



## **PARTITI E FORMA DI GOVERNO\***

di Massimo Luciani\*\*

SOMMARIO: 1. L'incorporazione del partito nello Stato – 2. L'incorporazione nei regimi non a partito unico – 3. Riscontri giurisprudenziali – 4. Le prospettive.

### **1. L'incorporazione del partito nello Stato**

**L**a quadripartizione triepeliana dei rapporti fra Stato e partiti, elaborata nella notissima *Rede* tenuta all'Università di Berlino il 3 agosto del 1927, pretende d'essere la descrizione storica di una concreta vicenda costituzionale (anzi, di una pluralità di parallele, ma sostanzialmente contemporanee, vicende costituzionali). La questione, infatti, è in Triepel “*geschichtlich* angesehen” e viene ricostruita secondo una “*vierfachen Stufenfolge*” dipanatasi nel corso di un tempo relativamente breve, cioè “in nicht viel mehr als einem Jahrhundert”<sup>1</sup>. Si tratta del profilo più debole di un saggio altrimenti fondamentale per la discussione politologica e costituzionalistica sui partiti, dal quale - come qui in Italia hanno osservato Paolo Ridola e, sulla sua scia, Francesco Bilancia e Giorgio Grasso - nessun serio studioso che intenda occuparsene può prescindere<sup>2</sup>.

\* Contributo pubblicato previa accettazione del Comitato scientifico del Convegno “*Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora?*”, tenuto il giorno 29 novembre 2018 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze politiche, sociologia e comunicazione dell'Università di Roma ‘La Sapienza’.

\*\* Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

<sup>1</sup> H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin, Preußische Druckerei, 1927, 8 (corsi miei).

<sup>2</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 66; F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici. L'attualità del saggio di Heinrich Triepel*, in H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, 2<sup>a</sup> ed., Berlin, Liebmann, 1930, trad. it. di A. Kalajzič, *La Costituzione dello Stato e i*

Non sarà sfuggito ai lettori più attenti, invero, che lo svolgimento storico implicato dalla quadripartizione è più postulato che dimostrato, mancando nella *Rede* quei riferimenti storico-costituzionali che un vero sforzo di comparazione avrebbe consentito di acquisire e che, invece, fu compiuto solo in minima parte (considerando, in particolare, l'esperienza degli Stati Uniti).

Nonostante le dichiarazioni dell'Autore, pertanto, la quadripartizione dovrebbe essere assunta più come una categorizzazione di *tipi*, anzi di *idealtipi*, relazionali che come una descrizione storica di effettive *fasi*, diacronicamente consequenziali, di una concreta vicenda istituzionale. Non è detto affatto, invero, che nella concreta esperienza costituzionale la *Bekämpfung*, l'*Anerkennung*, la *Legalisierung* e l'*Inkorporation*<sup>3</sup> si susseguano esattamente nell'ordine in cui Triepel le ha elencate, né è detto che in una medesima fase ordinamentale esse si presentino necessariamente nella loro forma pura, essendo invece possibili commistioni di istituti o di soluzioni normative proprie dell'uno o dell'altro tipo, magari soltanto per periodi limitati o in fasi di transizione. Trattare la sistematica triepeliana come una sorta d'infalibile legge storico-politica sarebbe un errore, dunque, in mancanza di evidenze probatorie.

Non è un errore, invece, a me sembra, prenderne le mosse al fine d'intendere il *segno* fondamentale che di volta in volta assumono le relazioni fra lo Stato e i partiti, le quali, sia pure nei limiti determinati dalla possibilità di reciproche contaminazioni che si è appena segnalata, possono essere ricondotte, nelle varie fasi storiche, almeno prevalentemente all'una o all'altra casella. Qui, però, si annida una non secondaria questione teorica, concernente la definizione stessa dei singoli tipi. Mi interessa soffermarmi in particolare sul contenuto del tipo della *Inkorporation*.

Incorporazione piena, per ammissione dello stesso Triepel, si ha soltanto negli ordinamenti a partito unico, quali sono quelli ispirati dal bolscevismo o dal fascismo<sup>4</sup>, nel cui contesto lo Stato si fa partito e il partito si fa Stato<sup>5</sup>, ma ciò non significa che, sia pure con modalità diverse, per lui l'incorporazione sia esclusa nelle democrazie pluralistiche, segnate dal multipartitismo. Anzi. In questo caso, però, la nozione di incorporazione subisce uno slittamento semantico.

Mentre negli ordinamenti a partito unico l'incorporazione emerge in forza di dati formali (ad es.: riconoscimento di poteri autoritativi agli organi di partito; previsione di una coincidenza fra cariche di partito e cariche costituzionali, etc.), in quelli multipartitici l'incorporazione cui Triepel fa riferimento è segnata da

---

*partiti politici*, Napoli, ES, 2015, 21; G. GRASSO, *La libertà della scienza e lo Stato dei partiti (rileggendo Heinrich Triepel)*, in H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato*, cit., 37.

<sup>3</sup> H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung*, loc. cit.

<sup>4</sup> Analogamente, S. MANGIAMELLI, *Partiti politici e parlamentarismo tra principio liberale e principio democratico a partire da una riflessione su Heinrich Triepel*, in H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato*, cit., 50.

<sup>5</sup> H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung*, 25.

caratteristiche eminentemente materiali. Quel che conta, infatti, è il condizionamento partitico della rappresentanza e dell'attività parlamentare e di governo, un dato che è afferrabile - appunto - nella sfera delle relazioni materiali (in particolare, in quella dei rapporti politici di forza). Questo condizionamento, per la verità, può ben emergere anche attraverso dati formali (si pensi all'eventualità di una disciplina uniforme dei partiti, all'istituzionalizzazione delle primarie o alla proiezione dei partiti in Parlamento tramite gruppi assegnatari di funzioni pubblicisticamente rilevanti), ma la loro presenza non è affatto condizione necessaria e sufficiente. Di incorporazione si può parlare, infatti, anche quando la disciplina uniforme dei partiti è blanda ed "esterna", quando la decisione sulle candidature non passa attraverso le primarie, ma resta nella sfera dell'informalità associativa, quando i regolamenti parlamentari non assegnano ai gruppi compiti istituzionali infungibili (è quanto accade quando si consente ai singoli parlamentari di non sedere in alcun gruppo parlamentare). Non è certo la forma, è dunque chiaro, che decide dell'embricatura di Stato e partiti, sicché è al dato materiale che, nello scenario del pluralismo democratico, occorre necessariamente volgersi.

Uno Stato dei partiti ("incorporati") in senso *formale* è *rechtlich undenkbar* nella cornice del regime parlamentare<sup>6</sup> e lo è ancor di più quando quel regime si radica in un sistema politico aperto e pluralistico. In questo scenario, insisto, si può parlare di incorporazione solo nella prospettiva *materiale* e questo - a me pare - ha fatto Triepel quando ha allargato lo sguardo dai regimi totalitari a quelli pluralistici. Era esattamente e solamente questa l'incorporazione cui si poteva fare riferimento a metà degli anni Venti (quando Triepel scriveva) per Weimar ed esattamente questa è stata l'incorporazione di cui si è discusso per molti decenni successivi.

Orbene: se usciamo dal dato formale, fatalmente entriamo nel dominio della graduazione, dell'opinabilità, della sussumibilità difficoltosa al tipo, sicché il terreno sul quale ci muoviamo si fa più sdruciolevole. Va però detto che anche a stare al solo dato formale i problemi classificatori non sono automaticamente risolti.

Nella *Prolusione* al *Corso* romano di Diritto pubblico comparato del 1938, Vincenzo Zangara negava che il partito nazionale fascista fosse organo dello Stato<sup>7</sup> e lo stesso affermava a proposito del partito nazionalsocialista in Germania<sup>8</sup>: conclusione, questa, di non poco momento anche sul piano delle sue conseguenze giuridiche, se sol si pensa che lo stesso Zangara, più tardi, avrebbe riservato il godimento delle prerogative di diritto pubblico alle vere e proprie *istituzioni*

<sup>6</sup> H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung*, 26.

<sup>7</sup> V. ZANGARA, *Il Partito unico e il nuovo Stato rappresentativo in Italia e in Germania*, Bologna, Zanichelli, 1938, 19.

<sup>8</sup> V. ZANGARA, *Il Partito unico*, cit., 27.

(costituzionali)<sup>9</sup>. Nonostante questa omogeneità formale, tuttavia, le condizioni costituzionali dei due partiti gli apparivano assai diverse. Mentre il partito - scriveva - “in Germania comanda allo Stato”, in Italia “lo Stato riconosce nel Partito la fonte del suo pensiero”, ma a sua volta il partito “riconosce e sostiene la sovranità dello Stato”. Sovranità che resta intatta nei suoi tradizionali termini giuspubblicistici, mentre in Germania evapora a causa della formazione di un doppio Stato: uno Stato-amministrazione (quello classico) e uno Stato politico (il partito medesimo). Come si vede, anche nella prospettiva formale talune qualificazioni di base risultano insufficienti al fine dell’elaborazione di una ricostruzione compiuta, perché lo sguardo deve ampliarsi ad altri più particolari e meno immediatamente percepibili tratti caratterizzanti. Tali tratti, nondimeno, restano purtuttavia giuridico-formali e il loro accertamento, in via di principio, non richiede operazioni d’ordine valutativo. Operazioni che restano inevitabili, invece, nella prospettiva materiale.

## 2.- L’incorporazione nei regimi non a partito unico

Veniamo, appunto, alla prospettiva materiale. Ha davvero senso parlare di incorporazione in un sistema pluralistico e multipartitico, nel quale il partito non solo non si fa (altro) Stato, come nel caso del nazionalsocialismo tedesco, ma nemmeno detta allo Stato la tavola dei valori di riferimento (pur restandogli giuridicamente assoggettato), come nel caso del fascismo italiano secondo la ricostruzione di Zangara? La risposta a questo interrogativo richiede che ci si intenda meglio sul concetto di incorporazione.

Nella fattispecie dell’*Anerkennung* (parlo di “fattispecie” e non di “fase” per le ragioni esposte in apertura) il partito è semplicemente registrato e tollerato, mentre in quella della *Legalisierung* si compie un passaggio ulteriore, che sottintende una valutazione positiva del fenomeno partitico, ritenuto meritevole non solo di essere constatato, appunto, ma pienamente legalizzato<sup>10</sup>. L’incorporazione va ancora più in là, perché implica l’attribuzione ai partiti di vere e proprie funzioni di sistema, costruendoli come uno snodo fondamentale dell’articolato processo che va dalla legittimazione dell’ordinamento alla prestazione del consenso in favore della contingente maggioranza di governo alla discussione sulla decisione pubblica all’assunzione di tale decisione.

Intesa in questi termini l’incorporazione è ben possibile anche entro il contesto di una democrazia pluralistica, anzi trova in quel contesto il suo *habitat* naturale, perché in sistemi politici complessi la dis-articolazione sociale può essere ricomposta

<sup>9</sup> V. ZANGARA, *Le prerogative costituzionali (rilievi e prospettive)*, Padova, Cedam, 1972, 7.

<sup>10</sup> Quanto si dice nel testo a proposito delle due fattispecie va al di là della descrizione triepeliana, visto che, in realtà, in essa non incontriamo una puntuale definizione contenutistica dell’una o dell’altra.

solo grazie all'azione di un soggetto che pretenda di essere pienamente *politico*. Politico, intendo, nel senso che le plurime appartenenze (se non vere e proprie identità) di ciascun individuo vengono riunificate nella figura del *polites*, che ha voce nel partito proprio in quanto questo è esso stesso *politico*, perché rappresentativo dei *politai*.

La dottrina weimariana del partito come “parte totale” intercettava la scoperta necessità storica di ricomporre un quadro politico e costituzionale che (anche senza accogliere le strumentali descrizioni apocalittiche schmittiane) rimaneva largamente in-deciso. Giustamente Paolo Ridola ha osservato che proprio “in un’epoca segnata dalla nascita di grandi ideologie politiche, si doveva in gran parte alle virtualità dischiuse dalla funzione di intermediazione dei partiti se il rapporto fra stato e società non doveva più essere ricostruito secondo l’archetipo della separazione, come era invece stato coerente con i fondamenti dello stato liberale”<sup>11</sup>. La dottrina della “parte totale”, però, raffigurando il partito politico come “un organismo capace di superare il particolarismo della società e di farsi portatore in seno a questa di visioni politiche generali, ancorché di parte, destinate ad influire sulla direzione politica dello stato”<sup>12</sup>, trascendeva la contingenza storico-politica che l’aveva suggerita e legittimava l’affidamento prioritario al partito dell’intermediazione fra cittadino e Stato. Un affidamento prioritario, ribadisco, ma non necessariamente esclusivo, come dimostrano esperienze costituzionali più mature come, in particolare, l’italiana.

Il conferimento di un compito così cruciale può ben portare a ricostruire anche nelle democrazie pluralistiche e multipartitiche il rapporto fra partiti e Stato nei termini dell’incorporazione, ma si commetterebbe un grave errore se non si comprendesse che *questa* incorporazione è ben diversa da quella che si registra nei regimi totalitari a partito unico. La differenza sta nel diverso rapporto fra incorporazione e diritto.

Nei sistemi a partito unico, come già detto, l’incorporazione emerge in forza di dati formali che, invece, sono assenti o - essendo meno marcati - restano largamente secondari nel fenomeno dell’incorporazione sostanziale tipica dei regimi politici pluralistici. E questo è un dato decisivo, tanto decisivo che induce a dubitare fondatamente che sia opportuno e corretto continuare a parlare, anche in questo secondo caso, di “incorporazione”. Konrad Hesse, nella nota relazione al Congresso della *Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* del 1958, ha sostenuto che “un’indagine sulla posizione costituzionale dei partiti politici deve tenere in conto

<sup>11</sup> 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, 32.

<sup>12</sup> P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, loc. cit.

tanto il processo giuridico di disciplina normativa, quanto la realtà dei partiti e della vita dell'entità statale, considerandoli nella loro intima connessione e non secondo una successione esteriore"<sup>13</sup>. Si tratta di un'affermazione che, in mancanza di precisazioni, sconta una certa ambiguità.

Parlare di una "posizione costituzionale" dei partiti, infatti, può significare sia che si constata che le costituzioni pluralistiche assegnano ai partiti un ruolo politico di *rilevanza costituzionale*, sia che i partiti sono intesi come veri e propri *soggetti costituzionali*, inseriti appieno nell'organizzazione istituzionale dello Stato. Due prospettive, come si vede, assai diverse. Ebbene: lo stesso Hesse chiarisce che, sebbene tra posizione costituzionale e funzioni vi sia un rapporto di logica consequenzialità, l'esistenza di funzioni costituzionalmente rilevanti non implica il possesso di una posizione formalmente costituzionale entro l'apparato dello Stato. Anzi: nell'apparato dello Stato i partiti non possono essere assorbiti a causa della loro collocazione nella sfera della libertà<sup>14</sup>. La questione, allora, diventa anzitutto di stretto diritto positivo, nel senso che spetta alle singole costituzioni stabilire l'*an* e il *quomodo* dell'inserimento dei partiti nell'apparato dello Stato; poi di coerenza logica, nel senso che l'assorbimento non può mai raggiungere la soglia della funzionalizzazione, perché (sebbene sia stato autorevolmente sostenuto il contrario, in particolare in tema di libertà di informazione)<sup>15</sup> libertà e funzione non sono compatibili.

Se, dunque, stiamo al diritto positivo e vediamo il contenuto delle nostre norme costituzionali, a me sembra ch'esso impedisca la riconduzione dei partiti all'interno della vera e propria *organizzazione* costituzionale, con la conseguenza che, al contrario di quanto sostenuto da Leopoldo Elia nella sua fondamentale "voce" sulle forme di governo<sup>16</sup>, quelle forme (a parte i casi in cui l'assorbimento nell'organizzazione costituzionale si compie), proprio in quanto forme, non possono essere ricostruite anche o - più ancora - esclusivamente sulla base del formato e dell'articolazione del sistema dei partiti<sup>17</sup>.

### 3.- Riscontri giurisprudenziali

<sup>13</sup> K. HESSE, *Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat*, Berlin, De Gruyter, 1959, trad. it. di Kalajžič, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, Seregnò, Herrenhaus, 2012, 22 sg.

<sup>14</sup> K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici*, cit., 48 sg.

<sup>15</sup> V., in particolare, C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, Cedam, 15 sgg.; ID., *Informazione, pensiero, radiotelevisione*, Napoli, Jovene, 1984, 8 sgg.

<sup>16</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, spec. 638 sgg.

<sup>17</sup> Sul punto, mi permetto di rinviare al mio *Governo (forme di)* in *Enc. dir. - Annali*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, 538 sgg.

Nella nostra giurisprudenza costituzionale l'estraneità dei partiti all'organizzazione costituzionale dello Stato emerge in modo assai chiaro in almeno tre vicende.

i) L'esempio più evidente è dato dall'ord. n. 79 del 2006.

I fatti sono noti. Un partito politico (La Rosa nel Pugno) aveva proposto un conflitto di attribuzione nei confronti di entrambe le Camere, lamentando che una serie di norme di legge, relative alla raccolta delle firme necessarie per la presentazione delle liste dei candidati alle competizioni elettorali, avrebbe pregiudicato il suo diritto (riconosciuto dall'art. 49 Cost.) di partecipare alle elezioni in condizioni di parità con gli altri partiti. Il conflitto, secondo l'associazione ricorrente, doveva ritenersi ammissibile perché, essendo i partiti politici titolari di attribuzioni costituzionali, essi (allo stesso modo dei comitati promotori dei *referendum* abrogativi) sarebbero qualificabili "poteri dello Stato" anche al fine del promovimento del conflitto di attribuzione posto a rimedio dell'eventuale lesione di tali attribuzioni.

È nota anche la risposta che la Corte ha dato: a) i partiti non hanno la "*titolarità di uno specifico potere da parte della Costituzione*", paragonabile a quello dei comitati promotori dei *referendum*; b) l'art. 49 Cost. "*attribuisce ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» e non specifici poteri di carattere costituzionale*"; c) la Costituzione garantisce i partiti "*nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi*"; d) sebbene le leggi ordinarie assegnino ai partiti compiti di notevole rilevanza entro il procedimento elettorale, esse "*non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.*"; e) conseguentemente, "*i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.*".

Come si vede, anche per la Corte costituzionale non c'è transitività fra attribuzione di funzioni pubblicisticamente rilevanti e assorbimento nell'organizzazione costituzionale dello Stato e il fatto che i partiti abbiano le prime non implica che debbano subire il (o giovare del) secondo.

ii) Il secondo è quello della sent. n. 170 del 2018, che per i magistrati ha ritenuto compatibile il divieto di iscrizione a un partito politico e - all'un tempo - il riconoscimento del diritto ad assumere cariche elettive o incarichi con titolarità di potere politico esecutivo. Sembra evidente che questa conclusione (invero assai

problematica, a mio avviso) si è potuta raggiungere solo in ragione dell'implicita premessa che i partiti in quanto tali non sono stati pienamente incorporati nell'assetto organizzativo della Repubblica.

iii) Altro esempio significativo, sebbene meno evidente, quello della giurisprudenza sulla c.d. “insindacabilità di gruppo”.

La sent. n. 246 del 2004 aveva sollevato un problema di fondo: può un parlamentare “*giovarsi, ai fini della non sindacabilità delle sue dichiarazioni, dell'attività parlamentare posta in essere sul medesimo tema da altri membri delle Camere*”? Al quesito la Corte non dette, allora, risposta, perché esso era stato posto all'interno di un conflitto che fu possibile risolvere in base ad altre considerazioni, ma, nonostante una prima apertura nella sent. n. 347 del 2004 (al fine della determinazione dell'esistenza del “nesso funzionale”, scrisse allora la Corte, “*può non essere privo di rilievo il fatto che il parlamentare abbia nel suo scritto, in relazione al quale è tratto a giudizio, riecheggiato opinioni emerse, sia pure ad opera di altri, in un dibattito parlamentare avente ad oggetto la stessa vicenda*”) rispose negativamente in occasioni successive.

Nella sent. n. 249 del 2006 affermò che “*l'art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo*”. E, più ampiamente, nella sent. n. 317 del 2006 disse che: a) “*la verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese extra moenia ed attività tipicamente parlamentari, nonché il controllo sulla sostanziale corrispondenza tra le prime e le seconde, devono essere effettuati con riferimento alla stessa persona, mentre «sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari»*”; b) è irrilevante la circostanza che gli atti di altri parlamentari siano ascrivibili a componenti del medesimo gruppo cui appartiene il parlamentare delle cui opinioni si discute; c) sebbene sia esatto affermare che “*le guarentigie previste dall'art. 68 sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e non si risolvono in privilegi personali dei deputati e dei senatori*”, da ciò non si può trarre la conclusione che “*esista una tale fungibilità tra i parlamentari iscritti allo stesso gruppo da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere*”<sup>18</sup>.

A mio avviso è evidente che se la Corte avesse preso le mosse dall'idea dell'inserimento dei partiti nell'organizzazione costituzionale dello Stato non avrebbe potuto raggiungere simili conclusioni, essendo i gruppi parlamentari, quale che sia la tesi che si abbraccia sulla loro natura, almeno “proiezioni” dei partiti in

<sup>18</sup> V. anche la sent. n. 39 del 2012.

Parlamento. Infatti, anche se si nega che i gruppi siano organi dei partiti<sup>19</sup> o che essi abbiano duplice e ancipite natura (come vuole la giurisprudenza oggi prevalente)<sup>20</sup> e li si ritiene, invece, organi delle Camere<sup>21</sup>, non si può negare che, salvi rari casi, un rapporto tra un gruppo e un corrispondente partito intercorre sempre<sup>22</sup>. La qualità *giuridica* di tale rapporto non conta, poiché quel che conta è il *fatto*, se si vuole *sociologico*<sup>23</sup>, del loro collegamento con il corrispondente partito, derivante dal dato esperienziale che i membri dei gruppi corrispondenti ai partiti ne fanno parte in quanto sono “vicini alle posizioni ideologiche e programmatiche del partito”<sup>24</sup>. Per quanto mi riguarda, l’insindacabilità di gruppo poteva essere riconosciuta anche movendo dalla tesi dell’estraneità dei partiti all’apparato dello Stato e, in particolare, alla sua organizzazione costituzionale<sup>25</sup>, ma quel che è certo è che la tesi opposta non

<sup>19</sup> Come invece riteneva P. RESCIGNO, *L’attività di diritto dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, spec. 303, nonché, sia pure *pro parte*, M. BASSANI, *Partiti e Parlamento*, Milano - Varese, Cisalpino, 1965, 65.

<sup>20</sup> L’indirizzo oggi prevalente, appunto, vede nel gruppo parlamentare una figura giuridica ancipite. Scrive, infatti, la Corte di cassazione (Sez. Un., ord. 24 novembre 2008, n. 27863) che devono distinguersi “*due piani di attività dei gruppi parlamentari: uno squisitamente parlamentare, in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del parlamento, come previsto e disciplinato dalle norme della Costituzione, dalle consuetudini costituzionali, dai regolamenti delle camere e dai regolamenti interni dei gruppi medesimi; l’altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, ed in ordine al quale i gruppi parlamentari sono da assimilare ai partiti politici, cui va riconosciuta la qualità di soggetti privati, con conseguente esclusione del divieto di interferenza da altri poteri, e in particolare dall’autorità giudiziaria*” (nello stesso senso, da ultimo, Cass. civ. Sez. lav, 4 gennaio 2018, n. 92).

Anche nella giurisprudenza amministrativa si incontrano affermazioni simili. In particolare, si dice che i gruppi hanno “*una duplice natura. Essi infatti rappresentano, per un verso, la proiezione dei partiti all’interno delle assemblee, e, per altro verso, costituiscono parte dell’ordinamento assembleare, in quanto articolazioni interne di un organo istituzionale. E’ dunque possibile distinguere due piani di attività dei gruppi: uno, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, l’altro, gravitante nell’ambito pubblicistico, in relazione al quale i gruppi costituiscono strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie degli organi assembleari, contribuendo ad assicurare l’elaborazione di proposte e il confronto dialettico tra le diverse posizioni politiche e programmatiche*” (T.A.R. Lazio, Roma Sez. II-ter, 15 dicembre 2004, n. 16240).

In dottrina, se rettamente interpreto, aderiscono a questo indirizzo L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008, 85.

<sup>21</sup> In questo senso, *ex plurimis*, S. TOSI - A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, 156 sgg.; A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli, Morano, 1965, 219; G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1965, 36; M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, 3<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli, 2005, 114. Nella giurisprudenza costituzionale, Corte cost., sent. n. 1130 del 1988. Nella giurisprudenza contabile, da ultimo, Corte conti, Sez. I App., 26 settembre 2018, nn. 367 e 368. In quella ordinaria, inizialmente, Trib. Roma, 29 aprile 1960; in *Giur. cost.*, 1961, 295; App. Roma, 9 marzo 1962, in *Foro it.*, 1962, I, 1369; meno chiaramente Trib. Roma, 15 settembre 1987, in *Giur. it.*, 1988, I, 2, 442; più di recente, implicitamente, Cass. pen. Sez. VI, 29 maggio 2018, n. 24158. Coerente con questa premessa, a me sembra, è l’indirizzo giurisprudenziale che nega la continuità fra i gruppi al mutare della legislatura (da ultimo, Cass. civ., Sez. lav., 28 settembre 2018, n. 23612).

<sup>22</sup> Questa è infatti l’ipotesi “normale”: G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi ventennale*, Firenze, Vallecchi, 1969, Vol. 4, 251.

<sup>23</sup> G. NEGRI - G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, Ist. dell’Enc. it., 6.

<sup>24</sup> R. CECCARINI, *Gruppi parlamentari e partiti politici. Considerazioni sulla natura giuridica*, in *Parlamento*, 1980, n. 1-2, 51.

<sup>25</sup> Invero (a prescindere dal fatto che vi sia o meno un rapporto di subordinazione del gruppo rispetto al partito, come peraltro ritenuto, ad es., da G. U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, spec. 790), la consentaneità ideologica tra appartenenti al medesimo gruppo

potrebbe riposare su una parimenti opposta concezione del rapporto fra Stato e partito, che presupponesse una vera e propria “incorporazione” del secondo nel primo.

#### 4.- Le prospettive

Se l'analisi *strutturale* della forma di governo può e deve prescindere dai partiti, in quanto si tratta di soggetti esterni all'apparato dello Stato e, in particolare, alla sua organizzazione costituzionale, l'analisi *funzionale* del sistema politico non può, ovviamente, farne a meno. Qui si avvertono segni di grande - e non positiva - novità.

Nell'esperienza costituzionale italiana del secondo dopoguerra il raccordo fra partiti e Stato si articolava secondo un complesso procedimento di formazione della decisione. La struttura stessa dei partiti, fortemente radicati nel territorio e nella società, imponeva alle *élites* che li governavano di rispettare un processo decisionale circolare, nel quale i vertici attivavano la mobilitazione della base, ne ricevevano il *feedback*, rielaboravano le molteplici risposte “dal basso” e le portavano, infine, all'emersione al livello delle istituzioni. In questo contesto ci si poteva ben lamentare dell'occupazione partitica delle istituzioni, ma non si poteva non constatare che un simile processo decisionale, per quanto fatalmente gestito dalle *élites*, aveva almeno il merito dell'apertura democratica, limitata ai militanti dei partiti, certo, ma indubbiamente pluralistica e solo parzialmente aristocratica.

Tutto è cambiato, oggi. L'indebolimento delle radici sociali dei partiti e la loro tendenza a escludere o rendere ancillare il rapporto con la base, così come l'attivazione di meccanismi di raccordo solo apparentemente aperti, ma in realtà

---

(“sociologicamente” corrispondente a un partito) fa sì che non si possa immaginare una separazione netta fra le attività di parlamentari diversi, ma appartenenti al medesimo gruppo. A tal proposito, occorre anche rammentare che questo collegamento è addirittura formalizzato dai regolamenti parlamentari. In particolare quello della Camera, ad esempio: a) prevede che sulla discussione delle linee generali di un progetto di legge intervenga un deputato per gruppo (art. 83, comma 1), e che sempre un deputato per gruppo possa formulare dichiarazioni di voto (art. 85, comma 7); b) disciplina con norme particolari l'ipotesi residuale del deputato che dissenta dal gruppo (ad es., artt. 83, comma 1; 85 *bis*, comma 3, etc.); c) in tema di interrogazioni a risposta immediata stabilisce che “*un deputato per ciascun Gruppo può presentare un'interrogazione per il tramite del presidente del Gruppo al quale appartiene*” (art. 135 *bis*, comma 2), che “*i Gruppi che abbiano presentato interrogazioni vertenti su differenti materie possono presentarne altre, rivolte ai ministri invitati a rispondere, entro un congruo termine stabilito dal Presidente della Camera*” (art. 135 *bis*, comma 3), che “*Il presentatore di ciascuna interrogazione ha facoltà di illustrarla per non più di un minuto. A ciascuna delle interrogazioni presentate risponde il rappresentante del Governo, per non più di tre minuti. Successivamente, l'interrogante o altro deputato del medesimo Gruppo ha diritto di replicare, per non più di due minuti*” (art. 135 *bis*, comma 4); d) stabilisce (in tema di interrogazioni a risposta immediata in Commissione) che “*un componente della Commissione per ciascun Gruppo può presentare un'interrogazione per il tramite del rappresentante del Gruppo al quale appartiene*” (art. 135 *ter*, comma 2) e che “*Il presentatore di ciascuna interrogazione ha facoltà di illustrarla per non più di un minuto. A ciascuna delle interrogazioni presentate risponde il ministro, per non più di tre minuti. Successivamente, l'interrogante o altro deputato del medesimo Gruppo ha diritto di replicare, per non più di due minuti*” (art. 135 *ter*, comma 4).

estremamente elitari, come quelli dell'interlocazione attraverso la rete o i c.d. *social*, ha fatto sì che il condizionamento partitico delle istituzioni non provenga più dal (relativamente) virtuoso circolo decisionale cui ho appena accennato, ma dalla diretta intromissione dei vertici nell'apparato statale, vertici la cui chiusura alle istanze partecipative della base li rende autoreferenziali e, nella migliore delle ipotesi, attenti ai loro convincimenti o, nella peggiore, agli interessi puramente personali o della stretta "cerchia" dei più immediati sodali.

Difficile valutare positivamente una simile involuzione. Difficile, però, anche e soprattutto capire come se ne possa uscire. La risposta oggi più comune è quella, essenzialmente rinunciataria, del depotenziamento della forza decisionale dei luoghi in cui i partiti, *questi* partiti, sono maggiormente presenti (Parlamento, *in primis*, e Governo), e dello speculare potenziamento della giurisdizione dei poteri decisionali (almeno pretesamente) tecnici (istituzioni internazionali e sovranazionali, autorità indipendenti, agenzie private). È una risposta comprensibile, ma aristocratica e non meno antidemocratica. Temo, in realtà, che non ci siano ricette d'immediata applicazione e che il problema vada affrontato nel medio-lungo periodo, cercando di recuperare forme corrette di partecipazione politica e lavorando, molto, sull'educazione. Non è granché, mi rendo conto, ma è già qualcosa e non presuppone quell'abbandono di qualunque pretesa riformatrice della politica che invece è implicato dall'indirizzo oggi egemone in settori assai significativi della classe dirigente e della nostra intellettualità. La quale, soddisfatta della propria "superiorità", è incline alla contemplazione narcisistica di se stessa e al disprezzo dei malcapitati cittadini (essi pure non del tutto incolpevoli, invero) che sono attratti dai variopinti populismi, d'ogni genere e specie, oggi in bella mostra sui banchi del mercato politico e offerti ai compratori dalle grida sguaiate dell'ortolano di turno.