle sedute e alla diffusione televisiva dei dibattiti).

Diversamente, l'esternazione del voto attraverso la rete Internet<sup>105</sup>, pur consentendo l'immediata conoscibilità delle opinioni del parlamentare tende a consolidare una disintermediazione della domanda politica destinata a sfociare non semplicemente in una personalizzazione del modo di intendere la politica<sup>106</sup> ma nella contrattualizzazione del rapporto tra rappresentante e rappresentato<sup>107</sup>.

I frequenti episodi di violazione delle regole sulla segretezza del voto<sup>108</sup> si inscrivono, a mio avviso, in questa logica e sottendono una preoccupante svalutazione dell'indisponibilità/utilità del voto segreto quale strumento di tutela dell'indipendenza del parlamentare dalle pressioni dell'elettorato.

Al tempo stesso, si accantona il valore della segretezza come garanzia di indipendenza rispetto alle pressioni di partito, benché la vigenza di una formula elettorale prevalentemente incentrata su liste bloccate e l'esistenza di formazioni politiche schiacciate sulla forma partito personale costituiscano tuttora elementi da valutare quando si discute di generalizzazione completa del voto palese<sup>109</sup>.

Certamente il voto segreto tende a ridimensionare l'ambito operativo della responsabilità politica ma se limitato alle materia di particolare rilevanza etica, può tuttora porre un argine alle pressioni di partito e alle spinte emozionali dell'opinione pubblica che, investendo il singolo parlamentare grazie

---

<sup>102</sup>In questo senso ancora F. BIONDI DAL MONTE, *op. ult. cit.*, 25.

<sup>103</sup>Sul valore delle dichiarazioni di voto, onde evitare che il Parlamento si riduca a un «votificio», da ultimo, ancora L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 184.

<sup>104</sup>Per un riesame degli effetti in tal senso ascrivibili alle ultime leggi elettorali, rinvio a F. SGRÓ, *Legge elettorale, partiti politici e forma di governo*, Padova, Cedam, 2014, specie 266 ss.

<sup>105</sup>Cfr. S. CURRERI, *Quando il voto segreto non è segreto*, in *Forumcostituzionale*, 13 settembre 2011.

<sup>106</sup>Il consolidamento delle «formazioni di tipo personale ... orientate a processi di tipo plebiscitario», sostituendo sia i partiti pigliatutto che i partiti-cartello, è sottolineato da F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *Osservatorio AIC*, febbraio 2014, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it). Anche il mutamento dei modi della comunicazione politica e l'esaltazione del ruolo assolto dai *social media* incidono in questa direzione, giacché alla personalizzazione del messaggio politico è speculare, nell'assetto dei partiti, la tendenza ad esaltare e veicolare nell'opinione pubblica le posizioni del *Leader* piuttosto che l'ideologia di partito (così ampiamente, anche M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza 2010, 59 ss.).

<sup>107</sup>Su questa premessa il parlamentare deve rendere conto del proprio operato in quanto mero portavoce degli elettori. Sulla disciplina sanzionatoria prevista dallo statuto del gruppo parlamentare Movimento 5 Stelle e dall'omologo regolamento di gruppo al Senato per l'ipotesi in cui il parlamentare si discosti dall'esito di consultazioni popolari *on-line*, v. più avanti *Infra*.

<sup>108</sup>Emblematica la vicenda relativa alla votazione sulla richiesta di autorizzazione a procedere per poter eseguire la misura della custodia cautelare in carcere nei confronti del deputato Alfonso Papa; alcuni parlamentari PD hanno usato infatti, in fase di votazione (segreta), accorgimenti per rendere noto il modo in cui avevano votato (resoconto della Camera dei Deputati del 20 luglio 2011); cfr. tuttavia le osservazioni critiche (in rapporto alla *ratio* del voto segreto) di S. CURRERI, *Quando il voto segreto non è segreto*, in *Forumcostituzionale*, 13 settembre 2011, 3 ss. Neppure può tacersi quanto accaduto in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica nel 2013 nel corso della quale alcuni parlamentari hanno addirittura fotografato la propria scheda (per poi mostrarla), violando una regola sulla modalità di votazione prevista direttamente dalla Costituzione, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Svelare il voto*, cit., 14-15.

<sup>109</sup>Nel senso di auspicare l'esclusione del voto segreto anche per le leggi incidenti sull'esercizio di diritti fondamentali, di recente G. BRUNELLI-P. VERONESI, *Ai limiti della funzione rappresentativa: divieto di mandato imperativo e voto di coscienza*, in *Costituzionalismo.it.*, n.2/2012, 6 ss.

all'impiego di nuove tecnologie, non semplicemente escludono l'intermediazione dei partiti ma concorrono a consolidare un mutamento drastico del modo di intendere la rappresentanza della Nazione<sup>110</sup> e, tramite questo, un'idea diversa di democrazia.

### **5. Partiti politici, gruppi parlamentari e articolo 67 della Costituzione nella c.d. transizione istituzionale. L'esplosione del transfughismo parlamentare**

Il punto di svolta nella ridefinizione del rapporto tra partiti, gruppi e singolo parlamentare è unanimemente individuato nella c.d. crisi di regime del biennio 1992-93.

Quest'ultima, associata a fattori quali lo svuotamento di competenze delle istituzioni statuali centrali e l'emersione di nuove fratture nella società civile, concorre infatti a consolidare un nuovo percorso d'indagine che, sul presupposto di una sostanziale corrispondenza tra popolo e partiti, valorizza una lettura dell'articolo 49 Cost. protesa ad irrigidire il rapporto tra determinazione della politica nazionale e realizzazione dell'indirizzo politico governativo attraverso l'adozione di un sistema elettorale di tipo maggioritario.

Al partito o alla coalizione vincente alle elezioni si demanda così la responsabilità esclusiva di attuare il programma di governo votato dagli elettori, mentre i partiti di opposizione sono chiamati a svolgere in sede parlamentare ad un'attività di controllo e critica<sup>111</sup>.

La sostituzione dei partiti ideologici con formazioni costituenti essenzialmente "macchine elettorali" avrebbe invero dovuto sollecitare una riflessione sulla regolazione degli stessi, soprattutto in relazione all'esigenza di garantirne la democraticità interna indispensabile all'assolvimento di una reale intermediazione tra sfera sociale e sfera istituzionale<sup>112</sup>.

La delegittimazione del sistema dei partiti tradizionali incide tuttavia in direzione opposta e concorre a marginalizzare dal dibattito politico e giuridico la discussione sul punto, benché questa rappresenti un profilo cruciale in un percorso di rilegittimazione delle istituzioni<sup>113</sup>.

Il tentativo di riedificare la rappresentanza politica è affidato così unicamente all'approvazione della riforma elettorale in senso maggioritario e ad alcune, conseguenti riforme regolamentari<sup>114</sup>.

Ho già accennato al fatto che la realizzazione di un *maggioritarismo di composizione* (com'è stato talora definito) non implica il venir meno della ragion d'essere del libero mandato accentuandone anzi l'importanza<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup>Cfr. S. CURRERI, *Il voto segreto: questioni applicative e prospettive di riforma*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2000, 141.

<sup>111</sup>Così, tra gli altri, G. RIZZONI, *Art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, vol. I, artt. 1-54, Torino, UTET Giuridica, 2006, 981 ss., specie 995 e F. SGRÒ, *Legge elettorale*, cit., 82 ss.

<sup>112</sup>L'entrata in vigore di un sistema elettorale maggioritario accentua infatti il processo di personalizzazione del potere innescato dalla crisi dei partiti tradizionali; la nuova legge elettorale costringe i partiti a presentarsi in coalizioni (pena la scomparsa dallo scenario politico) ed impone di guardare ad un *Leader* come elemento idoneo a mascherare le divergenze interne (ciascuna forza politica essendo disposta ad associarsi a qualunque gruppo o movimento pur di vincere le elezioni).

<sup>113</sup>Mi sembra che un'attenzione puntuale al problema riemerge essenzialmente dal 2009-2010, in particolare grazie in S. MERLINI, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009, E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, 1 ss. e F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, 97 ss.

<sup>114</sup>Non viene invece approvato il progetto di riforma organica della Costituzione elaborato dalla Commissione bicamerale presieduta dall'on. Massimo D'Alema nel 1997, per un esame del quale rinvio a AA. VV., *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale*, Napoli, 6-7 maggio 1998, Napoli, Jovene, 2000, 1 ss. Nel senso dell'insufficienza di tali riforme rispetto alla significativa discontinuità registratasi nel sistema politico-istituzionale, si esprimono tuttavia N. LUPO-G. PICCIRILLI, *Introduzione*. I percorsi, cit., 24.

<sup>115</sup> V. *Supra*, paragrafo 4.

Ciononostante, le modifiche regolamentari approvate alla fine degli anni Novanta segnano un drastico ridimensionamento delle prerogative del singolo parlamentare perché, al fine di introdurre le regole ritenute coesistenti al funzionamento del nuovo regime<sup>116</sup> (adeguando lo svolgimento dei lavori al nuovo assetto del sistema politico-istituzionale)<sup>117</sup>, rafforzano l'impostazione gruppocratica dei lavori, sia sul versante della programmazione<sup>118</sup> che su quello della discussione e votazione degli emendamenti, in Aula o in Commissione<sup>119</sup>.

Al tempo stesso, pur garantendo formalmente a ciascun parlamentare il diritto di esprimere la propria opinione se in dissenso dal Gruppo di appartenenza, ne subordinano l'operatività alla valutazione discrezionale del Presidente d'Assemblea, cui spetta stabilire modalità e limiti degli interventi, nonché la rilevanza degli emendamenti presentati dai singoli<sup>120</sup>.

Si tratta di innovazioni per vari aspetti apprezzabili sul versante dell'efficacia del processo decisionale, salvo doversi evidenziare il sostanziale fallimento in ordine all'auspicata rilegittimazione delle istituzioni rappresentative.

Né l'approdo stupisce, se si ricorda l'impostazione di una riforma che, ispirata dalla retorica della governabilità, appare dissociata da una rivalutazione complessiva dei meccanismi idonei a consentire, grazie ad un processo di intermediazioni successive, la formulazione di risposte ai problemi emergenti dalla società.

Il *deficit* rappresentativo dei partiti e delle istituzioni politiche costituisce infatti solo un profilo del più ampio processo di "svuotamento" della rappresentanza ingenerato dalla trasformazione dei mezzi di partecipazione e dalla delocalizzazione delle decisioni in ambito differenziato<sup>121</sup>, nell'ambito del quale gli avvenimenti internazionali del 1989 e le connesse trasformazioni politico-

---

<sup>116</sup>Le scelte procedurali entrate in vigore alla Camera dei deputati nel corso del biennio 1997-99 trovano oggi tendenziale corrispondenza nella riforma organica del Regolamento del Senato (approvata il 20 dicembre 2017). In realtà al Senato, modifiche regolamentari in direzione analoga sono approvate già alla fine degli anni Ottanta.

<sup>117</sup>Con riguardo alla riforma del regolamento della Camera dei Deputati approvata nel 1997, è L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, in *Storia d'Italia. Annali 17*, cit. XXI ss., XLIV, a parlare di introduzione di meccanismi idonei a garantire una "democrazia decidente": istruttoria legislativa in Commissione in cambio di tempi certi per la deliberazione in Assemblea; nuove regole per garantire il rispetto della programmazione dei lavori con generalizzazione pressoché completa del contingentamento dei tempi (applicato al Senato già dal 1988); valorizzazione della Conferenza dei presidenti di gruppo quale sede effettiva di determinazione delle priorità della legislazione (potendo questa forzare la chiusura dell'esame in Commissione di una legge); previsione di istituti a garanzia delle minoranze. Si disciplina così anche il c.d. statuto dell'opposizione con cui alle minoranze si riconoscono una serie di poteri idonei a controbilanciare la preminenza ascritta al Governo (ed alla maggioranza parlamentare) nella direzione dei lavori parlamentari. Esse consistono in: (a) le interpellanze urgenti; (b) il *premier question time*; (c) la valorizzazione dei relatori di minoranza nei progetti di legge, con possibilità per gli stessi di presentare testi alternativi da votare prima degli emendamenti modificativi; (d) la previsione nel calendario dei lavori predisposto dal Presidente d'Assemblea di uno spazio pari ad un quinto degli argomenti da trattare, espressamente riservato alle proposte dei gruppi di opposizione.

<sup>118</sup>Cfr. R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000, Il Parlamento*, Cedam, Padova 2001, 90-92 e, se si vuole, il mio, *Divieto di mandato imperativo*, cit., 169 ss.

<sup>119</sup>Cfr. gli artt. 83, co. 1, R.C., 85 e 85-bis R.C. (cui *adde* artt. 135-bis e 135-ter R.C. in materia di interrogazioni a risposta immediata). Sulla codificazione della prassi delle segnalazioni degli emendamenti da parte dei gruppi e sull'effetto di dissociare il diritto di presentare emendamenti da quello che gli stessi vengano posti in votazione, ampiamente, N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea, nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, in *Il Filangieri*, 2007, 125 ss., 139 e G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Cedam, Padova 2008, 238 ss. Non può inoltre ignorarsi l'applicazione massiccia data dai Presidenti di Assemblea al comma 8 dell'art. 85 R. C., sulla base del quale essi possono autorizzare le c.d. «votazioni riassuntive» (o per principi) il cui esito positivo preclude la votazione su tutte le altre proposte emendative ritenute incompatibili con il testo in discorso perché volte a modificarlo.

<sup>120</sup>Lo scarso uso del potere presidenziale di tenere conto degli emendamenti rilevanti presentati dai singoli è sottolineato tuttavia da N. LUPO, *Il procedimento legislativo*, cit., 142. Sulle riforme regolamentari della c.d. democrazia decidente e soprattutto sulle prassi applicative che queste ispirano ritorno inoltre nel par. 7.

<sup>121</sup>Così, condivisibilmente, F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Giuffrè, Milano, 2011, 34.

ideologiche intersecano la ridefinizione del ruolo ascrivibile allo Stato-Nazione, il mutato rapporto tra la sfera del politico e quella dell'economico<sup>122</sup> e l'idea presupposta di democrazia<sup>123</sup>.

Non è dubbio che la riqualificazione delle funzioni della rappresentanza parlamentare e l'attribuzione alla stessa del compito di investire e controllare un Esecutivo stabile e legittimato a partecipare a decisioni da cui sono invece esclusi gli organi legislativi, costituiscano il prodotto di una precisa evoluzione storica<sup>124</sup>; quest'ultima tuttavia, in quanto incrocia la rinuncia dei partiti politici a sintetizzare in chiave politica le nuove istanze di individui e gruppi rilegittimando il proprio ruolo nel mutato contesto socio-economico, non è sufficiente a determinare l'auspicato consolidamento di un assetto istituzionale realmente in grado di garantire il buongoverno della società<sup>125</sup>.

L'impiego di volta in volta diverso delle nuove regole elettorali e alcuni, significativi elementi "di contesto" impongono anzi ai regolamenti della democrazia decidente di misurarsi con le caratteristiche di un sistema politico instabile e tendenzialmente frammentato che, non in grado di promuovere una coesione effettiva degli eletti in Parlamento, giunge a mettere in discussione la tenuta complessiva del processo politico-parlamentare<sup>126</sup>.

Un'analisi puntuale delle dinamiche interne al nuovo sistema politico non rientra evidentemente nel tema assegnatomi; mi limito a ricordare che le riforme elettorali susseguenti alla c.d. crisi di regime del 1993 e poi la struttura di incentivi alla coagulazione del quadro politico offerta dalla l. n. 270/2005, si inseriscono in una "lunga" fase di transizione, nell'ambito della quale forze politiche instabili e scarsamente legittimate - anche quando riconducibili a partiti c.d. tradizionali -, si occupano essenzialmente del coordinamento pre-elettorale con gli altri partiti (decisivo ai fini dell'esito del voto)<sup>127</sup> e del processo di selezione delle candidature in modo da formare gruppi parlamentari controllabili dall'esterno<sup>128</sup>, senza riuscire a dar vita a un quadro complessivo in cui le interazioni tra i diversi attori politici siano prevedibili dagli elettori, consentendo di esprimere opzioni di voto consapevoli<sup>129</sup>.

---

<sup>122</sup>Sul punto, in termini più ampi, rinvio alle riflessioni svolte già dalla Commissione trilaterale costituita nel 1973 per promuovere tra Europa occidentale, Nord America e Giappone atteggiamenti di cooperazione finalizzati ad affrontare tali problemi. I rapporti elaborati dai tre esperti a questo preposti sono pubblicati in M. CROZIER – S. HUNTINGTON – J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale (1975)*, Milano, FrancoAngeli, 1977.

<sup>123</sup>Per «Un'altra dottrina della democrazia», il riferimento è a J. A. SCHUMPETER, *Capitalismo Socialismo Democrazia (1954)*, tr. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1964, 257 ss.

<sup>124</sup>Processo storico nell'ambito del quale le Assemblee parlamentari nazionali rischiano ovviamente di essere declassate al rango di centri di influenza e di rappresentanza di interessi nei confronti di istituzioni (nazionali, sovranazionali e globali) che esercitano in modo effettivo il potere di decisione politica.

<sup>125</sup>Cfr. G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, cit., 1777 ss. Sui limitati effetti delle riforme ispirate dall'obiettivo della governabilità, v. anche 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*, Milano, Giuffrè, 2011, 323 ss.

<sup>126</sup>Mi riferisco, tra gli altri, alla crisi dell'Eurozona del 2011 ed alle vicende peculiari che hanno preceduto la formazione del governo Monti come governo c.d. "tecnico". Per un'analisi puntuale degli elementi di crisi della meccanica bi-polare su cui doveva fondarsi la Seconda Repubblica, v. A. CHIARAMONTE – V. EMANUELE, *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in (a cura di) A. CHIARAMONTE - L. DE SIO, *Terremoto elettorale. Le elezioni del 2013*, Bologna, Il Mulino 2014, 233 ss. nonché A. CHIARAMONTE – V. EMANUELE, *Party system and volatility, regeneration and institutionalization in Western Europe (1945-2015)*, in *Party Politics*, vol. 23, 2017, 376 ss.

<sup>127</sup>Sulla destrutturazione come tratto peculiare dei partiti politici nella fase della c.d. transizione istituzionale, v. A. PAPPALARDO, *Il sistema partitico italiano tra bipolarismo e destrutturazione*, in (a cura di) G. Pasquino, *Dall'Ulivo al Governo Berlusconi: le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002, 199 ss.

<sup>128</sup>Per l'analisi di questo profilo, cfr. U. RONGA, *la selezione delle candidature*,

<sup>129</sup>Su questo profilo insiste, già nel 2001, L. VIOLANTE, *Il futuro dei Parlamenti*, cit., specie LX.

L'atteggiamento essenzialmente "elettorale" dei partiti non è premiato dalla formazione di maggioranze di governo stabili; si assiste anzi, nel corso delle diverse Legislature<sup>130</sup>, a una costante trasmigrazione degli eletti da un gruppo parlamentare all'altro che, alimentando la divaricazione tra partiti elettorali e partiti parlamentari<sup>131</sup>, prepara l'ascesa inesorabile di movimenti protesi a far leva sullo scollamento tra elettori e partiti, appropriandosi di istanze anti-politiche e anti-*establishment*<sup>132</sup>.

L'esplosione - nelle legislature della c.d. transizione istituzionale - del transfughismo parlamentare muove da queste premesse ed è emblematica della crisi delle istituzioni rappresentative come precipitato della crisi del sistema politico<sup>133</sup>.

Il profondo malessere dei gruppi parlamentari, incapaci di organizzare i propri componenti e di "gestire" la partecipazione all'esercizio della funzione legislativa e le attività di indirizzo e controllo<sup>134</sup>, diviene così emblema delle trasformazioni degli attori politici rilevanti sollecitando, nel corso delle Legislature della c.d. transizione istituzionale, una serie di iniziative volte a modificare la disciplina regolamentare relativa ai gruppi; alcune orientate a limitare la frammentazione dei gruppi per ragioni inerenti il buon andamento dei lavori o al fine di evitare la sovra-rappresentazione delle minoranze in alcuni organi camerali; altre a porre un argine a passaggi di gruppo individuali (per esempio sancendo la decadenza da alcuni uffici di deputati o senatori che abbandonino il gruppo); altre ancora a garantire la corrispondenza tra gruppi e competitori elettorali<sup>135</sup>.

La formalizzazione di quest'ultimo principio è anzi progressivamente percepita, sia dalle forze politiche rappresentate in Parlamento che dagli uffici interni di Camera e Senato, come la soluzione preferibile per correggere sul versante parlamentare l'ormai cronica instabilità del sistema politico-partitico<sup>136</sup>; dopo svariati tentativi, essa fa ingresso nelle norme del regolamento maggiore del Senato che, approvate alla fine del 2017, in presenza di una legge elettorale nemmeno più maggioritaria, vietano di costituire gruppi non corrispondenti ai competitori elettorali<sup>137</sup>, sanzionando con la

---

<sup>130</sup>In particolare durante la XII, la XVI e la XVII Legislatura.

<sup>131</sup>Sulla consistenza statistica del fenomeno nel periodo che va dal 1994 al 2013, v. ancora A. CHIARAMONTE – V. EMANUELE, *Bipolarismo addio?*, cit., 243.

<sup>132</sup>Al rilievo di tali elementi vanno aggiunti, ancora una volta, elementi "di contesto" e in particolare episodi di malcostume messi in luce da alcune inchieste giudiziarie nonché gli effetti di alcune politiche di austerità, su cui, ampiamente, A. DI VIRGILIO, *Offerta elettorale 2013: elusiva ma non ancora decisiva*, in (a cura di) A. CHIARAMONTE – L. DE SIO, *Terremoto elettorale Le elezioni del 2013*, cit., 41 ss., specie 49 ss.

<sup>133</sup>Così da ultimo anche S. CURRERI, «*Gruppi parlamentari e norme anti-transfughismo*», in *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, 117 ss.

<sup>134</sup>Gli osservatori attenti delle prassi parlamentari certamente ricorderanno gli episodi di sostituzione forzata di singoli parlamentari in Commissione, avvenuti in occasione dell'approvazione della legge elettorale n. 52 del 2015 e in fase di approvazione della l. cost. n. 1/2016 che, finalizzati ad ovviare al dissenso espresso da alcuni parlamentari alle direttive di gruppo, risolvono discordie interne al partito attraverso un'applicazione dei regolamenti parlamentari al limite della conformità con l'articolo 67 Cost. (su cui S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del "libero mandato parlamentare"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, e M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, 1 ss.). Sulle modalità di approvazione della Legge n. 52/2015 e sull'iter procedurale relativo al progetto di riforma della Costituzione approvato nel 2016, v. inoltre ampiamente, N. LUPO-G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, Il Mulino 2016, 39 ss.

<sup>135</sup>Al di là dell'osservazione che una riforma regolamentare in materia di organizzazione dei gruppi dovrebbe avvenire in modo contestuale presso i due rami del Parlamento, la commistione tra principi ispiratori diversi tradisce una considerazione parziale delle origini del problema. Sul disallineamento tra regolamento della Camera e regolamento del Senato, in senso critico, v. inoltre N. LUPO, *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/01*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, 178-179.

<sup>136</sup>Sulla commistione tra diversi principi ispiratori nelle riforme regolamentari via via prospettate, cfr. D. PICCIONE, *I gruppi parlamentari alla prova delle (auto)riforme regolamentari*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 1 ss.

<sup>137</sup>Al fine di garantire una corrispondenza tendenziale tra dato elettorale e dato parlamentare, si prevede che il gruppo debba corrispondere a un «partito o movimento politico anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici», nonché a «partiti o movimenti politici (che) abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati

decadenza dalla carica i Vice-presidenti, i segretari di commissione e i componenti dell'Ufficio di presidenza che cambino volontariamente gruppo<sup>138</sup>.

Non è dubbio ovviamente che la libertà del mandato parlamentare non implichi un diritto illimitato di costituire un gruppo nuovo<sup>139</sup>; credo tuttavia che una disciplina regolamentare protesa a “fotografare” all’inizio della Legislatura<sup>140</sup> un certo quadro politico ridimensioni in modo eccessivo l’attitudine responsiva della rappresentanza in quanto ignora l’esigenza di garantire al parlamentare che lamenti una deviazione del partito dal programma sottoposto agli elettori una sede in cui confrontarsi democraticamente<sup>141</sup>, veicolando l’idea che il concorso dei cittadini alla determinazione delle scelte di governo avvenga solo nel momento del voto.

Al tempo stesso, la drastica negazione al singolo parlamentare di ogni possibilità di incidere sul «mutamento degli equilibri politici del *partito in parlamento*» nega il valore del libero mandato come «canale di comunicazione» tra società civile, istituzioni rappresentative e sistema dei partiti<sup>142</sup>.

Eppure l’allentamento del rapporto tra partiti e gruppi innescato dal difetto di rappresentatività dei primi avrebbe potuto costituire solo una fase intermedia e promuovere, attraverso l’adozione di regole adeguate, una dialettica interna attraverso cui entrambe le associazioni avrebbero potuto rilegittimarsi<sup>143</sup>.

Quest’idea ottiene invero un seguito nelle disposizioni dei regolamenti maggiori di Camera e Senato<sup>144</sup> che, modificate nel 2012, si orientano a valorizzare l’autonomia organizzativa e contabile dei gruppi<sup>145</sup>.

---

con il medesimo contrassegno», infine a «singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati», cfr. artt 14 e 15 R.S. (approvati il 20 dicembre 2017). Scompare inoltre la possibilità di autorizzare gruppi in deroga al requisito numerico di dieci senatori, con l’eccezione dell’automatica costituzione di un solo gruppo destinato a raccogliere eletti (minimo cinque) appartenenti «alle minoranze linguistiche riconosciute dalla legge, eletti nelle Regioni di insediamento di tali minoranze, e i Senatori eletti nelle Regioni di cui all’articolo 116, primo comma della Costituzione il cui statuto preveda la tutela di minoranze linguistiche» (art. 14 R. S.). I senatori di diritto e a vita potranno invece decidere di non appartenere ad alcun gruppo parlamentare «nell’autonomia della loro legittimazione» (art. 14.1 R.S.).

<sup>138</sup>Così gli artt. 13.1-*bis* e 27.3-*bis* R.S.

<sup>139</sup>È divenuta celebre la vicenda del senatore prof. Luigi Compagna, durante la XVII Legislatura che, stando ai dati pubblicati sulla sua scheda personale (consultabile sul sito storico del Senato della Repubblica relativo alla XVII legislatura), ha cambiato gruppo 9 volte (anche se nell’ambito della medesima area politica). I dati puntuali relativi alle migrazioni da un gruppo all’altro sono invece consultabili (dalla XIII alla XVI legislatura) in: *Giro di valzer. Quanto deputati e senatori cambiano gruppo, partito e schieramento, Openpolis*, minidossier n. 4/2016; relativamente alla XVII Legislatura (al momento, la più “movimentata” di sempre), v. invece V. SMALDORE, *Una legislatura all’insegna del trasformismo, in 2013-2017. Rapporto di una legislatura per AGI*, in [www.agi.it](http://www.agi.it).

<sup>140</sup>Diversamente, rivendica l’importanza dell’«autonomia identitaria dei partiti rispetto alle liste», I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli 14-15 giugno 2019, «Partiti politici e dinamiche della forma di governo», in corso di pubblicazione su questa Rivista.

<sup>141</sup>Ricordava del resto C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici (1949)*, ora in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2015, 4 ss., 16, che «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 le più minute garanzie di una libera discussione e di una chiara decisione». Sull’esigenza di coniugare i rimedi al transfughismo parlamentare con una riflessione adeguata sulla democraticità interna di gruppi e partiti sono ritornate di recente anche R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, 13 giugno 2018, 5, e M. MANETTI, *I Regolamenti di Camera e Senato e la trasformazione dell’assetto politico-parlamentare*, in *Federalismi. Focus Fonti*, 23 luglio 2018.

<sup>142</sup>Cfr. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo*, 696 (cui sono da riferire anche i virgolettati nel testo).

<sup>143</sup>Realizzando l’auspicio formulato già da L. VIOLANTE, *op. ult. cit.*, LIII.

<sup>144</sup>Cfr. artt. 14, 15, 15-*bis* e 15-*ter* R.C., nonché gli artt. 14, 15, 16 e 16-*bis* R.S.

<sup>145</sup> I regolamenti parlamentari puntano a garantire una certa autonomia del gruppo rispetto al partito e un’adeguata democrazia interna attraverso l’istituzione di organi preposti al controllo contabile (il rendiconto di gestione dev’essere infatti approvato dall’assemblea di gruppo), nonché grazie alle previsioni che vincolano la destinazione dei fondi assegnati esclusivamente alle attività istituzionali (sottraendone, in linea teorica, la disponibilità al partito), cfr. F. BIONDI,



Nel tentativo di superare la risalente promiscuità tra risorse finanziarie dei gruppi e risorse dei partiti - con tutto quello che ne deriva sul versante della “presa” concretamente esercitata dai secondi sui primi -, le modifiche regolamentari formalizzano infatti la duplice natura dei gruppi parlamentari (art. 14, u.c., R. C.) e, sulla base della riconosciuta natura istituzionale, impongono (artt. 15, co. 2-*bis* e *ter* R. C.) l’approvazione di uno statuto (preordinato a individuare «nell’assemblea del gruppo l’organo competente ad approvare a maggioranza il rendiconto dello stesso» indicando altresì «l’organo responsabile per la gestione amministrativa e contabile») con cui ciascun gruppo è chiamato ad autoregolamentarsi in modo autonomo rispetto all’omologo regolamento di partito<sup>146</sup>. I fondi assegnati ai gruppi e gravanti sui bilanci di Camera e Senato sono inoltre riservati al perseguimento delle finalità istituzionali degli stessi che, puntualmente riferite (dall’art. 15, comma 4, R. C.) «all’attività parlamentare e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione ad esse ricollegabili, nonché alle spese per il funzionamento degli organi e delle strutture dei gruppi, ivi comprese quelle relative ai trattamenti economici» del personale e alle indennità e ai rimborsi eventualmente previsti dagli statuti per i deputati appartenenti ai singoli gruppi, sembrano consentire il finanziamento dell’*attività politica extra-parlamentare* solo «in relazione ad iniziative formalmente e specificamente assunte in sede parlamentare dal medesimo gruppo»<sup>147</sup>. E si rafforzano contestualmente i meccanismi preordinati a garantire trasparenza e verificabilità in merito all’utilizzo delle risorse finanziarie di volta in volta assegnate<sup>148</sup>.

Senonché, le riforme legislative parallelamente approvate per disciplinare il finanziamento dei partiti appaiono distoniche rispetto alle modifiche in discorso che, com’è stato puntualmente osservato, non solo il tentativo di incrementare la democrazia *nei* partiti è paradossalmente perseguito attraverso una drastica riduzione del finanziamento pubblico (previsto in forma indiretta) ma le stesse donazioni private sono sostanzialmente scoraggiate<sup>149</sup>.

L’effetto prodotto da tali scelte sul versante parlamentare è intuibile, giacché partiti “poveri” attingono tuttora ai ricchi rimborsi assegnati ai gruppi (corrisposti in un ammontare fisso ed uno variabile in rapporto alla consistenza numerica del gruppo), con tutto quello che ne consegue in ordine alla propensione della *leadership* di partito a “sostenere” candidati controllabili dall’esterno<sup>150</sup>.

---

*Disciplina dei gruppi e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche dei regolamenti di Camera e Senato*, in *www.osservatoriosullefonti*, n. 3/2012, 3 ss. e, sulle ragioni di trasparenza alle origini della riforma regolamentare del 2012, S.CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2018, 6. A tale riforma si giustappone l’approvazione della coeva L. n. 96/2012 che pure ridimensiona il sistema di finanziamento pubblico dei partiti (vincolando la destinazione dei fonti ricevuti «all’attività politica, elettorale e ordinaria dei partiti e dei movimenti politici», cfr. art. 29, u.c., L. 96/2012).

<sup>146</sup>È coinvolta una società di revisione esterna che tuttavia non lede l’autodichia delle Camere in materia contabile perché controlla non la destinazione dei fondi ma solo la veridicità dei dati riportati, così T.F. GIUPPONI, *Finanziamento dei gruppi parlamentari, autonomia contabile e regime dei controlli interni nella riforma dei regolamenti di Camera e Senato*, in (a cura di), F. BIONDI-G. TARLI-BARBIERI, *Il finanziamento della politica*, ES, Napoli, 2016, 279.

<sup>147</sup>Così F. BIONDI, *Disciplina dei gruppi parlamentari e controlli sui bilanci: osservazioni alle recenti modifiche regolamentari di Camera e Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2012, 6-7. Né il riferimento contenuto nella omologa disciplina vigente al Senato alle «attività politiche connesse» agli scopi istituzionali sembra consentire la devoluzione delle risorse erogate al partito di riferimento, salvo che l’attività politica extra-parlamentare sia ricollegabile all’attività parlamentare del gruppo, cfr. art. 16, comma 2, R. S.

<sup>148</sup>In modo speculare a quanto contestualmente previsto dalla legislazione vigente sui partiti (proprio a partire dalla L. n. 96/2012). Molto dettagliate sono infatti - sia alla Camera che al Senato - le previsioni relative all’organizzazione interna dei gruppi e ai controlli in materia di gestione finanziaria e quelle relative alle sanzioni in caso di omessa o irregolare trasmissione del rendiconto (artt. 15-*ter*, commi 4 e 5 R. C.).

<sup>149</sup>Da ultimo con il D. L. n. 149/2013, conv. in L. n. 13/2014. Per un’analisi puntuale di questo profilo rinvio ancora alla relazione di I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, cit.

<sup>150</sup>La possibilità di contrastare tale tendenza attraverso un’adeguata regolazione dei meccanismi di selezione delle candidature è evidenziata tuttavia da U. RONGA, *La selezione delle candidature*, Relazione al Convegno annuale del

Né la scelta di coinvolgere nei controlli e nelle verifiche sulla gestione finanziaria dei gruppi una società di revisione esterna intacca l'autonomia finanziaria e contabile degli stessi (correlata a quella tradizionalmente riconosciuta alle Camere)<sup>151</sup>; il controllo demandato a tale società rimane infatti limitato alla verifica della correttezza e veridicità dei dati riportati nelle scritture contabili e non consente tuttora una verifica sul concreto utilizzo dei fondi<sup>152</sup>.

### **6. L'autonomia organizzativa dei gruppi e il problema dell'efficacia giuridica delle prescrizioni statutarie. Il controllo sugli statuti: Presidente d'Assemblea o Corte costituzionale?**

Il carattere problematico del rapporto tra partiti e gruppi e la tendenza dei primi a perpetuare il controllo sui secondi emerge altresì dalle concrete modalità di esercizio dell'autonomia statutaria.

L'effetto delle nuove norme regolamentari sul versante dell'incremento dell'autonomia dei gruppi è infatti avversato dalle forze politiche rappresentate in Parlamento che, di volta in volta legittimate dalla maggioranza relativa dei consensi, cercano di istituzionalizzarsi attraverso forme di potere escludenti il dissenso interno.

Non solo le più recenti norme anti-transfughismo muovono dal presupposto che ciascun eletto sia rappresentante di un partito (e che la disciplina di gruppo spontaneamente converga nella direzione indicata dalla formazione politica di provenienza), ma le stesse previsioni statutarie cercano di trasporre la struttura verticistica del partito nell'ambito del gruppo, perpetuando logiche consuete<sup>153</sup>.

Tra queste spiccano senz'altro il richiamo al rispetto del Codice etico del partito contenuto nel regolamento del gruppo parlamentare al Senato del Partito democratico<sup>154</sup>; la possibilità, prevista dal regolamento del gruppo Lega-Salvini Premier di adottare sanzioni anche indipendentemente da gravi violazioni del regolamento o da assenze reiterate ingiustificate<sup>155</sup>; infine le previsioni contenute nel regolamento di gruppo adottato al Senato dal Movimento 5 Stelle e le omologhe disposizioni presenti

---

Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, in corso di pubblicazione su questa Rivista, nonché, per quanto attiene alla giustiziabilità dell'art. 49 Cost. (finora negata) come strumento per evitare una gestione dispotica delle candidature, da N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, 84 ss., specie 116 ss.

<sup>151</sup>Sin dalla sentenza n. 129 del 1981 della Corte costituzionale.

<sup>152</sup>Perdura infatti riconoscimento di una sfera di autodichia per ciò che riguarda la destinazione quantitativamente più rilevante delle risorse del gruppo, cioè quella relativa alla spesa per il personale, cfr. Cass. SS. UU., *ord.* n. 27396/2014. Pur riconoscendo la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti di lavoro tra gruppi e singoli assunti con contratti a termine, l'ordinanza sancisce infatti che la delibera adottata a monte dagli organi interni di Camera e Senato e volta a determinare la misura del contributo unico annuale in favore dei gruppi per la spesa relativa al personale è «la cornice entro la quale è destinato a svolgersi il rapporto di lavoro del personale dei gruppi parlamentari». In quanto atto di macro-organizzazione per la conduzione amministrativa dell'istituzione parlamentare esso è pertanto insindacabile. Resta invece impregiudicata la questione relativa al riconoscimento della legittimazione passiva del Senato nell'ambito di controversie nascenti da rapporti di lavoro insorte con i dipendenti dei gruppi e quella relativa alla concreta sussistenza dell'interesse a ricorrere, essendo dubbio che dall'annullamento dell'atto di macro-organizzazione scaturisca un automatico effetto favorevole al ricorrente (la vicenda muoveva dalla delibera del Consiglio di Presidenza del Senato n. 1/2013 volta a prevedere una mera facoltà e on l'obbligo per il gruppo misto di assumere personale inserito in elenchi predisposti dall'amministrazione al preciso fine di stabilizzare il personale storicamente in servizio presso i gruppi grazie a contratti a tempo determinato).

<sup>153</sup>Sul vecchio rapporto di subordinazione tra gruppo e partito e sulla transitoria evoluzione dello stesso, cfr. già A. CIANCIO, *I Gruppi*, cit., 195 ss.

<sup>154</sup>L'art. 12 del Regolamento di gruppo al Senato prevede l'irrogazione di sanzioni anche per la mancata osservanza di tale Codice (oltre che per assenze reiterate ingiustificate e per violazioni del regolamento di gruppo).

<sup>155</sup>V. art. 13 del Regolamento di gruppo al Senato.

nello statuto alla Camera, nella parte in cui sottraggono a quest'ultimo il potere di nomina e di revoca del Presidente, riservandolo al Capo politico del partito.

Non è dubbio invero che le disposizioni dei regolamenti maggiori, sia alla Camera che al Senato, lascino ampio spazio agli statuti di gruppo che possono disciplinare, nel modo ritenuto più opportuno dalla maggioranza dell'assemblea dei componenti, i requisiti per l'iscrizione, le cause di espulsione, l'organizzazione interna, il funzionamento, infine le sanzioni per inosservanza di regole interne, unitamente agli organi di garanzia chiamati ad applicarle<sup>156</sup>.

Né le norme regolamentari specificamente dettate a tutela del dissenso dei singoli<sup>157</sup> mettono il deputato al riparo da una valutazione negativa della maggioranza del gruppo su iniziative ritenute non rispondenti alla linea politica seguita o da sanzioni conseguenti a particolari comportamenti<sup>158</sup>, dal momento che la disciplina di gruppo salvaguarda l'identità politica di quest'ultimo, oltre che il buon andamento dei lavori, mentre ciascun deputato o senatore, pienamente garantito dall'articolo 67 Cost., rimane libero di sottrarsi alla relativa disciplina uscendo dall'associazione senza subire sanzioni<sup>159</sup>.

Ciononostante, alcune previsioni impongono di riflettere in ordine all'eventualità che la *ratio* di una riforma regolamentare protesa a promuovere l'autonomia organizzativa dei gruppi possa essere sostanzialmente tradita da previsioni eccessivamente generiche in ordine ai presupposti giustificativi del potere sanzionatorio o da regole che consentono al capo del partito di revocare in completa solitudine alcuni organi direttivi del gruppo (in particolare il Presidente)<sup>160</sup>.

Previsioni che demandano immediatamente al *Leader* di partito il potere di revocare il Presidente del gruppo si pongono anzi in contrasto frontale con i regolamenti maggiori (artt. 15.2 R.C. e 15.2 R.S.), come pure regole sulla nomina che introducono un meccanismo di ratifica della proposta proveniente dal Capo politico del movimento<sup>161</sup>, formalizzano forme di designazione finalizzate a garantire il controllo del gruppo da parte del partito.

La previsione statutaria più discussa è tuttavia un'altra e prevede, come noto, nel Regolamento di gruppo del Movimento 5 Stelle al Senato e nello statuto adottato alla Camera, l'obbligo di pagamento di una penale in caso di uscita dal gruppo (non importa se volontaria o imposta).

Dirò subito che tale sanzione non risulta effettivamente applicata e che sempre più spesso si cerca di evitare anche l'espulsione dei dissenzienti, al fine evidente di preservare la consistenza numerica del gruppo; tuttavia, il contrasto con l'art. 67 Cost., che esclude conseguenze giuridiche a carico dei

---

<sup>156</sup> su cui v. già le riflessioni di G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 13/2018, 5.

<sup>157</sup>Mi riferisco agli artt. 83.1 R.C. nonché 85-bis.3 R.C. e 118-bis.4 R.C., nonché agli artt. 13 comma 1-bis R. S. e 27 comma 3-bis R.S. che escludono la decadenza dalla carica di Vicepresidente, Segretario o componente dell'Ufficio di Presidenza di una Commissione, laddove l'allontanamento del singolo dal gruppo di appartenenza sia stato disposto da quest'ultimo e non deciso volontariamente (caso nel quale la sanzione della decadenza dalla carica opera).

<sup>158</sup>Per esempio, assenze reiterate ed ingiustificate dai lavori parlamentari o l'inottemperanza all'obbligo di contribuzione economica all'attività di gruppo. Rileva S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici*, cit., 6, che in questa logica lo statuto di gruppo può anche prevedere una disciplina più stringente rispetto ai regolamenti camerali.

<sup>159</sup>Alla luce di tale disciplina, le previsioni che variamente sanzionano «il mancato rispetto delle decisioni assunte dall'assemblea degli iscritti con le votazioni in rete» o «degli altri organi» del gruppo o la «mancata contribuzione economica» (cfr. art. 21.2 Regolamento del gruppo Movimento 5 stelle al Senato e l'omologa disposizione presente nello statuto del gruppo alla Camera), così come le altre regole dirette a garantire l'osservanza di una certa disciplina interna mi sembrano ammissibili, ben potendo il gruppo dotarsi di regole più rigorose di quelle contenute nei regolamenti camerali o nella Costituzione.

<sup>160</sup>Art. 5.2. Regolamento di gruppo del Movimento 5 Stelle al Senato e omologa disposizione alla Camera.

<sup>161</sup>Cfr. art. 4.7 del Regolamento del gruppo Movimento 5 stelle al Senato (ed omologa disposizione presente nello statuto di gruppo alla Camera).

parlamentari che cessino di appartenere all'associazione cui hanno inizialmente aderito, è innegabile<sup>162</sup>.

Né la questione può essere sbrigativamente risolta osservando che qualunque giudice dello Stato adito da un gruppo parlamentare che pretenda il pagamento della penale, dichiarerà la nullità della clausola statutaria in ragione dell'illiceità dell'oggetto e della causa<sup>163</sup>.

Certe estremizzazioni partitocratiche impongono infatti di stabilire a chi spetti il controllo sulla validità delle prescrizioni statutarie che, invocato nei primi mesi del 2018 in capo al Presidente di Assemblea<sup>164</sup>, è stato da questi espressamente escluso (alla Camera dei Deputati) opponendo che l'art. 8 R.C. non consentirebbe di esercitare siffatto potere, lesivo della potestà di auto-organizzazione dei gruppi<sup>165</sup>.

In alternativa, è stato prospettato un intervento della Corte costituzionale, eventualmente adita attraverso la proposizione di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale o in sede di conflitto tra poteri dello Stato.

Si è sostenuto infatti che il giudice adito dal gruppo per ottenere il pagamento della penale in applicazione dell'accordo associativo (sempre che non ritenga di dichiarare la nullità della clausola) potrebbe promuovere la questione di legittimità costituzionale in via incidentale dell'art. 1372 c.c., se interpretato nel senso di consentire l'esecuzione di un contratto in violazione dell'art. 67 Cost.<sup>166</sup>, o che lo stesso parlamentare sanzionato potrebbe sollevare un conflitto inter-organico nei confronti del gruppo di appartenenza.

Rispetto a quest'eventualità, la recente ordinanza della Corte costituzionale n.17/2019 - su cui a breve ritornerò - sembra aprire peraltro nuovi scenari, visto il riconoscimento in astratto della legittimazione al conflitto in favore del singolo parlamentare che abbia subito un'evidente menomazione del proprio *status*.

L'impiego di tale strumento a tutela del singolo parlamentare mi sembra tuttavia arduo, se non altro perché nel caso specifico non è agevole ipotizzare nei confronti di «chi» il ricorso dovrebbe essere proposto, restando impregiudicato ma tutt'altro che agevole il riconoscimento della legittimazione al conflitto in favore dei Gruppi<sup>167</sup>.

---

<sup>162</sup>Dovuto il rinvio a Corte cost. sent. n. 14/1964.

<sup>163</sup>Tale eventualità è stata invero scongiurata nel caso dell'on. Andrea Mura, espulso dal gruppo per l'alto tasso di assenze e successivamente dimessosi dalla carica di parlamentare (sulla vicenda, cfr. G. LAURI, *Le dimissioni di Andrea Mura e il triste esordio delle elezioni suppletive*, in *lacostituzione.info*, 28 settembre 2018). Da ultimo, la questione si è riproposta in seguito all'abbandono del gruppo da parte di altri due deputati, in data 7 dicembre 2018 e 17 aprile 2019 (il primo dei quali ha aderito al gruppo di Forza Italia e non al Misto) ma non risulta che la previsione statutaria sia stata applicata, malgrado le dichiarazioni inizialmente rese agli organi di informazione nell'immediatezza del passaggio di gruppo (v. per esempio *www.repubblica.it*, del 7 dicembre 2018).

<sup>164</sup>Cfr. S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti*, cit., 1 ss. e E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga: la «penale» prevista dallo statuto del Movimento 5 Stelle alla Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n.2/2018, 484 ss.

<sup>165</sup>La questione è stata sollevata da due lettere inviate dagli onorevoli Stefano Ceccanti e Riccardo Magi attraverso al Presidente della Camera dei Deputati (le lettere sono consultabili su Internet). L'on. Riccardo Magi ha inoltre organizzato, in data 16 maggio 2018, una tavola rotonda presso la Biblioteca della Camera dei deputati su: «*Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'art. 67 Cost.*», i cui atti sono pubblicati in *Federalismi.it*, n. 13 del 2018.

<sup>166</sup>È l'ipotesi prospettata da G. L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67 Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*, in *Federalismi*, 13 giugno 2018, specie 15.

<sup>167</sup>Mi sembra peraltro che la natura ancipite dei gruppi parlamentari cristallizzata nella giurisprudenza della Corte di cassazione (v. Cass., SS. UU., *ord.* del 24 novembre 2008, n. 27863, da ultimo ribadita da Cass. Civ., Sez. Lav., sentenza del 4 gennaio 2018, n. 92, entrambe protese a riconoscere l'esistenza di due piani di attività dei gruppi: «uno squisitamente parlamentare», l'altro «più strettamente politico») costituisca in quest'ipotesi un ostacolo al riconoscimento della legittimazione al conflitto.

Più persuasiva mi sembra dunque l'idea che il riconoscimento di adeguata tutela alle prerogative del singolo parlamentare avvenga attraverso l'introduzione e la corretta applicazione (garantita dal Presidente di Assemblea) di norme dei regolamenti maggiori finalizzate a disciplinare la partecipazione del rappresentante della Nazione alla discussione e alla decisione<sup>168</sup>, eventualmente affiancate dalla previsione della figura del parlamentare non iscritto<sup>169</sup>.

Al di là del mutamento della formula elettorale, le caratteristiche prevalenti nelle formazioni protagoniste della dialettica politica reclamano del resto una valorizzazione del ruolo del singolo parlamentare per bilanciare i personalismi dei *leaders* di partito; al tempo stesso, la liberazione dell'eletto dal vincolo che gruppi di interesse o singoli pretendano di esercitare consente di legare l'attività parlamentare ad obiettivi di natura politico-programmatica che, concorrendo a restituire ai partiti la perduta funzione aggregante e ad introdurre nelle istituzioni rappresentative istanze rimaste inascoltate, permettono di elevare la rappresentazione della Nazione a valore fondante della nostra democrazia.

### **7. Segue. I diritti di partecipazione del rappresentante della Nazione al processo politico-parlamentare**

Riproposta all'attenzione della dottrina da ardite previsioni statutarie, la questione della dimensione costituzionale dell'articolo 67 Cost. è giunta dinanzi alla Corte costituzionale in una prospettiva diversa da quella accennata e cioè a partire da prassi parlamentari che concretamente riducono (*recte*: escludono) la possibilità per il singolo deputato di partecipare alla discussione, di incidere sul contenuto del provvedimento apportandovi correzioni, infine di votare in modo consapevole all'esito di un adeguato dibattito parlamentare.

Ho già accennato al fatto che, al fine di favorire la realizzazione dell'indirizzo politico di maggioranza, la formalizzazione nei regolamenti parlamentari dei principi della "democrazia decidente", ha rafforzato il ruolo dei gruppi e delle Commissioni, sia in fase di svolgimento di un'adeguata istruttoria che in sede deliberativa<sup>170</sup>, puntando altresì sull'applicazione di tecniche di votazione ritenute idonee a consentire l'emersione della volontà effettiva della maggioranza<sup>171</sup>.

La riscrittura dei regolamenti camerale ha determinato infatti un ridimensionamento drastico del ruolo del singolo deputato nel processo decisionale<sup>172</sup>: benché non del tutto dissociate dalla considerazione delle prerogative di quest'ultimo<sup>173</sup>, le modifiche approvate ne hanno infatti

---

<sup>168</sup>Come previsto da tempo dal Regolamento del Senato (art. 53.7).

<sup>169</sup>Tale figura è prevista al momento solo per i senatori di diritto e a vita e per i senatori a vita (art. 14.1 R.S.). Su tale possibilità insiste A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, 8 ss.

<sup>170</sup>Per una valutazione complessiva della riforma regolamentare approvata alla Camera nel 1997, cfr., da ultimo, C. F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 515 ss., 521.

<sup>171</sup>Sull'influenza esercitata – in fase di definizione delle nuove regole – dall'impostazione benthamiana secondo cui, per garantire la coerenza della decisione finale è necessario costruire un impianto deliberativo che non ingeneri contraddizioni, v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam 2008, 31 ss., 238 ss., e, in termini generali, già A.A. CERVATI, *La procedura parlamentare nella teoria costituzionale di Jeremy Bentham*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, vol. I, Padova, Cedam 1995, 185 ss.

<sup>172</sup>V. quanto ricordato nel paragrafo precedente.

<sup>173</sup>Il Regolamento del Senato prevede invero che nella predisposizione del programma (da proporre all'Assemblea per la deliberazione unanime, in mancanza della quale è comunque il Presidente a predisporre lo schema settimanale dei lavori in base alle indicazioni emerse in Conferenza) il Presidente consideri, oltre alle priorità del Governo e alle indicazioni dei

compreso le facoltà, non solo a causa del ruolo preponderante ascritto ai gruppi nello svolgersi dei lavori parlamentari e della centralità spettante alla Conferenza dei presidenti di gruppo sul versante della programmazione<sup>174</sup>, ma in seguito all'adozione delle decisioni scaturenti dalla regola generale del contingentamento dei tempi<sup>175</sup>.

Una scelta di per sé apprezzabile<sup>176</sup>, fatte salve alcune ambiguità, tra cui la scelta (di recente operata al Senato) di rivalutare la rappresentanza parlamentare attraverso la mediazione politica in Commissione<sup>177</sup>, per poi ridimensionarne le possibilità operative, vista l'estensione ai lavori di queste ultime della regola della pubblicità, garantita attraverso impianti audiovisivi<sup>178</sup>.

Né può dirsi che le riforme regolamentari in discorso abbiano promosso l'auspicata rilegittimazione della rappresentanza, traducendosi semmai in un'esautorazione del Parlamento, riconvertito in luogo di ratifica di decisioni maturate in altra sede<sup>179</sup>.

A dispetto del tenore letterale delle norme approvate, si sono infatti consolidate prassi dirette ad aggirare il dibattito parlamentare<sup>180</sup>: dall'impiego massiccio della questione di fiducia su maxi-emendamenti governativi sostitutivi dell'intero testo legislativo elaborato in Commissione<sup>181</sup>, alla

---

gruppi, le proposte avanzate dai singoli senatori (art. 53.3 R.S.), anche per quanto attiene alle funzioni di ispezione e controllo per cui è stabilita una riserva temporale.

<sup>174</sup>Il funzionamento della Conferenza dei Presidenti di gruppo era stato del resto già modificato nel 1990 quando, in luogo dell'originario criterio unanimista era stato previsto il principio maggioritario, riconoscendosi contestualmente compiti di mediazione e riequilibrio al Presidente d'Assemblea titolare di un potere di filtro rispetto alla richiesta di inserire (da parte di trenta deputati o un numero di presidenti di gruppo corrispondenti al *quorum*) argomenti ulteriori a quelli iscritti nell'ordine del giorno. Oggi, ai sensi dell'art. 13.3 R.C., il programma dei lavori è invece predisposto unicamente in base alle indicazioni del Governo ed alle priorità segnalate dai gruppi. Per la disciplina vigente al Senato cfr. invece nota precedente.

<sup>175</sup>Ai sensi dei commi 7, 8 e 9 dell'art. 24 R.C., la Conferenza dei capigruppo, o in mancanza il Presidente, ripartiscono a priori tra i gruppi il tempo complessivo fissato dal calendario (detraendo tuttavia la parte necessaria agli interventi del relatore, del Governo, dei deputati dissenzienti dai gruppi). Si sono manifestati peraltro orientamenti discutibili nell'esercizio dei poteri presidenziali in materia di contingentamento dei tempi, in particolare alla Camera dei deputati dove il Presidente potrebbe in alcuni casi derogare a tale regola. Per riflessioni critiche su questo aspetto, cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo in Assemblea nel rapporto (ancora irrisolto) con il Governo*, cit., 125 ss., e ancora IDEM, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una «rivitalizzazione»*, in P. CARETTI, (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006, Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, Giappichelli 2007, 32 ss.

<sup>176</sup>In prospettiva teorica essa sottende infatti il recupero della risalente distinzione tra funzione di rappresentanza e funzione di governo e il riconoscimento al Parlamento essenzialmente del primo compito (controllando il Governo e «proiettando la luce della divulgazione sui suoi atti»), secondo la celebre metafora impiegata da J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit., 82 ss.

<sup>177</sup>Cfr. gli articoli 34-35-36 R. S. sui criteri di assegnazione dei disegni di legge alle Commissioni in sede deliberante o redigente. Per un'analisi dettagliata dei contenuti della riforma organica del Regolamento del Senato (entrata in vigore il 1° marzo 2018), rinvio inoltre agli interventi pubblicati sulla rivista on-line *Federalismi, Focus – Fonti del diritto*, 23 luglio 2018, *I regolamenti parlamentari fra recenti modifiche, evoluzione delle dinamiche politico-istituzionali e arresti della Corte costituzionale*.

<sup>178</sup>V. l'art. 33, comma 4, R.S. Sull'esigenza di distinzione concettuale tra pubblicità delle sedute, pubblicità dei lavori e documentazione degli stessi, cfr. tuttavia A. MANZELLA, *Art. 64*, in *Commentario della Costituzione, Artt. 64-69, Le Camere*, t. II, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1986, 37 ss., specie 43, relativamente all'attività delle Commissioni. In senso favorevole a questa scelta, v. invece C. F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in Commissione: un antidoto alla crisi del compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 159 ss.

<sup>179</sup>Nel senso di escludere l'ammissibilità di tale eventualità, v. tuttavia già F. MODUGNO, *L'invalidità della legge. II. Teoria e prassi dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1970, 204 ss.

<sup>180</sup>Critico sulle prassi parlamentari consolidatesi durante la c.d. transizione istituzionale, anche D. PICCIONE, *Metodi interpretativi per il parlamentarismo (Per una prospettiva di evoluzione del metodo di studio nel diritto parlamentare)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 133 ss. Per un'analisi delle stesse, rinvio inoltre ai saggi raccolti in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Bologna, Il Mulino 2013, specie 85-161. Sulle ragioni e gli effetti del fallimento della riforma regolamentare volta a valorizzare lo svolgimento dell'istruttoria in Commissione, v., da ultimo anche C. F. FERRAJOLI, *La pubblicità dei lavori in Commissione*, cit., specie 172 ss.

<sup>181</sup>Su cui v. i rilievi critici di N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, Relazione al seminario "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e

messa in votazione di emendamenti premissivi (spesso definiti *omnibus*)<sup>182</sup>, all'uso della c.d. ghigliottina in applicazione del contingentamento dei tempi<sup>183</sup>.

Prassi foriere di effetti perversi perché non finalizzate semplicemente a salvaguardare l'adozione della decisione in tempi certi, ma ad evitare contaminazioni del testo predisposto dal Governo e dalla maggioranza in seguito all'approvazione di emendamenti presentati dalle forze politiche rappresentate in Parlamento, nel presupposto implicito che la rappresentanza debba limitarsi a rispecchiare passivamente il consenso espresso dagli elettori su un programma politico presentato al momento delle consultazioni elettorali e che, all'indomani delle stesse, tale consenso legittimi il Governo in carica ad esercitare un ruolo di primazia assoluta in fase di determinazione del contenuto puntuale dei provvedimenti<sup>184</sup>.

Si è andati, insomma, ben oltre la nota teoria del mandato giacché questa, anche in presenza di un contesto politico e costituzionale dichiaratamente proteso a valorizzare il profilo della raccolta del consenso da parte degli elettori su un certo programma politico, non implica il venir meno delle altre funzioni della rappresentanza; in ragione del grado discrezionalità che dovrebbe residuare a partiti e gruppi dirigenti in fase di specificazione del programma e poi perché il programma sottoposto agli elettori certamente lascia spazio alla formulazione di indirizzi nuovi specificativi dei precedenti od innovativi, laddove il mutare delle circostanze di fatto lo renda necessario<sup>185</sup>.

La risalente *querelle* sul significato dell'art. 67 Cost. si è riproposta, pertanto, sul distinto versante costituito dalla possibilità di derivare dal disposto costituzionale un insieme di diritti di partecipazione alla discussione giuridicamente tutelabili<sup>186</sup>.

---

*opposizione*", in (a cura di) E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione", Roma, Luiss University Press, 2007, 41 ss., specie 53 ss. La proposizione della questione di fiducia sui maxi-emendamenti governativi sostitutivi del disegno di legge di conversione di un decreto-legge, a lungo giustificata dal Governo adducendo la non contingentabilità delle leggi di conversione è oltre tutto diventata pretestuosa, dal momento che al regolamento del Senato la ghigliottina, anche in questo caso, è contemplata, mentre alla Camera è stata comunque applicata (v. seduta del 29 gennaio 2014) per garantire il rispetto del termine costituzionale di conversione, cfr. G. RIVOCCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA, (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino 2012, 190.

<sup>182</sup>L'approvazione di un emendamento premissivo *omnibus* impedisce infatti che possa aver corso una deliberazione non conforme ai contenuti dell'emendamento approvato. Tale impedimento scaturisce da due effetti giacché, per un verso, decadono per preclusione gli emendamenti non conformi riferiti ai successivi articoli, per altro aspetto l'*iter legis* si blocca in caso di mancata approvazione di tutti gli emendamenti conformi necessari a dare attuazione all'emendamento premissivo, sì che dalla votazione dell'emendamento premissivo scaturisce un effetto ricattatorio per alcuni aspetti assimilabile alla posizione della questione di fiducia su un testo legislativo. Sull'impiego distorto dell'emendamento premissivo in fase di approvazione della L. n. 52/2015 (c.d. *Italicum*), cfr. G. PICCIRILLI, *La fissazione dei principi dell'Italicum nel suo esame presso il Senato*, in *Quaderni costituzionali, Forum*, 1 ss. e, in termini generali, L. CIAURRO, *L'emendamento premissivo omnibus: un nuovo modo di legiferare?*, in *Osservatorio costituzionale*, marzo 2015, 1 ss., 6.

<sup>183</sup>Sull'applicazione di tale strumento alla Camera dei deputati, al fine di garantire la conversione dei decreti legge (benché il regolamento non vi faccia riferimento) e al Senato (dove invece se ne prevede l'operatività), cfr. A. SUMMA, *La "ghigliottina" nel diritto parlamentare*, in *Forumquadernicostituzionali*, 4 febbraio 2014.

<sup>184</sup>In senso critico, già M. MANETTI, *Riforme istituzionali qualche riflessione sul metodo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1998, 414.

<sup>185</sup>Così già C. MORTATI, *Art. 67*, cit., 183.

<sup>186</sup>Tale possibilità è sostenuta anzitutto da N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., specie 312 ss., e, da ultimo, anche da C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2018, n. 13/2018, specie 6 ss., che ne sottolinea l'inerenza all'«espletamento libero ed autonomo della funzione parlamentare», alla luce dell'interpretazione sistematica degli articoli 66, 67, 68 e 69 Cost.

Le forzature procedurali ripetutesi in occasione dell'approvazione di leggi di grande rilievo politico<sup>187</sup> e da ultimo in fase di votazione della legge di bilancio per l'anno 2019<sup>188</sup> hanno costituito del resto solo la cassa di risonanza recente delle contraddizioni sottese ad una partitocrazia senza partiti<sup>189</sup>, in cui il rapporto ormai logoro tra questi e gli elettori si proietta sul versante istituzionale imponendo "accorgimenti procedurali" che, al fine di compattare il voto della maggioranza su determinati provvedimenti, sostanzialmente escludono lo svolgimento della discussione e la messa in votazione di proposte modificative.

La vicenda concreta riguardante l'approvazione della legge di bilancio imporrebbe a questo punto di approfondire altre questioni, prendendo posizione oltre tutto sullo specifico fondamento costituzionale del potere di emendamento<sup>190</sup>.

Da tale opzione discendono infatti conseguenze diverse sia per ciò che riguarda i soggetti titolari, sia per quanto attiene al grado di tutela accordato rispettivamente al diritto di presentazione e alla effettiva possibilità che l'emendamento venga sottoposto a votazione in Aula<sup>191</sup>.

Non mi dilungherò su questi profili, limitandomi a ricordare che alla posizione della questione di fiducia su progetti di legge ritenuti essenziali per la realizzazione dell'indirizzo politico è seguito in più occasioni il deposito di altrettanti conflitti di attribuzione, sia da parte dei gruppi di minoranza che ad opera di singoli parlamentari, sollecitandosi un intervento della Corte costituzionale a tutela dello svolgersi della dialettica parlamentare, ridefinendo il significato dell'articolo 67 Cost.

---

<sup>187</sup>La posizione della questione di fiducia sulle leggi elettorali nn. 52/2015 e 165/2017 (all'origine dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 181 del 2017) ha suscitato aspre critiche, espresse dalla dottrina costituzionalistica sia attraverso interviste giornalistiche (cfr. G. AZZARITI, *Il passo falso della Presidente Boldrini*, in *Il Manifesto* del 1° maggio 2015; A. PACE, *Quei dubbi sulla fiducia*, in *La Repubblica* del 3 maggio 2015, nonché G. ZAGREBELSKY, *Anche il Rosatellum è incostituzionale*, in *La Stampa* del 6 novembre 2017), che in sede accademica, cfr. gli interventi al Convegno «*Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*», organizzato in seguito alla proposizione dei conflitti interorganici avverso entrambe le leggi, pubblicati in *Nomos*, n. 3/2017 e consultabili in [www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it). Anche le forzature avvenute in fase di approvazione della legge recante la «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze» (la c.d. legge Cirinnà) scaturenti dalla violazione delle regole relative alla programmazione dei lavori, in occasione dell'abbinamento di disegni di legge sulla materia, avevano comportato la proposizione di un ricorso per conflitto tra poteri dello Stato (deciso dall'ord. n. 149/2016) in cui si lamentava (tra le altre) la violazione della facoltà dei singoli di apportare emendamenti e correzioni al disegno di legge.

<sup>188</sup>Una descrizione puntuale dell'*iter* di approvazione della legge di bilancio per l'anno 2019 (L. n. 145/2018) è contenuta nel ricorso n. 8/2018 di proposizione del conflitto tra poteri dello Stato dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ord. n. 17/2019 (su cui più avanti *Infra*).

<sup>189</sup>Su cui, da ultimo, ancora G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, (a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), V, Napoli, Jovene, 2009, 1777 ss. e P. RIDOLA, *Dalla Repubblica dei partiti alla Repubblica dei cittadini*, in *Partiti politici e ordinamento giuridico*, in ricordo di Francesco Galgano, Napoli, ESI, 2015, 11 ss. (cui rinvio per le indicazioni bibliografiche fondamentali sull'evoluzione della forma partito).

<sup>190</sup>In particolare, occorre capire se il fondamento risieda nell'articolo 71 Cost. (che disciplina l'iniziativa legislativa) o negli articoli 70 e 72 Cost., alla luce dei quali l'esercizio della funzione legislativa sottende una compiuta dialettica parlamentare. Sulla questione rinvio ancora a N. LUPO, *Emendamenti*, loco *ult. cit.*

<sup>191</sup>La riforma regolamentare approvata nel 1997 alla Camera dei Deputati ha introdotto infatti la distinzione tra i due profili e, attraverso l'articolo 85-bis R.C., consente di dissociare il diritto di presentare l'emendamento da quello relativo a che l'Assemblea si esprima con un voto. Al Senato invece manca qualsiasi limitazione del diritto di presentare emendamenti (o anche di vederseli votati) sul presupposto che venga esercitato un vaglio adeguato sull'ammissibilità da parte del Presidente di Assemblea quando si giunga alla messa in votazione in Aula, in particolare laddove il numero incida sull'omogeneità di contenuto dell'articolo posto in votazione (cfr. da ultimo la vicenda relativa alla ritenuta inammissibilità della massima parte degli emendamenti presentati in fase di conversione del D. L. n. 135/2018, c.d. decreto "Semplificazioni", convertito nella Legge n. 12/2019, in cui l'intervento della Presidente del Senato pare essere stato sollecitato addirittura dagli uffici della Presidenza della Repubblica).



Nessuno dei ricorsi promossi è stato deciso nel merito del giudice costituzionale<sup>192</sup>.

Ciononostante, l'ultima fra le pronunce sul punto - l'ordinanza n. 17/2019 - si segnala per qualcosa di più del semplice riconoscimento di un'astratta legittimazione al conflitto in favore del singolo rappresentante<sup>193</sup>.

Pur ribadendo l'inammissibilità del ricorso n. 8/2018, il giudice costituzionale sottolinea infatti la possibilità di un intervento futuro a tutela del singolo parlamentare laddove questi subisca una violazione grave e manifesta delle proprie prerogative<sup>194</sup>.

Si tratta di una precisazione rilevante che, apparentemente riconducibile ad un percorso argomentativo consolidato in materia di sindacato sulle valutazioni politiche delle Camere<sup>195</sup>, è stata salutata con favore da alcuni costituzionalisti, in quanto espressione dell'idea che dall'articolo 67 Cost. scaturisca il diritto costituzionalmente garantito, in caso di violazioni gravi, di apportare emendamenti e correzioni al testo legislativo, per poi votare in modo conforme alle convinzioni maturate<sup>196</sup>.

A me sembra invero che la svolta sia apparente o rinviata a data da destinarsi<sup>197</sup>, se non altro perché nel caso specifico era difficile negare il carattere grave e manifesto della violazione delle prerogative dei singoli senatori<sup>198</sup>.

Benché la formulazione finale del maxi-emendamento interamente sostitutivo del testo della legge già approvato dalla Camera e presentato alla Commissione Bilancio del Senato non risultasse in alcun modo esaminata da tale Commissione in sede referente<sup>199</sup> tale emendamento era infatti posto in votazione in Aula<sup>200</sup>.

Alla messa in votazione seguiva la posizione della questione di fiducia grazie alla quale, ancora una volta senza un esame del contenuto, il testo veniva approvato<sup>201</sup>.

---

<sup>192</sup>Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, v. inoltre C. P. GUARINI, *Spunti ricostruttivi sulla (problematica) legittimazione al conflitto del singolo parlamentare al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017 (ed ivi ulteriori indicazioni bibliografiche), nonché gli interventi alla Tavola rotonda organizzata dalla rivista *Nomos* su: «*Il riconoscimento della legittimazione dei singoli parlamentari a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale*», di pochi giorni anteriore al deposito dell'ord. n. 17/2019, pubblicati in *Nomos*, n. 3/2018, in [www.nomosleattualitàneldiritto.it](http://www.nomosleattualitàneldiritto.it).

<sup>193</sup>Cfr. Corte costituzionale ord. n. 17/2019.

<sup>194</sup>Sulle ragioni della «prudenza e quasi il timore della Corte a procedere ad esaminare il merito del conflitto», si soffermano E. ROSSI, *L'ordinanza n.17 del 2019 e il rischio dell'annullamento della legge di bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 165 ss., 168, e (viste le peculiarità del procedimento di approvazione della legge di bilancio), G. RIVOSECCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, ibidem, 155 ss.

<sup>195</sup>Il riferimento è alla giurisprudenza in materia di decretazione di urgenza, su cui v. almeno Corte costituzionale sentt. nn. 171/2007 e 128/2008.

<sup>196</sup>Così N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4 del 20 febbraio 2019, ribadendo quanto sostenuto in IDEM, *I tradimenti delle «promesse» sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n.9 del 1959*, in *Annuario AIC 2010, Decisione Conflitti Controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Napoli, Jovene, 2012, 141 ss., 160.

<sup>197</sup>La legittimazione al conflitto tra poteri del singolo parlamentare è stata riconosciuta in astratto anche da altre ordinanze recenti e in particolare dalle nn. 149/2016; 277/2017; 163/2018; 181/2018.

<sup>198</sup>Così V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Federalismi.it*, numero speciale n. 3/2019, 271-272 (v. tuttavia il par. 3.3. *Cons. dir.*, 3.5 e 4.1 ss. in cui si sottolinea il legame tra forzature procedurali e prassi al fine di escludere l'esistenza di vizi formali della legge).

<sup>199</sup>La Commissione Bilancio del Senato esamina infatti solo in sede consultiva tale emendamento (in data 22 dicembre 2018) per formulare osservazioni relative alla copertura finanziaria.

<sup>200</sup>Pare che i Senatori della Commissione Bilancio non avessero avuto neppure la concreta disponibilità del testo finale del maxi-emendamento (così il ric. n. 8/2018, pp. 17-20).

<sup>201</sup>In termini generali, sulle peculiarità del procedimento di approvazione della legge di bilancio, in modo sintetico ma esaustivo, v. da ultimo, L.GIANNITI-N.LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna, Il Mulino, 2018, 288 ss.

Ritornato nuovamente alla Camera dei deputati (che aveva votato un testo diverso), il d.d.l. era infine riapprovato, nuovamente grazie ad un voto di fiducia, dandosi il via libera alla versione definitiva della legge<sup>202</sup>.

Anche se dovuto all'esigenza di evitare l'esercizio provvisorio del bilancio<sup>203</sup>, il costo dell'operazione in termini procedurali è stato dunque elevatissimo; sia a causa del sacrificio imposto allo svolgersi dell'istruttoria e della discussione in Aula, cui l'art. 72 Cost. implicitamente rinvia, che in ragione della sostanziale elusione dell'art. 81 sulla base del quale spetta alle Camere approvare la legge di bilancio<sup>204</sup>.

Non mi sembra dubbio pertanto che l'approvazione della legge in discorso abbia comportato, in una con il sacrificio della dialettica parlamentare, un'alterazione profonda dell'equilibrio tra Parlamento e Governo a vantaggio di una maggioranza già poco rispettosa del pluralismo istituzionale<sup>205</sup>.

A questo riguardo vorrei inoltre ricordare che il ricorso introduttivo del giudizio, in quanto proposto anche da un gruppo parlamentare di minoranza e da una frazione qualificata di componenti del Senato (1/10), offriva l'occasione per tutelare le prerogative delle minoranze in quanto titolari di una specifica funzione di controllo sull'azione di governo.

Tale possibilità è stata esclusa grazie ad argomenti di carattere processuale e, per ciò che riguardava il decimo dei senatori, in ragione dell'irrelevanza nel giudizio della quota di attribuzioni a questi spettante<sup>206</sup>.

Rispetto alla legittimazione dei gruppi di opposizione si è scelta dunque una soluzione interlocutoria che non esime dal porre la questione della possibile apertura del conflitto agli stessi<sup>207</sup>.

Non manca, infatti, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, una ricostruzione del potere legislativo come potere complesso, a partire dalla quale sembra possibile valorizzare un'interpretazione estensiva della disciplina in materia di conflitti, in modo da riconoscere la legittimazione ad agire e resistere in giudizio anche ad articolazioni interne del Parlamento titolari di quote di potere non altrimenti tutelabili<sup>208</sup>.

---

<sup>202</sup>Le peculiarità dell'iter procedurale sono puntualmente sottolineate da C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 162 ss.

<sup>203</sup>Tale rischio maturava in seguito al protrarsi dell'interlocuzione con le istituzioni europee relativamente all'esigenza di inserire nel testo del ddl approvato dalla Camera dei Deputati alcune misure correttive richieste dalle istituzioni europee per evitare l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia dovuta al disavanzo eccessivo (sulla vicenda rinvio all'esposizione dei fatti contenuta nel ric.n.8/2018). Sull'incidenza esplicita sulla procedura dai ritardi verificatisi in fase di formazione del Governo (dopo le elezioni del 4 marzo 2018), v. tuttavia G. RIVOSECCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 155 ss.

<sup>204</sup>Il rapporto tra rappresentanza politica e approvazione della legge di bilancio è sottolineato dalla stessa Corte costituzionale nell'ordinanza n. 17 (par. 4.1 del *Cons. dir.*).

<sup>205</sup>In questo senso anche A. MANZELLA, *L'opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 20 febbraio 2019, pag. 3.

<sup>206</sup>Sottolinea invece la possibilità di superare gli ostacoli di ordine processuale onde riconoscere la legittimazione al conflitto del gruppo parlamentare Partito Democratico, A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019.

<sup>207</sup>In quanto «espressione del pluralismo sociale cui la Costituzione si ispira e che certamente riferisce anche al procedimento legislativo», cfr., da ultimo, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti*, cit., 272.

<sup>208</sup>In senso favorevole alla legittimazione al conflitto in favore degli organi «che entrano a comporre un potere» se agli stessi non è aperta altra via a tutela della sfera delle proprie attribuzioni si è espresso del resto già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1969, 1318, sostenendo un'idea che sembra ora acquisire un certo rilievo. In questa direzione, successivamente, afferma la legittimazione del gruppo di minoranza a tutela della prerogativa dell'insindacabilità parlamentare, anche F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001, 84. Con riguardo alla legittimazione della Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio radiotelevisivo, v. del resto, Corte costituzionale, sentenza n. 174/2009.

La questione rimane per ora impregiudicata e suscettibile di essere risolta caso per caso, visto che la possibilità di attribuire ai gruppi la qualità di parti nei conflitti inter-organici rimane condizionata al duplice requisito che gli stessi possano assumere nella vita costituzionale dello Stato posizione equiparabile a quella dei poteri e che possano essere soggetti di attribuzioni direttamente o indirettamente conferite dalla Costituzione<sup>209</sup>.

Certamente, da una parte della dottrina si auspica il superamento di criteri di riconoscimento della legittimazione meramente formali in nome del ruolo che i gruppi assumono nell'organizzazione e nel funzionamento dell'istituzione parlamentare<sup>210</sup> e in ragione della perdurante, mancata ridefinizione in senso garantista del ruolo del Presidente di Assemblea<sup>211</sup>; la strada mi sembra tuttavia ancora impervia, sia se utilizzata per far valere il diritto, riconosciuto dalla Costituzione (art. 72, comma 3), di essere rappresentati nelle Commissioni parlamentari in proporzione della loro forza numerica<sup>212</sup>, che nel caso di lesione di attribuzioni conferite alle minoranze di cui i gruppi costituiscano organizzazione<sup>213</sup>.

### **8. L'ingresso di forze politiche populiste in Parlamento. Riflessioni sul divieto di mandato imperativo: tra proposte di riforma costituzionale e futuro della democrazia**

Le incerte aperture della Corte costituzionale alla “giuridificazione” del conflitto politico-parlamentare non esimono infine dal manifestare alcune preoccupazioni sul destino dell'articolo 67 Cost. dal momento che lo stesso, pur accantonata la risalente idea di una revisione costituzionale diretta, non sembra godere di grandi prospettive alla luce dell'atteggiamento assunto dai partiti attualmente al governo<sup>214</sup>.

---

<sup>209</sup>Così, per tutti, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 258-260.

<sup>210</sup>Così R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, 143.

<sup>211</sup>Sull'evoluzione del ruolo ascrivito al Presidente di Assemblea nell'ordinamento repubblicano e sull'esigenza di fare in modo che la tenuta delle regole del diritto parlamentare non sia a questi affidata in via esclusiva (almeno in assenza di un rimeditazione delle regole di elezione), v. almeno N. LUPO, *Presidente di Assemblea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IV di aggiornamento, Torino, Utet, 2010 (cui rinvio per le indicazioni bibliografiche su diversi modelli di presidenza), e IDEM, *Il Presidente di Assemblea parlamentare come “giudice” del diritto parlamentare*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, 2053 ss., 2088, nonché, più recentemente, i saggi raccolti in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO – G. RIVOSECCHI, (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, in particolare i contributi di Vincenzo Casamassima e Francesca Biondi che mi sembrano convergere nella direzione indicata nel testo (75 ss. e 127 ss.).

<sup>212</sup>Diversamente R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, loco ult.cit. che espressamente considera tale ipotesi: «È chiaro che in tutte queste circostanze non è infatti l'attribuzione astratta o il riconoscimento formale, ma la situazione concreta a creare il “potere”; ma questo, lungi dall'entificarsi, si costituisce e si dissolve con la situazione, “nel caso”». Di recente, il problema avrebbe potuto porsi ai fini del riconoscimento della spettanza del potere di designare il presidente del COPASIR (che l'art. 30, co. 3 della l. n. 124/2007 assegna ai gruppi di minoranza), presidenza rivendicata sia dai parlamentari di Fratelli d'Italia che da quelli del Partito Democratico (cfr. *Corriere della Sera* del 18 giugno 2018).

<sup>213</sup>Come prospettato da M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2016, 1107 ss., specie 1114 ss. e nuovamente da IDEM, *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, in *Annuario AIC 2010*, Napoli, Jovene, 2012, 3 ss.

<sup>214</sup>Mi riferisco agli auspici più volte formulati in questa direzione dal Capo politico del Movimento 5 Stelle, oggi forza politica di governo, cfr. B. GRILLO, *Circonvensione di elettore*, 3 marzo 2013, in <http://www.beppegrillo.it/2013/03/circonvensione.html#commenti>, che qualifica il divieto di mandato imperativo come lesione del contratto tra elettore ed eletto. Sulla “storica” ostilità del Movimento 5 Stelle al divieto di mandato imperativo, v. inoltre G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2012, 1 ss.

Non solo si va perpetuando l'idea del Parlamento come sede di ratifica delle decisioni prese dal Governo, ma si immagina il conseguimento di un obiettivo più ambizioso, consistente nella ridefinizione dell'assetto istituzionale in modo da garantire l'emersione diretta della viva voce del popolo<sup>215</sup>.

Obiettivo enunciato del resto dal *Contratto per il governo del cambiamento*, accordo di governo concretamente elaborato dalle forze politiche di maggioranza in trenta punti, votato a scrutinio segreto dai singoli parlamentari e dai cittadini<sup>216</sup> e preordinato a ridefinire l'ambito di applicazione del divieto di mandato imperativo al punto 20 («Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta»), prevedendo l'introduzione di «forme di vincolo di mandato per i parlamentari, per contrastare il sempre crescente fenomeno del trasformismo».

Le misure cui si accenna non sono invero particolarmente innovative in quanto proiezione dell'idea tradizionale secondo cui il parlamentare che abbandoni il gruppo ed il partito nelle cui file è stato eletto per iscriversi ad altro partito debba essere sanzionato con la perdita del seggio, sulla falsariga di quanto previsto dall'articolo 160 della Costituzione portoghese del 1976<sup>217</sup>.

Si mira dunque a rafforzare il controllo del partito e del gruppo sul singolo, con tutto quello che ne consegue in termini di responsabilità della rappresentanza, in un momento storico in cui la funzione intermediatrice svolta dai partiti è certamente attenuata.

La libertà del mandato parlamentare è inoltre indirettamente ridimensionata dai vincoli di gruppo; in un sottoparagrafo dedicato alla «cooperazione tra gruppi parlamentari» si impone ai singoli di concordare eventuali iniziative legislative (finalizzate all'attuazione del programma o di altri temi concordati dai due Capi politici stipulanti il Contratto di governo) con i presidenti dei gruppi parlamentari<sup>218</sup>, a propria volta sostanzialmente tenuti ad accordarsi con il Governo.

Sicché, rinviando ad altro contributo l'analisi puntuale delle implicazioni ascrivibili a tale previsione sul versante della sovrapposizione tra lavoro governativo e lavoro parlamentare<sup>219</sup>, non può che constatarsi l'effetto pervasivo scaturente dalla conclusione del declamato contratto tra i due *leaders* di partito stipulanti, al tempo stesso capi-partito, Vice-Presidenti del Consiglio e punto di riferimento imprescindibile dei gruppi parlamentari di maggioranza<sup>220</sup>.

---

<sup>215</sup>Il declassamento della rappresentanza a sede di recepimento di decisioni adottate esternamente ad essa avviene infatti anche sul versante dei rapporti tra Parlamento e Governo, in quanto si prospetta l'introduzione di consultazioni dirette ad incidere direttamente sull'azione del Governo - attraverso la previsione di «un portale unico delle consultazioni del Governo per informare i cittadini del loro diritto di prendere parte alle decisioni del Governo» (Min. R. Fraccaro, seduta n. 1 di giovedì 12 luglio 2018, Commissioni riunite, I Camera e Senato) -, privando il Parlamento di qualsivoglia autonomia in fase di realizzazione del programma.

<sup>216</sup>Il carattere meramente simbolico dell'impegno preso dai parlamentari è sottolineato tuttavia da M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi*, n. 13/2018, 9-10.

<sup>217</sup>Sulla concreta applicazione di tale disposizione nel sistema parlamentare portoghese (in cui comunque il parlamentare che abbandoni il partito può evitare la sanzione restando indipendente), cfr. G. DAMELE, *Vincoli di mandato dei parlamentari e carattere democratico dei partiti. Spunti a partire dall'art. 160 della Costituzione portoghese*, *Forum costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 maggio 2017. Ampiamente, sugli ordinamenti che prevedono l'istituto del *recall* e altre misure finalizzate a contrastare l'abbandono del partito di riferimento da parte degli eletti, v. invece R. ORRU', *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, in R. ORRU'-F. BONINI-A. CIAMMARICONI, *La rappresentanza in questione*, Napoli, ESI, 2016, 1097 ss.

<sup>218</sup>È infatti formalmente riconosciuta ai singoli la possibilità di presentare iniziative legislative ma «la loro richiesta di calendarizzazione deve essere oggetto di accordo tra i presidenti dei gruppi parlamentari delle due forze politiche».

<sup>219</sup>Così T. GUARNIER, «*Contratto di governo*», *azione governativa e rapporto fiduciario*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa -Napoli, 14-15 giugno 2019, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, par. 5, in corso di pubblicazione su questa Rivista.

<sup>220</sup>La contraddittorietà delle presupposizioni poste alla base di tale identificazione è stigmatizzata ancora da M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza*, cit., specie 9.

Né può tacersi che la riproposizione in varia forma del vincolo di mandato sottende una premessa ulteriore, giacché l'equivalenza tra volontà del partito e volontà degli elettori è sostenuta da alcune forze di governo a partire dall'idea che i propri dirigenti sottopongono le decisioni da adottare a consultazioni popolari *on-line*<sup>221</sup>.

Mi sembra l'aspetto più critico della legittimazione dei movimenti populistici (di alcuni almeno), non solo perché le modalità di svolgimento di tali consultazioni non sono adeguatamente regolamentate<sup>222</sup> ma in quanto l'impiego della tecnologia digitale muove da una discutibile equiparazione tra governo rappresentativo - in cui la maggioranza conserva, attraverso i propri rappresentanti, il potere di modificare/emendare le scelte politiche effettuate - e democrazia c.d. diretta, in cui i cittadini possono solo esprimersi con un *sì* o con un *no* su opzioni formulate da una minoranza dirigente<sup>223</sup>.

La parlamentarizzazione di quelle che sono state in prima battuta qualificate "forze politiche anti-sistema"<sup>224</sup> sta dunque avvenendo in una logica diversa da quella tradizionale e cioè non nel senso del graduale adeguamento alle regole della forma di governo parlamentare ma per contrastare il modello di democrazia accolto dalla Costituzione.

I limiti posti alla libertà del mandato scaturiscono infatti da una negazione implicita del pluralismo sociale ed istituzionale presupposto dal nostro regime politico non solo perché, in accordo con l'obbligo dei partiti di dotarsi di una democrazia interna, l'art. 67 Cost. garantisce l'apertura del processo di formazione della volontà parlamentare osteggiando le derive oligarchiche interne ai partiti, ma in quanto l'autonomia decisionale dei singoli rispetto ad istruzioni vincolanti consente il dispiegarsi del compromesso parlamentare, sottraendo quest'ultimo ad una riserva di approvazione esterna<sup>225</sup> che rischia di precludere l'adozione di decisioni essenziali nell'interesse della comunità<sup>226</sup>.

---

<sup>221</sup>Evidenzia questo aspetto anche M. F. DI TULLIO, *Partecipazione e mandato rappresentativo nel progetto della XVIII Legislatura*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 19 marzo 2019, specie 7 ss.

<sup>222</sup>Della vicenda si è occupato di recente il *Garante della Privacy* che ha condannato l'associazione Piattaforma Rousseau – Sistema operativo del Movimento 5 Stelle a pagare 50 mila euro di multa e a predisporre una serie di misure correttive, volte a garantire l'integrità, l'autenticità e la segretezza delle espressioni di voto, cfr. *Provvedimento su data breach*, n. 83 del 4 aprile 2019, in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it).

<sup>223</sup>Sul modello di democrazia accolto in Costituzione e sugli equivoci sottesi alla contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75, Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di G. Branca e A. Pizzorusso), t. I,2, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2005, specie 9 ss., 66 ss.

<sup>224</sup>Un'analisi puntuale dei profili "anti-sistema" del Movimento 5 Stelle è già in S. CECCANTI - S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, 799 ss.

<sup>225</sup>Diversamente, sembra emergere la tendenza a sovrapporre l'azione degli eletti alle competenze demandate ad organi che non dovrebbero essere condizionati dalla volontà di maggioranze politiche contingenti. Sul punto, degna di rilievo è la vicenda conseguente all'approvazione della legge istitutiva di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario (L. n. 28 del 26 marzo 2019), seguita da un intervento del Presidente della Repubblica (che ha inviato una lettera ai Presidenti di Camera e Senato contestualmente alla promulgazione della legge, cfr. [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>226</sup>Sottolinea questo profilo il Presidente del *Bundesverfassungsgericht*, A. VOBKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2018, 785 ss., specie 798-799. L'eventualità che le decisioni del Parlamento siano sottoposte all'approvazione esterna di un'inafferrabile volontà popolare non è risultata del resto un caso "di scuola": emblematico il caso della richiesta di autorizzazione a procedere presentata al Senato nei confronti del Ministro dell'Interno (c.d. "caso Diciotti") laddove, nell'imminenza della formulazione della proposta della Giunta sulle autorizzazioni a procedere è stata indetta una consultazione popolare *on-line* attraverso la Piattaforma Rousseau (con una formulazione iniziale del quesito agli iscritti quantomeno equivoca) subordinandosi il voto dei componenti del gruppo parlamentare 5 Stelle all'esito della consultazione (favorevole al diniego dell'autorizzazione con il 59% dei consensi). L'Assemblea del Senato ha successivamente approvato la proposta della Giunta che riteneva doversi negare tale autorizzazione.

Non mi è possibile esaminare in modo puntuale gli specifici progetti di riforma (costituzionale e non) orientati a ridimensionare il valore del libero mandato<sup>227</sup>, né posso soffermarmi sulle criticità sottese al disegno di legge avente ad oggetto la riforma dell'art. 71 Cost. in quanto tendente a vincolare il Parlamento a proposte immediatamente formulate dagli elettori (*recte*: dai promotori dell'iniziativa legislativa popolare), salva l'alternativa del referendum popolare su un testo non mediato né razionalizzato dal dibattito parlamentare<sup>228</sup>.

Mi sembra tuttavia doveroso ricordare che l'esigenza di integrazione dei meccanismi rappresentativi tradizionali attraverso nuove forme di partecipazione, anche alla luce delle trasformazioni intervenute sul versante dei mezzi di comunicazione e delle dinamiche sovranazionali e globali, va tutelata tenendo presente che l'obiettivo dell'integrazione sociale non può essere interamente perseguito attraverso l'auto-rinuncia delle forze politiche ad avvalersi delle funzioni della rappresentanza politica<sup>229</sup>.

So bene che l'attenzione dei costituzionalisti - ma anche dei filosofi e dei sociologi - si appunta da tempo sull'emersione di fratture nuove che, trasversali all'intermediazione partitica, rendono il quadro più complesso di quanto non fosse nella stagione d'oro dei partiti di massa.

Condivido altresì l'esigenza di integrazione dei meccanismi rappresentativi attraverso nuove forme di partecipazione<sup>230</sup>, a condizione che l'inclusione diretta della cittadinanza nel dibattito pubblico relativo ad un problema avvenga dopo aver affrontato questioni come l'esigenza di evitare le prevaricazioni di interessi forti o gli abusi di cittadini - per varie ragioni - "troppo attivi"<sup>231</sup>.

Non mi sembra però che forme "altre" di rappresentanza<sup>232</sup> possano sostituire integralmente la funzione di controllo e mediazione assolta da un'istituzione collettiva stabilmente inclusiva di una

---

<sup>227</sup>Le linee direttrici della riforma costituzionale attualmente all'esame del Parlamento emergono dalle audizioni tenute dal ministro Fraccaro (presso le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato riunite il 12 e il 24 luglio 2018) e dal documento pubblicato su *Astrid* dal Capo del Dipartimento per le riforme costituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, prof. Lorenzo Spadacini, cfr. *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2018.

<sup>228</sup>I profili di criticità del progetto emergono tuttavia dalle audizioni di molti autorevoli costituzionalisti (cfr. da ultimo la seduta della I Commissione n.71 del 13 marzo 2019; i testi delle audizioni sono consultabili in [www.senato.it](http://www.senato.it)). Sulla mediazione comunque intrinseca al procedimento referendario v. in particolare l'audizione di M. LUCIANI; sull'eccessiva discrezionalità demandata ai promotori dell'iniziativa rinvio invece alle considerazioni svolte in quella sede da S. CURRERI.

<sup>229</sup>Di differenze innegabili tra democrazia elettronica «in senso pregnante» e democraticità dell'elettronica intesa come strumento per «l'allestimento di nuove modalità ... per le istituzioni rappresentative e di governo di rapportarsi con la società civile» parlano da tempo P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (Note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, specie 467 ss. e, sempre nel senso di riferire l'impiego della Rete alla creazione delle pre-condizioni di una società democratica, F. PIZZETTI, *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Annuario AIC 2008*, cit., 312.

<sup>230</sup>Sull'iniziativa legislativa popolare come istituto di partecipazione integrativo della rappresentanza e sul problema della sanzionabilità dell'eventuale inerzia parlamentare (in prospettiva *de jure condendo*), ampiamente, già M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, FrancoAngeli 2012, specie 102 ss.

<sup>231</sup>Cfr. ancora P. COSTANZO, *op. ult. cit.*, 475-479, che elenca una serie di principi essenziali a garantire una «ben strutturata democrazia elettronica»

<sup>232</sup>L'esigenza di integrare i significati di rappresentanza politica ricordati all'inizio di questo contributo, valorizzando un'idea diversa di relazione rappresentativa è ampiamente sottolineata da A. SAWARD, *The Representative Claim*, New York, Oxford University Press, 2010, 11 ss. in una prospettiva molto diversa da quella accolta in questa sede ma comunque alla luce del fatto che il modello prescelto per *rappresentare* definisce i termini dell'inclusione nel processo politico.

maggioranza e di un'opposizione<sup>233</sup> (e per questo non suscettibile di eccessivo ridimensionamento sul versante quantitativo)<sup>234</sup>.

Mi preoccupano dunque gli sbocchi di un'eventuale rinuncia alla razionalità della mediazione parlamentare e all'educazione pubblica che questa promuove in nome dell'onniscienza/infallibilità della *viva vox populi*, almeno quanto l'idea che i cittadini la pensino allo stesso modo sui problemi loro sottoposti, contrapposti in blocco al volere dei governanti<sup>235</sup>.

Certamente il populismo non è solo vettore di diseducazione o di narcisismo organizzato, né può negarsi che la democrazia tecnologica o telematica possa ricreare alcune esperienze di democrazia originaria.

Credo tuttavia che la sfida del XXI secolo rimanga un'altra e che risieda nel coniugare rappresentanza elettiva - anche estendendo alla stessa alcune potenzialità della rete Internet - partecipazione e decisione, riappropriandosi di idee vecchie, forse, ma non necessariamente superate<sup>236</sup>.

---

<sup>233</sup>Sulla stabilizzazione istituzionale dell'opposizione politica cfr. già D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica* (1983), cit., 36-37. Recentemente è ritornato su questo profilo, in prospettiva comparata, G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012, che ne sottolinea l'importanza anche con riguardo all'Unione Europea (17).

<sup>234</sup>Segnalo pertanto con una certa preoccupazione i progressi registrabili sul versante dell'approvazione del progetto di legge costituzionale avente ad oggetto la riduzione del numero dei parlamentari approvato in seconda deliberazione dall'Aula del Senato l'11 luglio 2019 e trasmesso alla Camera dei Deputati (Proposta di legge C-1585-B).

<sup>235</sup>Di necessità della rappresentanza «poiché nello sfaldamento del rappresentato, la sede parlamentare diventa il luogo in cui si tenta ... di ridurre ad unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato», parla M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001, 109 ss., 117.

<sup>236</sup>Concordo in tal senso con quanti riferiscono i vantaggi dell'impiego della tecnologia al miglioramento delle precondizioni della democrazia, ri-orientandone le potenzialità al fine di avvantaggiare il dibattito pubblico e il controllo democratico sull'esercizio del potere, così per tutti P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2012, 811 ss.