

LIBERTÀ DI MANDATO DEL DEPUTATO E APPARTENENZA AL GRUPPO IN SEI ORDINAMENTI PARLAMENTARI*

di Raffaele Terreo **
(22 marzo 2018)

Sommario: 1. Introduzione – 2. La disciplina costituzionale – 3. La disciplina legislativa – 4. La disciplina regolamentare – 5. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Lo studio delle forme di governo parlamentari contemporanee non può prescindere da un dato di fatto: la rappresentanza (ma anche la funzione di governo) ormai da decenni¹ si articola lungo direttrici partitiche, che ne caratterizzano tutte le fasi, dalla candidatura alle elezioni, fino ad arrivare all'esercizio stesso della funzione rappresentativa. Quest'ultimo in teoria sarebbe slegato da ogni forma di vincolo, in virtù dell'affermazione risalente e condivisa – da parte delle fonti di rango costituzionale della generalità degli ordinamenti parlamentari – del principio del divieto di mandato imperativo, ossia la libertà – riconosciuta al rappresentante – di non attenersi ad istruzioni particolaristiche e di non soggiacere a condizionamenti esterni nell'esercizio del mandato, e quindi l'inefficacia, l'irrelevanza, sostanzialmente l'illegittimità giuridica di qualsivoglia vincolo – proveniente dagli elettori, dai sottoscrittori delle liste elettorali, da *lobbies*, dal partito o dal gruppo parlamentare – che possa «compromettere l'esercizio della funzione equilibratrice, di composizione e di sintesi degli interessi sezionali nel modo che meglio si adegui all'interesse generale»².

Con la Rivoluzione francese e il suo retroterra filosofico-costituzionale – in particolare la teoria della sovranità nazionale – il mandato parlamentare diviene «generale e rappresentativo: generale perché i parlamentari rappresentano la Nazione complessivamente intesa e non un gruppo di elettori; rappresentativo perché essi non possono essere legati ad istruzioni provenienti dall'elettorato»³: questo non può imporre la propria volontà particolare a detrimento di quella generale. Fu allora che il principio della rappresentanza generale della Nazione e quello del divieto di mandato imperativo si saldano in un legame che così forte da essere sancito «in via transistematica attraverso formanti omologhi, soprattutto fonti costituzionali»⁴, divenendo parte integrante delle «*basic features*» degli ordinamenti parlamentari fino ai giorni nostri.

Tuttavia a partire dal Novecento sono state le istanze sintetizzate dai partiti a trovare progressivamente rappresentanza nelle Assemblee elettive tramite parlamentari

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Va da sé che nei diversi ordinamenti questa evoluzione si è verificata in tempi diversi: ma in tutti i casi da quasi un secolo.

2 Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1975, cit., p. 491, riportato in Branca, G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II – Artt. 64-69, Zanichelli, Bologna, 1986, p. 184.

3 Così Van der Hulst, M., *The parliamentary mandate. A global comparative study*, Ginevra, Inter-Parliamentary Union, 2000, cit., p. 7 (trad. nostra).

4 Scarciglia, R., *Il divieto di mandato imperativo: contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, Cedam, 2005, cit., p. 73.

da essi selezionati e candidati, di guisa che la funzione rappresentativa ha preso ad essere esercitata in maniera tutt'altro che libera: il partito politico, in sostanza, spezza e si frappone nel rapporto diretto eletti – elettori, con evidenti conseguenze sulla concezione del mandato parlamentare, libero solo nella sacralità testuale delle norme positive ma non nella realtà politica dei fatti: i parlamentari liberamente eletti sono cioè di fatto vincolati ad agire attenendosi alle istruzioni del partito e a quelle provenienti dal gruppo.

Tali vincoli – che negli ordinamenti analizzati in questo articolo vengono fatti valere mediante una serie di strumenti diversi, normativi e non – contrastano vigorosamente con il principio del libero mandato. La tesi che qui sosteniamo è che attualmente, data la centralità acquisita dal soggetto-partito, e in ragione della particolare complessità dei processi decisionali contemporanei, il principio del libero mandato nei regimi parlamentari – pur sancito tra le fonti costituzionali – opera in misura assai limitata, e soccombe rispetto a un vincolo di partito e di gruppo che condiziona il singolo rappresentante, condizionando l'esercizio delle sue funzioni.

Scopo di questo articolo è verificare la validità di tale tesi con riferimento a sei regimi parlamentari: Italia, Spagna, Germania, Portogallo⁵, India e Nuova Zelanda. Ci è parso interessante comparare ordinamenti che, pur differendo per tradizione costituzionale (*civil law* e *common law*), «sotto-tipo» di forma di governo parlamentare (monarchia parlamentare e repubblica parlamentare), distribuzione territoriale del potere politico (Stato federale e Stato unitario) e regole elettorali (proporzionale di lista, maggioritario di collegio, formula mista), si caratterizzano *tutti* per una regolamentazione normativa – a vari livelli – ormai consolidata del partito politico non soltanto quale veicolo privilegiato di partecipazione ma anche come necessaria ed acquisita articolazione parlamentare (sotto forma di gruppo); elemento che ci ha indotto quindi a chiederci se e quanto tale stato di cose abbia inciso sulla effettività della norma che sancisce il principio della libertà del mandato parlamentare, contemplato in *tutti* gli ordinamenti considerati.

Gli ordinamenti presi in esame sono stati analizzati osservando esclusivamente le Camere basse – in quanto (con l'eccezione italiana) uniche vere Camere politiche negli ordinamenti parlamentari: quindi i deputati e i gruppi al loro interno e i rapporti tra essi intercorrenti. Oggetto di studio sono state essenzialmente fonti normative: Costituzioni, leggi ordinarie e regolamenti parlamentari, ma anche la giurisprudenza degli organi giurisdizionali supremi, la prassi, e nel caso italiano i regolamenti interni dei gruppi.

2. La disciplina costituzionale

Nella generalità degli ordinamenti parlamentari, il principio del libero mandato è sancito nelle fonti di rango costituzionale: ciò a confermare la particolare rilevanza di un principio che si può considerare acquisito, «strutturale»⁶ rispetto alla rappresentanza democratica in tali regimi. Difatti è un principio che riscontriamo in tutti gli ordinamenti

5 In letteratura la forma di governo della Repubblica portoghese è generalmente classificata come «semi-presidenziale», tuttavia larga parte della dottrina condivide l'idea secondo cui la particolare evoluzione della forma di governo portoghese imporrebbe di classificarla non più come «semi-presidenziale», bensì come «semi-parlamentare», o «parlamentare razionalizzata», in virtù della progressiva riduzione dei poteri presidenziali a favore del raccordo maggioranza parlamentare-Governo e del ruolo del Primo Ministro, specie dopo la revisione costituzionale del 1982.

6 Così Zanon, N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 233, che lo considera uno di quei «principi ideologici assolutamente fondamentali» da sottrarre alla revisione costituzionale. La citazione, richiamata dall'Autore, è da Crisafulli, V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, p. 321.

considerati in questo lavoro, sia in quelli di *civil law* sia in quelli di *common law*. Tra i primi, si può partire dalla fattispecie italiana: l'art. 67 Cost.⁷ costituisce la pietra angolare del rapporto tra il singolo deputato da un lato, e dall'altro il gruppo parlamentare cui è iscritto e, più in generale, il partito nelle cui liste è stato eletto, i cittadini che hanno determinato la sua elezione, gli interessi particolari e locali.

La norma si compone di due proposizioni che individuano, rispettivamente, il principio della rappresentanza della Nazione e quello del divieto di mandato imperativo, tra loro strettamente collegati, a costituire da quella che Ciaurro ha efficacemente definito una «endiadi normativa»: il secondo trova infatti nel primo il proprio fondamento, e il primo trova nel secondo la propria concretizzazione⁸: la Costituzione vuole un mandato – almeno formalmente – *libero*.

È stata questa l'interpretazione anche della Corte costituzionale, che nella sentenza 14/1964 dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata per una legge votata, tra gli altri, da alcuni parlamentari in obbedienza alle direttive del proprio gruppo parlamentare e quindi in presunta violazione dell'art. 67 Cost.: come si legge nel considerato in diritto⁹, il principio del divieto di mandato imperativo «importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene», esaltando quindi la assoluta libertà del parlamentare nell'esercizio del suo mandato; inoltre, «nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito», sancendo con ciò l'irrelevanza *giuridica* di vincoli di qualsivoglia natura, l'esclusione dell'azionabilità in giudizio di mandati di qualunque provenienza e in sostanza della loro efficacia imperativa.

Questa sentenza accolse di fatto la lettura che in quella fase storica la dottrina prevalente dava dell'art. 67 Cost., ossia un'interpretazione restrittiva, negativa e residuale, non escludendo che potessero comunque sussistere – non in *diritto* ma in via di *fatto* – vincoli di varia natura¹⁰ (*in primis* accordi, istruzioni, indicazioni di voto nell'esercizio delle funzioni) provenienti dal gruppo parlamentare o dagli organi di vertice del partito di appartenenza.

Punto di riferimento delle posizioni della dottrina prevalente sul tema era l'art. 49 Cost.¹¹, e quindi il ruolo – centrale – che la Costituzione attribuisce al partito politico quale «cinghia di trasmissione» tra lo Stato e la società civile fino a veicolarne, in ultima istanza, domande ed esigenze nei luoghi della rappresentanza, ove i partiti hanno visto riconosciuta la legittimità della propria presenza sotto forma di gruppi parlamentari sin dal 1920 (Camera dei deputati, a valle dell'introduzione della proporzionale).

7 «Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

8 Ciaurro, L., *Art. 67*, in Bifulco, R., Celotto, A. e Olivetti, M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II – Artt. 55-100, Torino, UTET, 2006, p. 1290.

9 Corte costituzionale, sent. 14/1964, *Considerato in diritto*, § 2.

10 Quasi fossero assimilabili alle obbligazioni naturali di cui all'art. 2034 del codice civile: in questo senso, Zanon, N., *Il libero mandato parlamentare*, p. 288; Virga, P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 172; Spadaro, A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *St. parl. pol. cost.*, XVIII, n. 67, 1985, p. 31; Mortati, C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, s. I., 1949, p. 26, ora in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2015, p. 18.

11 «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Centrale quindi sembra essere, ai fini della nostra analisi, il rapporto tra gli artt. 49 e 67 Cost.¹² e più in generale il rapporto tra le norme che consacrano il libero mandato e quelle che attribuiscono al partito politico una particolare rilevanza nella situazione e nel rapporto rappresentativi, sin dal momento pre-elettorale della determinazione delle candidature. Sul punto, è interessante rilevare la recente posizione della Corte costituzionale, che nella sent. 35/2017 è stata chiamata ad esprimersi – tra le altre cose – sulla presunta lesione della libertà di voto degli elettori delle liste di minoranza, che per effetto delle norme sulla composizione delle liste previste dalla l. 52/2015 rischiavano di vedere eletti soltanto o prevalentemente i capilista bloccati, rendendo vana l'eventuale espressione di una o due preferenze. Ebbene, la Corte dichiarava infondata tale questione non soltanto perché questa normativa elettorale non presentava i profili di illegittimità rilevati nella normativa previgente – ossia liste bloccate e lunghe – ma anche perché «la selezione e la presentazione delle candidature, nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capilista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale»¹³. Quindi, se nella sent. 1/2014 la Corte aveva posto l'accento su «un'interpretazione del principio rappresentativo e dell'art. 67 della Costituzione tutta incentrata sul rapporto diretto e immediato tra singolo elettore ed eletto»¹⁴ che sembrava però pregiudicato dall'ingombrante filtro partitico, nella sent. 35/2017, invece, la Corte tornava a riconoscere l'importanza della funzione di intermediazione esercitata dal soggetto-partito, a riconferma del fatto che il nodo della questione risiede nel difficile bilanciamento tra un mandato parlamentare formalmente libero ai sensi della fonte costituzionale ed altre norme – e prassi – che consacrano la centralità e il peso preminente del partito e con esso del gruppo parlamentare, legittimando in ultima istanza la cogenza del vincolo di gruppo a scapito e detrimento di ciò che le norme costituzionali in questione sanciscono.

Questa è peraltro la tendenza riscontrata in tutti gli ordinamenti considerati: in quello spagnolo si rinviene il principio del libero mandato all'art. 67.2¹⁵ della Costituzione. Tuttavia la dottrina spagnola ha ormai unanimemente fatto proprio un indirizzo giurisprudenziale del *Tribunal Constitucional*, secondo cui l'architrave del libero mandato del rappresentante nelle *Cortes* iberiche non sarebbe in realtà da rinvenire nell'art. 67 CE, bensì nell'art. 23 CE, che nei suoi due commi¹⁶ sancisce il diritto di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, declinandolo su entrambi i versanti della relazione rappresentativa: lo «*ius ad officium*» del rappresentato al primo comma, e lo «*ius in*

12 Secondo Zanon nel primo (e nell'art. 1) si incarnerebbe l'anima democratica della nostra Carta costituzionale e nel secondo quella liberal-garantista. Cfr. Zanon, N., *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 237.

13 Corte costituzionale, sent. 35/2017, *Considerato in diritto*, § 11.2.

14 Massa Pinto, I., *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1, 2017, cit., p. 44.

15 «*Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo*».

16 «*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*».

officium» del rappresentante al secondo comma, a costituire un «*todo inescindible*»¹⁷. Si potrà meglio cogliere il senso di questo legame richiamando le parole del *Tribunal* in occasione delle due ravvicinate e celebri sentenze del 1983 – la n. 5 e la n. 10 – che hanno dato avvio a questa particolare interpretazione dei giudici costituzionali spagnoli: entrambi i pronunciamenti avevano per oggetto un «*recurso de amparo*» avverso una supposta violazione dell'art. 23 CE da parte dell'art. 11.7 della «*Ley de Elecciones Locales*», che sanzionava con la perdita del mandato di consigliere comunale l'eletto che – causa dimissioni, espulsione o sospensione – avesse cessato di appartenere al partito nelle cui liste aveva conseguito il seggio. Il *Tribunal Constitucional* ribadiva che «*en el entendimiento común y en la opción política de nuestra Constitución (artículo 1.3), la idea de representación va unida a la de mandato libre*»¹⁸ e riconosceva al mandato parlamentare un «carattere resistente»¹⁹: possono essere infatti *soltanto* i cittadini – ossia coloro che attraverso l'esercizio democratico del voto hanno conferito al candidato il mandato di loro rappresentante – a determinare la perdita dello stesso, peraltro con la medesima modalità; non è ritenuta conforme a Costituzione dunque alcuna «intrusione» che determini la cessazione anzitempo dell'incarico, *in primis* da parte dei partiti politici.

La posizione del *Tribunal Constitucional* sui partiti politici appare – a nostro avviso – ancora più interessante alla luce del loro riconoscimento costituzionale all'art. 6 CE nel «*Título Preliminar*», (dove cioè sono stati fissati i principi fondamentali dell'ordinamento democratico spagnolo), che non prescrive una delle modalità – l'associazione in partiti – attraverso cui i cittadini esprimono la volontà popolare, bensì stabilisce che sono i partiti stessi a formarla e manifestarla.

Analoga «tensione» tra libero mandato e riconoscimento dei partiti si rinviene nei testi costituzionali tedesco e portoghese. La *Grundgesetz* ha recepito – al secondo periodo del primo comma dell'art. 38²⁰ – il tradizionale principio della libertà del mandato parlamentare quale uno dei fondamenti della rinata democrazia rappresentativa tedesca dopo la parentesi della dittatura. Esso si rinviene particolarmente nella seconda proposizione di tale norma, ove si legge che «[gli eletti] non sono vincolati da mandati e da istruzioni»: ciò significa che il deputato tedesco liberamente e democraticamente eletto non rappresenta solo i propri elettori, il proprio distretto elettorale, il proprio *Land* o – almeno *ex iure* – il partito cui è iscritto e nelle cui liste è stato eletto, bensì l'intera collettività. Ciò è ancor più vero se si considera che sono i singoli *Landtag*, ossia le Assemblee rappresentative dei *Länder*, a rappresentare le popolazioni locali.

Tuttavia, quando l'art. 38 entrò in vigore, anche in Germania occidentale si assisteva all'avvento del «*Parteienstaat*», formalizzato all'art. 21.1 GG²¹, per cui si pose il problema della relazione tra le due norme e quindi tra mandato rappresentativo e mandato di partito, su cui ebbe ad esprimersi anche il *Bundesverfassungsgericht* nelle due

17 STC 136/1999, f.j. 14°.

18 STC 10/1983, f.j. 2°.

19 Modica, A., Testa, L., Tiberi, E. e Venzo, E., *Lo status dei parlamentari in Spagna*, in Caretti, P., Morisi, M. e Tarli Barbieri, G. (a cura di), *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Ricerca del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Firenze, 2012, cit., p. 262.

20 «*Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen*».

21 «*Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben*».

sentenze del 1952 e del 1956²² in tema di incostituzionalità di quei partiti politici suscettibili di attentare all'ordinamento costituzionale democratico. Il Tribunale rilevava il «particolare rapporto di tensione» («*besondere Spannungsverhältnis*») tra gli artt. 21 e 38, proprio con riferimento a tale «doppia posizione»²³ del deputato tedesco, e lo risolse riconoscendo che queste due norme «dal punto di vista teorico si lasciano armonizzare con difficoltà: da un lato i partiti si manifestano come i principali portatori della formazione della volontà politica del popolo, dall'altro lato però il deputato, che ricava il suo mandato da un partito, dev'essere visto come rappresentante dell'intero popolo e non come rappresentante del suo partito»²⁴. Il Giudice delle leggi tedesco suggeriva che, nel caso specifico della questione di incostituzionalità di un partito politico ex art. 21.2 GG, sarebbe stata la norma sui partiti a prevalere, ragion per cui i deputati eletti nelle liste di un partito dichiarato incostituzionale vedono cessare il proprio mandato parlamentare, ma che in linea generale si procedesse valutando caso per caso quale dei due principi dovesse prevalere nelle singole controversie costituzionali in cui fossero risultati alternativi ed inconciliabili.

Per quanto riguarda invece l'ordinamento portoghese, la consacrazione costituzionale del principio del libero mandato all'art. 155.1²⁵ – da leggere in combinato disposto con l'art. 152.2, che sancisce il principio della rappresentanza generale dei deputati dell'*Assembleia da República* – convive con una disciplina normativa dei partiti e dei gruppi – a tutti i livelli – molto penetrante. Tale «*incorporação constitucional*»²⁶ dei partiti portoghesi – non riscontrabile in questi termini ed intensità in alcun altro testo costituzionale europeo²⁷ emerge principalmente sotto due aspetti. Il primo riguarda la funzione del partito quale strumento privilegiato di partecipazione politica ai sensi della norma costituzionale (art. 10.2), cui è complementare quella che disciplina – in maniera molto dettagliata – i gruppi parlamentari e le loro competenze nell'ambito delle procedure parlamentari, integrate da quelle individuate dalle norme regolamentari²⁸.

Il secondo aspetto, forse ancor più rilevante ai fini del nostro studio, riguarda il loro configurarsi quali soggetti protagonisti della vita istituzionale, a partire dal procedimento elettorale fino alla presenza nell'*Assembleia da República* e al coinvolgimento nelle sue procedure ordinarie. Anzitutto viene in rilievo la facoltà di presentare le candidature per l'*Assembleia*, che la Costituzione attribuisce *esclusivamente* ai partiti²⁹: non sono ammesse candidature presentate individualmente dai cittadini, per cui si può parlare di «monopolio» dei partiti in questa fase, soprattutto se si considera che gli elettori non

22 Rispettivamente: BVerfGE 2, 1 e 5, 85.

23 Zanon, N., *Il libero mandato parlamentare*, cit., p. 141.

24 BVerfGE 2, 72 (trad. riportata in Zanon, N., *Il libero mandato parlamentare*, p. 141).

25 «*Os Deputados exercem livremente o seu mandato, sendo-lhes garantidas condições adequadas ao eficaz exercício das suas funções, designadamente ao indispensável contacto com os cidadãos eleitores e à sua informação regular*». La norma è stata recepita nello stesso testo dalla legge ordinaria (art. 12.1 *Estatuto dos Deputados*).

26 Canotilho, J.J.G. e Moreira, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 1978, cit., p. 682.

27 Rebelo De Sousa, M., *Estudos sobre a Constituição*, vol. II, Lisbona, Livraria Petrony, 1978, p. 61.

28 Art. 180 CRP.

29 Art. 151.1 CRP, norma peraltro recepita dalla legge ordinaria, cfr. *infra*, § 3.

dispongono di un voto di preferenza, ma solo di un voto di lista (plurinominale e bloccata), e che la formula elettorale proporzionale è prevista in Costituzione³⁰.

Ma il vertice delle fonti dell'ordinamento portoghese viene in rilievo soprattutto per la norma che prescrive la decadenza per il deputato che si iscrive a un partito diverso da quello con cui si è presentato alle elezioni³¹: si tratta cioè di una «*anti-defection law/clause*», un meccanismo normativo atto a «punire»³² e quindi a disincentivare il fenomeno della «defezione» del deputato, così da «garantire la fedeltà al partito da parte dell'eletto»³³ e legare l'esercizio della funzione di rappresentante di tutta la collettività alle vicende che riguardano il rapporto di questi con un soggetto che, pur se determinante per la sua elezione, comunque non è titolare del seggio. In effetti, il fine del legislatore sembrerebbe essere quello di punire non l'abbandono in sé del proprio partito, quanto piuttosto il tradimento del mandato elettorale da parte del deputato che, eletto in virtù di un voto attribuito dai cittadini alla lista del partito cui egli è iscritto e che lo ha candidato, si iscrive ad un altro partito³⁴: infatti se il deputato lascia il proprio partito/gruppo ma non si iscrive ad un altro, non perde il proprio mandato, ma acquisisce lo *status* di «non iscritto», ragion per cui il disincentivo non è tanto ad abbandonare il proprio partito/gruppo, quanto a cambiarlo, perché nel primo caso si conserva il seggio e quindi di fatto si continua a godere delle medesime prerogative dell'iscritto, con alcune parziali, minime eccezioni, mentre nel secondo caso si decade dal mandato.

Una norma analoga si ritrova nella Costituzione indiana, ove non convive con un principio del libero mandato sancito formalmente; tuttavia riteniamo esso faccia parte – proprio come nel caso della Nuova Zelanda, che però non ha costituzione scritta – delle «*basic features*» di un ordinamento ispirato al parlamentarismo anglosassone, nella cui tradizione costituzionale il principio della libertà del mandato parlamentare di derivazione burkiana è iscritto a pieno titolo. La legge fondamentale indiana comprende il «*The Constitution (Fifty-Second Amendment) Act*», risalente al 1985, ossia una legge che modificava gli artt. 101.3 e 102.2 CI in tema di «*Disqualification of Members*» e che aggiungeva a margine del testo costituzionale un allegato (il «*Tenth Schedule*»), che esplicitava nel dettaglio la normativa richiamata soltanto in principio dagli articoli modificati³⁵, ossia le fattispecie cui segue la «*disqualification*» del membro della *Lok Sabha*.

La prima fattispecie è la rinuncia *volontaria* ad appartenere al proprio partito («*voluntarily giving up membership*»)³⁶, che a giudizio della Corte suprema indiana non corrisponde univocamente alle dimissioni, ma può configurarsi anche in seguito ad altre

30 Art. 113.5 e 149.1 CRP.

31 Art. 160.1.c) CRP; art. 8.1.c) *Estatuto dos Deputados*, cui espressamente rimanda l'art. 3.1.a) Reg. AR.

32 Nikolenyi, C., *Constitutional Sources of Party Cohesion: Anti-Defection Laws Around the World*, paper per «Workshop on Democracy», Oslo-Roma, 7-9 novembre 2011, cit., pp. 3-11.

33 Orrù, R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, n. 4, 2015, cit., p. 1097.

34 Secondo l'interpretazione della norma da parte della dottrina portoghese, la perdita del mandato si configurerebbe anche in caso di passaggio ad altro gruppo parlamentare. Cfr. su tutti Canotilho, J.J.G. e Moreira, V., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, 282 ss; Miranda, J. e Medeiros, R., *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2006, 488 ss.

35 Art. 101.3 e 102.2 CI.

36 Par. 2.1.a), *Tenth Schedule*.

azioni del deputato che dimostrino tale intenzione³⁷ – perfino una critica mossa pubblicamente al proprio partito, secondo la giurisprudenza della Corte. Per quanto riguarda invece l'espulsione dal partito, secondo la Corte Suprema da essa non deve conseguire l'avvio della procedura di *disqualification*: in tal caso, infatti, il deputato espulso acquisirebbe lo *status* di membro «*unattached*», ossia indipendente, non rilevando dunque ai fini della normativa contenuta all'interno del *Tenth Schedule*; tuttavia – secondo la Corte – se il deputato espulso si iscrive ad un altro partito, di fatto esprime la volontà di non far più parte del partito precedente, determinandosi quindi gli «estremi» per la perdita del seggio³⁸.

La seconda fattispecie che il *Tenth Schedule* prevede come causa di *disqualification*, è l'espressione di un voto contrario alle istruzioni del partito senza aver prima ottenuto dallo stesso una sorta di «permesso preventivo» a votare in dissenso e senza essere stato «graziato» dal partito nei quindici giorni successivi al voto³⁹. Questa fattispecie è quella che ci interessa precipuamente, in quanto, facendo derivare dall'espressione di un dissenso nel voto addirittura la perdita del seggio, limita la libertà del singolo membro della *Lok Sabha* di esercitare la propria funzione di rappresentante senza vincoli formali con il partito che lo ha candidato, teoricamente garantita da norme, convenzioni e tradizione costituzionale cui lo stesso ordinamento indiano si richiama. Far derivare la perdita del seggio da un voto espresso in maniera difforme e non previamente autorizzata né successivamente «condonata» dal partito equivale a introdurre in Costituzione un effettivo vincolo di mandato tra deputato e partito-gruppo di cui fa parte. Il parlamentare indiano infatti, consapevole che in caso di manifestazione del dissenso va incontro alla decadenza dal mandato, è di fatto disincentivato ad esprimersi liberamente nel voto, ed indotto a seguire la linea del proprio partito-gruppo. Di conseguenza, lo stesso dibattito rischia di esserne svilito: se il parlamentare sa che non può non uniformarsi alle direttive di partito, resta poco da discutere⁴⁰, e il voto diventa una mera formalità: tutti seguiranno – volenti o nolenti – la «linea», ogni forma di dissenso sarà prevenuta. Lo stesso si può dire degli effetti della omologa *anti-defection law* neozelandese, che a differenza di quella indiana era una fonte di rango sub-costituzionale (v. il successivo paragrafo).

3. La disciplina legislativa

In tutti gli ordinamenti studiati la legislazione ordinaria – leggi sui partiti in alcuni casi, leggi elettorali in altri, talvolta entrambe – contribuisce a legare l'eletto e l'esercizio del suo mandato al proprio partito d'elezione, con indirizzo di segno opposto rispetto al principio del libero mandato pur sancito dalle fonti di rango immediatamente superiore.

Partendo dall'ordinamento in cui la disciplina del partito-gruppo è più incisiva, ossia quello portoghese, la «*Lei dos Partidos políticos*» ha recepito la disposizione costituzionale (art. 151.1 CRP) che attribuisce *esclusivamente* ai partiti la facoltà di

37 Supreme Court of India, *Ravi Naik v. Union of India* AIR 1994 SC 1558.

38 Supreme Court of India, *G. Vishwanathan v. Speaker, Tamil Nadu Legislative Assembly* (1996) 2 SCC 353.

39 Par. 2.1.b), *Tenth Schedule*.

40 Khanna, K. e Shah, D., *Anti-defection law: a death knell for parliamentary dissent?*, in *NUJS Law Review*, V, n. 1, 2012, p. 109.

presentare candidature per l'unica Camera portoghese⁴¹, e lo stesso ha fatto la normativa elettorale⁴², che ha recepito anche la disposizione costituzionale sul voto di lista plurinomiale e bloccata⁴³, che fa sì che sia l'ordine dei candidati al suo interno – deciso dagli organi del partito – a determinare l'ordine di elezione: per dirla con le parole di Freire, «il sistema elettorale condiziona il processo di reclutamento parlamentare»⁴⁴, ma anche – si potrebbe aggiungere – il comportamento parlamentare del deputato che, dipendendo dal partito per ottenere anzitutto la ricandidatura e un buon posizionamento in lista, è incentivato a seguire la linea del partito-gruppo, rinunciando salvo occasioni eccezionali a ogni velleità di dissenso.

Nel caso spagnolo rilevano soprattutto le disposizioni in materia di legislazione elettorale: innanzitutto, le candidature per il *Congreso* possono essere presentate soltanto tramite liste di candidati (sono vietate le candidature individuali⁴⁵); inoltre, l'art. 44.1 *LOREG* esplicita che possono presentare le proprie liste (mai più di una per ciascuno) i partiti politici (iscritti nell'apposito registro), le federazioni e le coalizioni elettorali; infine si consideri che le liste di candidati da essi presentate sono chiuse e bloccate («*cerradas y bloqueadas*»)⁴⁶: ciò significa che anche qui sono gli organi di vertice del partito a dettare l'ordine delle candidature, incidendo sulle possibilità di elezione di ciascun candidato e – in seguito – sul comportamento parlamentare dell'eletto.

Anche il legislatore tedesco ha voluto consolidare la posizione del partito nell'ordinamento: nel 1967, infatti, entrò in vigore la legge sui partiti politici («*Parteiengesetz*»), che – per ciò che ci interessa – legittima la presenza *necessaria* del partito nella sede della rappresentanza: esso infatti convoglia i propri obiettivi politici nel processo di formazione della volontà politica dello Stato attraverso rappresentanti liberamente eletti, e si vede riconosciuta la funzione di «partecipare alle elezioni a livello federale, del *Land* e locale proponendo propri candidati» – in questo modo sancendo di fatto che non vi è rappresentanza al di fuori di quella mediata dai partiti. Financo nella sezione dedicata alla definizione di «partito», si legge che esso è un'«associazione di cittadini che [...] intendono concorrere alla rappresentanza dei cittadini nel *Bundestag*»; di più, la legge dispone che un'associazione perda lo *status* giuridico di partito se non ha preso parte con proprie liste di candidati alle elezioni del *Bundestag* per sei anni⁴⁷, legando l'esistenza stessa del partito alla sua presenza parlamentare.

Il caso tedesco è d'interesse perché ci consente di affrontare il tema della (eventuale) incidenza delle regole elettorali sul comportamento parlamentare dell'eletto. Secondo una letteratura consolidata⁴⁸, i parlamentari eletti con formula proporzionale di

41 Artt. 2 – sulle finalità – e 10.1.a) – sui diritti dei partiti.

42 Art. 21.1 *Lei eleitoral da Assembleia da República* (d'ora in avanti LEAR).

43 Art. 14 LEAR.

44 Freire, A., *Sistema político, partidos e recrutamento parlamentar*, in Freire, A. (a cura di), *Recrutamento Parlamentar. Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisbona, Stape, 2001, cit., p. 32 (trad. nostra).

45 Art. 169.2, *Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (d'ora in avanti LOREG).

46 Artt. 96.2 e 163.1.e, LOREG.

47 Legge sui partiti politici (*Parteiengesetz*), §§ 1.2, 2.1 e 2.2.

48 Su tutti: Cain, B., Ferejohn, J. e Fiorina, M.P., *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987; Carey, J.M. e Shugart, M.S., *Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas*, in *Electoral Studies*, XIV, n. 4, 1995, 417 ss.; Mitchell, P., *Voters and their*

lista (bloccata), dipendendo esclusivamente dal partito per ottenere la ricandidatura e quindi sperare nella rielezione, tenderebbero a seguire le sue direttive e le sue istruzioni; al contrario, i parlamentari eletti con formula maggioritaria in collegi uninominali tenderebbero a coltivare il proprio «personale» bacino elettorale e quindi a non seguire pedissequamente la linea del proprio gruppo-partito. Ebbene, il sistema di elezione del *Bundestag*, combinando elementi tipici di entrambe le formule, è da considerarsi a tutti gli effetti misto, e consente di «osservare simultaneamente il comportamento di deputati eletti mediante regole diverse ma nel medesimo contesto»⁴⁹: una parte della dottrina ha infatti sostenuto la teoria del «*mandate divide*», secondo cui gli eletti nei collegi uninominali tenderebbero a deviare dalla disciplina di gruppo in misura maggiore e più frequente rispetto agli eletti nelle liste bloccate. Ciò sarebbe imputabile, anzitutto, alle diverse e spesso divergenti *issues* fatte proprie dai deputati: quelle locali dagli eletti nei collegi, quelle nazionali dagli eletti in lista; la tesi del *mandate divide* sarebbe suffragata dalla nota teoria dei «*competing principals*»⁵⁰, secondo cui i parlamentari agirebbero tenendo conto delle istanze provenienti da un ventaglio di *principals*: *in primis* dai partiti politici (in special modo quelli candidati in lista), ma anche – ed è il caso degli eletti nei collegi⁵¹ – dai propri elettorati locali, dalla *constituency* del proprio collegio (ciò è ancor più vero negli ordinamenti federali⁵²), trovandosi così ad essere «stretti tra istanze discordanti, talvolta dissentendo dalla linea del partito così da accontentare i propri elettori»⁵³. Questa tesi è stata dimostrata da numerosi studi⁵⁴ sulla base dei cosiddetti *roll-call votes*, ossia il voto per appello nominale, che è adoperato per monitorare le truppe o palesare in maniera chiara la posizione del gruppo e rappresenta l'unica procedura – insieme al «*paper ballot*»⁵⁵ – che permette di conoscere il voto espresso da ciascun deputato. Un altro studio (con riferimento alla XVI^a legislatura del *Bundestag*) ha invece verificato la sussistenza della teoria dei *competing principals* sulla base delle dichiarazioni di voto⁵⁶, constatando

representatives: electoral institutions and delegation in parliamentary democracies, in *European Journal of Political Research*, XXXVII, n. 3, 2000, 335 ss.

49 Sieberer, U., *Behavioral consequences of mixed electoral systems: Deviating voting behavior of district and list MPs in the German Bundestag*, in *Electoral Studies*, XXIX, n. 3, 2010, cit., p. 486 (trad. nostra).

50 Carey, J. M., *Competing principals, political institutions and party unity in legislative voting*, in *American Journal of Political Science*, LI, n. 1, 2007, 92 ss.

51 Norris, P., *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 12; Klingemann, H. e Weßels, B., *The political consequences of Germany's mixed-member system: personalization at the grass roots?*, in Shugart, M.S. e Wattenberg, M.P. (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 279 ss.

52 Bailer, S., *Parliamentary party group discipline in comparison*, paper per «Annual General Conference of the European Political Science Association», Dublino, 16-18 giugno 2011, p. 6.

53 Sieberer, U., *Behavioral consequences of mixed electoral systems*, cit., p. 488 (trad. nostra).

54 Si vedano, in particolare, Rueckert, G.L. e Crane, W., *CDU deviancy in the German Bundestag*, in *Journal of Politics*, XXIV, n. 3, 1962, 477 ss.; Dishaw, F.H., *Roll call vote deviancy of the CDU/CSU Fraktion in the West German Bundestag*, in *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik*, n. 2, 1971, 539 ss.; Stratmann, T., *Party-Line Voting and Committee Assignments in the German Mixed Member System*, in Congleton, R., e Swedenborg, B. (a cura di), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, Cambridge, MIT Press, 2006, 111 ss.

55 § 52, Regolamento del *Bundestag*.

56 Sieberer, U., *Using MP statements to explain voting behaviour in the German Bundestag: An individual level test of the Competing Principals Theory*, in *Party Politics*, XXI, n. 2, 284 ss.

che gli eletti nei collegi sarebbero in effetti più inclini degli eletti nelle liste a prodursi in dichiarazioni in dissenso dal gruppo o di accordo ma «con riserva». Da un altro studio che utilizza il medesimo indicatore⁵⁷ ma con riferimento a un periodo temporale più lungo (dal 1983 al 1994, che abbraccia tre legislature: X^a, XI^a e XII^a), emerge che l'ipotesi della maggiore tendenza a deviare dalla linea del gruppo da parte degli eletti nella parte maggioritaria sembra verificarsi solo quando aumenta la competitività nel proprio collegio.

Anche nel caso della Nuova Zelanda viene in rilievo il legame tra regole elettorali e rapporto tra deputato e gruppo. Nel 1993 infatti si passò da un sistema maggioritario a turno unico in collegi uninominali («*first past the post*»), vigente dal 1853, a un sistema misto, che si ispirava proprio a quello tedesco. La principale novità del nuovo sistema elettorale neozelandese era ovviamente la possibilità per l'elettore di dare il proprio voto non più soltanto a un candidato in competizione all'interno di un collegio uninominale, ma anche a una lista legata a un partito, peraltro bloccata.

La subordinazione del singolo al gruppo, che già sussisteva vigenti le precedenti regole elettorali in virtù di alcune disposizioni regolamentari⁵⁸ e della preponderante forza dei *single-party governments* nel restringere gli spazi di manovra del singolo deputato⁵⁹, si è riproposta con maggior vigore con le nuove regole elettorali, in virtù delle quali «il *focus* della rappresentanza è passato dal candidato individuale che compete in una specifica *constituency* ai partiti politici nazionali che competono per una quota del voto partitico complessivo»⁶⁰ e quindi dalle istanze dell'elettorato a quelle del partito cui gli eletti in lista (bloccata) devono di fatto il proprio seggio e alle cui direttive sono quindi vincolati nell'esercizio delle proprie funzioni. Fu così una conseguenza «naturale» della riforma elettorale procedere anche al riconoscimento formale – per via normativa – di una centralità del partito nell'ordinamento neozelandese che era già nei fatti per ciò che atteneva anzitutto al procedimento elettorale: nell'*Electoral Act 1993* si legge infatti che ogni associazione che voglia configurarsi come partito politico *eleggibile* è tenuta a registrarsi presso la *Electoral Commission* dichiarando contestualmente l'intenzione di presentare candidature nei collegi, ovvero nelle liste.

Da tutto quanto detto emerge in maniera chiara il ruolo da protagonista del partito nell'ambito della rappresentanza in tutte le sue fasi, sia in quella ad essa propedeutica che in quella che ad essa dà compimento, e ciò è ancora più vero in un contesto di regole elettorali per cui una parte cospicua dei deputati è eletto in liste di partito e la quota di seggi spettante a ciascuno di essi è determinata *in toto* dal voto di lista; ne consegue che il parlamentare – comunque eletto – è ad esso legato se non subordinato. Per queste ragioni, quando alcuni deputati si resero protagonisti di episodi di «transfughismo» parlamentare, essi furono visti come traditori del mandato parlamentare ricevuto dagli elettori in ragione della loro affiliazione partitica – peraltro erano stati tutti eletti in lista – e fu quindi sentita l'esigenza politica di arginare tale fenomeno, ricorrendo a uno specifico meccanismo normativo: una «*anti-defection law*», l'*Electoral (Integrity) Amendment Act*

57 Becher, M. e Sieberer, U., *Discipline, Electoral Rules and Defection in the Bundestag, 1983–94*, in *German Politics*, XVII, n. 3, 2008, 293 ss.

58 Su cui si rimanda *infra*, § 4.

59 Barker, F. e Levine, S., *The individual parliamentary member and institutional change: the changing role of the New Zealand Member of Parliament*, in Longley, L.D. e Hazan, R.Y. (a cura di), *The uneasy relationships between parliamentary members and leaders*, Londra, Frank Cass, 2000, 108 ss.

60 Geddis, A. e Morris, C., *All is changed, changed utterly? The Causes and consequences of New Zealand's adoption of MMP*, in *Federal Law Review*, vol. XXXII, 2004, cit., p. 457 (trad. nostra).

2001, le cui finalità erano «*enhance public confidence in the integrity of the electoral system and enhance the maintenance of the proportionality of political party representation in Parliament as determined by electors*»⁶¹.

La legge, che andava a modificare l'*Electoral Act 1993*, sanciva la perdita del seggio per il deputato che 1) si fosse dimesso dal gruppo corrispondente al partito nelle cui liste era stato eletto o da cui era stato selezionato per concorrere in un collegio; che 2) intendesse far parte di un altro gruppo ovvero qualificarsi come deputato indipendente; o infine che 3) avesse agito in maniera tale da distorcere la proporzionalità dei rapporti di forza in Parlamento così come delineati dalle elezioni, fattispecie riscontrata dal *parliamentary leader*, ossia il capogruppo⁶². È evidente che quest'ultima previsione rafforzava la figura del capogruppo, che da naturale supervisore della coesione interna del gruppo e quindi tra i principali artefici dell'uso della disciplina come strumento per mantenere l'unità, diventava il protagonista *de iure* della procedura di perdita del seggio relativa a un membro del suo gruppo: le norme *anti-defection*, infatti, lo autorizzavano ad inviare allo *Speaker* una nota scritta sul comportamento in dissenso del deputato, con alcune garanzie: dopo aver informato il deputato, avergli concesso tre settimane per un'eventuale replica ed infine aver ottenuto il sostegno alla propria *written notice* da parte dei due terzi del gruppo⁶³, decretandone, infine, la perdita del seggio.

Alcune riflessioni su tale normativa. Essa non ammetteva che un parlamentare potesse esercitare la propria funzione all'interno di un gruppo diverso da quello legato al proprio partito d'elezione: o restava al suo interno o decadeva dal mandato. In questo modo si intendeva preservare il quadro dei rapporti di forza scaturiti dalle elezioni, ma ancor prima la scelta dell'elettore. Inoltre, un parlamentare che nutrisse dissenso dalla linea politica del proprio partito-gruppo era destinato con ogni probabilità a perdere il seggio: sia se avesse deciso di trarne le conseguenze e dimettersi dal partito, sia se avesse dato manifestazione di tale dissenso attraverso dichiarazioni, voti o comunque con tutto ciò che potesse rivelare tale divergenza agli occhi del capogruppo, l'esito sarebbe stato la decadenza in ogni caso; l'unica possibilità per evitarlo sarebbe stata quella di costringersi a conformarsi alla linea per non incorrere nella decadenza. Ciò significa che l'*anti-defection law* neozelandese fungeva da efficace strumento di repressione del dissenso interno e mantenimento della coesione, in quanto un deputato avrebbe probabilmente preferito non incorrere nella perdita del seggio e dei privilegi ad esso connessi: Geddis parlava a tal proposito di «*representative lock-in*»⁶⁴. Bisogna dire che la legge era peraltro destinata a vita breve: si trattava infatti di una «*temporary law*», destinata a cessare i suoi effetti in occasione della seconda tornata elettorale successiva alla sua entrata in vigore⁶⁵. Nel 2005, anno dell'«*expiring*» della legge, fu presentato un «*Government bill*» che riprendeva *in toto* i suoi contenuti: esso si arenò tuttavia tra la seconda e la terza ed ultima lettura. Da allora il tema sembra uscito dall'agenda politico-istituzionale.

61 Par. 4 *Electoral (Integrity) Amendment Act 2001*.

62 Parr. 55B.c.i) e 55E, 55B.c.ii) e 55D.a *Electoral Act* come modificati dal par. 5 *Electoral (Integrity) Amendment Act 2001*.

63 Par. 55D.b.i-ii-iii) *Electoral Act* come modificato dal par. 5 *Electoral (Integrity) Amendment Act 2001*.

64 Geddis, A., *Proportional Representation, 'Party Hopping' and the Limits of Electoral Regulation: A Cautionary Tale from New Zealand*, in *Common Law World Review*, vol. XXXV, n. 1, 2006, p. 40.

65 Par. 3 *Electoral (Integrity) Amendment Act 2001*.

Come vedremo ora, negli ordinamenti analizzati, il legame deputato-gruppo/partito è disciplinato soprattutto a livello regolamentare: sono cioè le norme dei regolamenti delle Camere che, «sviluppando e integrando i principi e le norme costituzionali»⁶⁶, individuano – tra le altre cose – le prerogative dei gruppi e quelle riconosciute al singolo deputato, permettendo così di inquadrare il rapporto che lega quest'ultimo al gruppo di appartenenza e soprattutto la natura e la forza della eventuale vincolatività cui egli è sottoposto.

4. La disciplina regolamentare

La lettura dei regolamenti parlamentari consente di apprezzare gli «spazi di manovra» di cui il singolo deputato può disporre: cosa è autorizzato a fare rispetto agli indirizzi del proprio gruppo di appartenenza, nonché le eventuali conseguenze di un comportamento difforme, per capire se e in che misura sia ammesso il dissenso del singolo parlamentare o prevalga invece la disciplina di gruppo. Essa in effetti «congiunge ciò che attualmente sta (quasi interamente) fuori dal diritto costituzionale, cioè la disciplina dei partiti politici, con ciò che invece sta interamente dentro ad esso, cioè il ruolo e le prerogative del parlamentare»⁶⁷.

Ebbene, nel caso italiano non solo l'art. 67 Cost. tutela il dissenso poiché chi dissente nel voto parlamentare e/o cambia gruppo non perde il mandato, ma il regolamento della Camera dei Deputati garantisce – in linea generale – al singolo deputato il diritto di esprimersi in maniera difforme rispetto al proprio gruppo. In verità, per quanto riguarda specificamente la disciplina delle votazioni ex art. 49 r. C., la modifica del 1988, implicitamente lo disincentiva: questa norma, infatti, invertendo il metodo applicato fino ad allora, prevede la regola dello scrutinio palese, e l'eccezione dello scrutinio segreto; rispetto a prima del 1988 il dissenso nel comportamento di voto del singolo deputato non è più "tutelato" dalla possibilità di rifugiarsi nell'anonimato, sicché il vincolo di disciplina è di fatto rafforzato⁶⁸. Per il resto, il regolamento tutela il dissenso del singolo, riservandogli una parte del tempo a disposizione qualora voglia intervenire in Aula a titolo personale e in dissenso dal proprio gruppo⁶⁹; la facoltà di esprimere dissenso poggia sulla valutazione discrezionale del Presidente d'Assemblea, cui spetta stabilire «le modalità e i limiti di tempo degli interventi» o valutare la «rilevanza» degli emendamenti presentati.

È utile, ai fini di un'analisi sulla disciplina di gruppo, leggere anche i regolamenti o statuti interni dei gruppi parlamentari (da approvarsi nei trenta giorni dalla costituzione⁷⁰). Da essi si può evincere il grado di influenza dei partiti sui gruppi e il grado di autonomia del singolo parlamentare. Ad esempio, nei regolamenti dei gruppi presenti alla Camera nella XVII^a legislatura⁷¹ si può leggere formule quali: i deputati «si astengono dall'assumere posizioni politiche in palese ed evidente contrasto con gli indirizzi adottati dall'Assemblea [del gruppo]»⁷², «le decisioni dell'Assemblea impegnano tutti gli iscritti al Gruppo, le cui eventuali scelte in dissenso [...] costituiscono grave motivo di valutazione e

66 Mannino, A., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2010, cit., p. 21.

67 Bin, R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Il Parlamento*, Cedam, 2001, cit., p. 88.

68 Secondo Spadaro, il voto segreto, consentendo al parlamentare di esprimersi liberamente anche in dissenso dal gruppo senza dover temere per questo conseguenze, costituirebbe in effetti l'ultimo baluardo del divieto di mandato imperativo. Cfr. Spadaro, A., *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, pp. 45-6.

69 Artt. 24.7, 83.1, 85.7, 85-bis.3, 116.3, 118-bis r. C.

70 Art. 15.2-bis r. C.

sanzione»⁷³, «l'indirizzo politico del Gruppo [...] dovrà essere tradotto in maniera *unitaria e vincolante* nell'attività parlamentare»⁷⁴, «ogni aderente al Gruppo nello svolgimento della sua attività parlamentare si attiene agli indirizzi deliberati dagli Organi del Gruppo, che sono *vincolanti*»⁷⁵. A tal proposito, è interessante notare che gli statuti di alcuni gruppi garantiscono un'«area di salvaguardia» al libero mandato dei loro aderenti, prescrivendo che «rimane comunque garantita la libertà di coscienza del singolo parlamentare, in materie di specifica rilevanza etica»⁷⁶.

Significative ci sembrano anche quelle norme statutarie che limitano il libero esercizio delle funzioni da parte del singolo deputato, e in particolare di alcune facoltà che le norme di rango regolamentare gli attribuiscono in merito al procedimento legislativo e alle procedure di indirizzo, di controllo e di informazione: in alcuni casi il capogruppo può infatti controllare in via preventiva ordini del giorno, mozioni, ma anche proposte di legge ed emendamenti che un membro del gruppo intenda presentare, potendo in alcuni casi anche invitarlo a rinunciare alla presentazione di tali atti o a modificarli⁷⁷.

Ma è chiaramente la previsione di sanzioni a carico del singolo deputato la più evidente manifestazione della disciplina di gruppo, se non altro perché funge da deterrente rispetto a possibili manifestazioni di dissenso: queste consistono in richiami (sia scritti che orali), sospensione temporanea ed esclusione dal gruppo; quest'ultima si configura di fatto come *extrema ratio*, cui ricorrere cioè «solo per gravi motivi, tra cui, a titolo meramente esemplificativo, il *sistematico scostamento* dalla linea politica definita dall'Assemblea»⁷⁸. Tale precisazione evidenzia l'intento di dissuadere il deputato indisciplinato dall'esercitare manifestazioni di dissenso di tal genere se non vuole incorrere nel rischio di essere escluso dal gruppo. Ma senza dubbio la più eclatante manifestazione di dissenso del singolo parlamentare è costituita dalla prassi ormai invalsa – in Italia ma non solo – dell'abbandono in corso di legislatura del proprio gruppo per aderire ad altra formazione:

71 Non tutti i gruppi hanno pubblicato *on line* i propri statuti: sebbene l'art. 15.2-ter disponga che lo statuto sia pubblicato sul sito internet della Camera, tuttavia i gruppi «non sono tenuti a una pubblicità della propria azione». Cfr. Borghi, L., De Lucia, F., Labbate, M., Pennacchietti, C., Socci, F., *Lo status del parlamentare italiano*, in Caretti, P., Morisi, M. e Tarli Barbieri, G. (a cura di), *Lo status di membro del Parlamento in prospettiva comparata*, Ricerca del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Firenze, 2012, cit., p. 390.

72 Art. 17.2, Statuto del gruppo parlamentare «Democrazia solidale - Centro democratico»; art. 16.2, Statuto del gruppo parlamentare «Scelta civica verso Cittadini per l'Italia - Maie»; art. 17.2, Statuto del gruppo parlamentare «Civici e Innovatori».

73 Art. 6.4, Statuto del gruppo parlamentare «Fratelli d'Italia - Alleanza nazionale».

74 Art. 2.2, Statuto del gruppo parlamentare «Forza Italia - Il Popolo della libertà - Berlusconi Presidente»; art. 2.1, Statuto del gruppo parlamentare «Nuovo centrodestra» (il corsivo è nostro).

75 Art. 2.2, Statuto del gruppo parlamentare «Partito democratico» (il corsivo è nostro).

76 Art. 2.3, Statuto del gruppo parlamentare «Fratelli d'Italia - Alleanza nazionale»; art. 2.2, Statuto del gruppo parlamentare «Nuovo centrodestra»; art. 2.3, Statuto del gruppo parlamentare «Forza Italia - Il Popolo della libertà - Berlusconi Presidente», ove però si precisa anche che «tale libertà di coscienza dovrà tuttavia essere esercitata in maniera da non compromettere la coerenza dell'indirizzo politico del Gruppo».

77 Si vedano in particolare: art. 6.4, Statuto del gruppo parlamentare «Forza Italia - Il Popolo della libertà - Berlusconi Presidente»; art. 7.3, Statuto del gruppo parlamentare «Fratelli d'Italia - Alleanza nazionale»; art. 7.3, Statuto del gruppo parlamentare «Civici e Innovatori» e art. 7.3, Statuto del gruppo parlamentare «Scelta civica verso Cittadini per l'Italia - Maie».

78 Art. 18.3, Statuto del gruppo «Civici e innovatori»; art. 18.3, Statuto del gruppo «Democrazia solidale - Centro democratico»; art. 17.3, Statuto del gruppo «Scelta civica verso Cittadini per l'Italia - Maie» (il corsivo è nostro).

ebbene, a noi pare che la ragione più profonda di tali fenomeni vada ricercata nella inesistenza di deterrenti normativi – d'altra parte è proprio l'art. 67 Cost. a consentire al transfuga di cambiare quanti e quali gruppi voglia nel corso della legislatura senza perdere il proprio mandato – e nella speculare assenza di norme regolamentari che – nel pieno rispetto della norma costituzionale – disincentivino la frammentazione dei gruppi e favoriscano il mantenimento di una certa coerenza tra risultato elettorale e geografia parlamentare⁷⁹.

Anche la dottrina spagnola si è divisa sulla natura giuridica dei gruppi; tuttavia a conforto dell'opinione di quanti li considerano organi delle Camere⁸⁰ è giunta anche una sentenza del *Tribunal Constitucional* orientata in questo senso⁸¹. Quanto al rapporto tra il gruppo e il singolo *diputado* ai sensi del *Reglamento del Congreso*, esso è di indubitabile subordinazione del secondo rispetto al primo. Non solo: tale subordinazione sussiste rispetto a una figura di rilievo prevista dal Regolamento, ossia il «*Portavoz*», una sorta di «*Chief Whip*» incaricato di organizzare e indirizzare i lavori dell'intero gruppo parlamentare. Numerose – e significative – sono le attribuzioni riconosciute dal Regolamento al *Portavoz*: quella più interessante ai fini del nostro studio (art. 110.1 RCD) prescrive l'obbligo di controfirma del *Portavoz* per gli emendamenti presentati dal singolo deputato: si tratta a tutti gli effetti di un controllo preventivo sul singolo da parte del gruppo per mezzo del suo vertice, teso a impedire, che il singolo rappresentante possa compiere un atto «deviante» rispetto alla disciplina del gruppo di cui il *Portavoz* esprime la linea politica.

Ma quella della presentazione degli emendamenti non è l'unica facoltà caratterizzante l'attività parlamentare dell'eletto che si vede depressa dalla centralità che il Regolamento conferisce al gruppo e al suo *leader*; anche l'iniziativa legislativa del singolo è infatti scoraggiata – ed è specularmente incoraggiata quella del gruppo – in quanto necessita delle firme di almeno altri quattordici deputati per un totale di (almeno) quindici sostenitori, che è anche il numero minimo richiesto per costituire un gruppo parlamentare⁸²: ciò significa che la proposta di legge ha vita e può essere dibattuta solo se il singolo deputato gode del sostegno nel proprio gruppo, alla cui iniziativa invece basta una sola firma, quella del *Portavoz*⁸³. Inoltre, solo ai gruppi è concessa la facoltà di presentare al progetto di legge gli «*enmiendas a la totalidad*», ossia emendamenti o interamente sostitutivi oppure riguardanti l'opportunità, i principi e lo spirito del progetto, e solo i gruppi possono ripresentare in Aula gli emendamenti non accolti in Commissione⁸⁴:

79 Assenza riscontrata nel Regolamento della Camera; al Senato invece la riforma regolamentare del dicembre 2017 ha – tra le altre cose – stabilito: che ciascun gruppo deve «rappresentare un partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno»; che non è più autorizzata la costituzione di gruppi in deroga al requisito minimo numerico; che la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura è ammessa solamente in caso di gruppi derivanti dalla fusione di quelli già esistenti o in caso di scissione di formazioni comunque presentatesi congiuntamente alle elezioni (art. 14.4-5 e art. 15.3 RS).

80 Perché sono composti esclusivamente da eletti, sono riconosciuti e disciplinati dai regolamenti parlamentari, sono finanziati dall'organo rappresentativo e, soprattutto, agiscono in seno alle Camere.

81 Cfr. STC 36/1990.

82 Art. 23.1 RCD.

83 Art. 126.1 RCD.

84 Art. 117 RCD.

come giustamente osserva Curreri, «tali disposizioni inibiscono al deputato l'esercizio di tali facoltà quando non faccia parte di un gruppo politico o non ne abbia l'appoggio»⁸⁵.

La sensazione che il singolo rappresentante sia soltanto uno strumento nella disponibilità del gruppo è confermata dalla facoltà ad esso concessa di sostituire all'interno di una commissione uno o più d'uno dei propri iscritti ivi presenti⁸⁶, e anche da quella di sostituire il proprio membro iscritto a parlare in occasione di un dibattito con un altro⁸⁷ (magari più ortodosso rispetto alla linea del gruppo e del partito): si tratta – come si vede – di un'importante risorsa messa a disposizione della disciplina di gruppo da parte degli *interna corporis* di un organo costituzionale. Ciò che emerge insomma è che l'eletto sia sì un «rappresentante», ma del gruppo, tanto che in dottrina si è parlato – ci pare a giusta ragione – di Parlamento «gruppocratico»⁸⁸. Difatti il Regolamento non ammette nemmeno le dichiarazioni di voto a titolo individuale, ma dispone che sia il Gruppo ad «*explicar el voto*»⁸⁹, e conseguentemente non è prevista neppure la possibilità di intervenire in dissenso dal proprio gruppo: la dichiarazione di voto, in definitiva, rappresenta la posizione ufficiale del gruppo sull'oggetto della discussione. Vi è poi un'ulteriore «*parliamentary rule*» che favorisce il controllo del gruppo sul singolo, ossia l'assoluta prevalenza, praticamente senza eccezioni, del voto palese.

Venendo alla Germania, l'esercizio di tutte le più rilevanti attribuzioni parlamentari è riservato ai gruppi parlamentari ovvero a un numero di deputati pari al 5% dei componenti. Ciò permette di svolgere due considerazioni.

Primo: nel momento in cui la facoltà di esercitare la maggior parte delle prerogative è attribuita non soltanto a un numero minimo di deputati (potenzialmente eterogeneo al suo interno, dunque con le difficoltà politiche e conseguentemente procedurali del caso), ma anche a un gruppo parlamentare, viene automaticamente riconosciuta a quest'ultimo una centralità indiscussa nella conduzione delle vicende e delle procedure parlamentari del *Bundestag*; quindi, se ai sensi della legge ordinaria esso sembra non qualificarsi come un organo necessario della Camera tedesca⁹⁰, tuttavia è la fonte regolamentare, avendogli riservato «compiti primari», a riconoscerlo e legittimarlo come motore propulsore del processo decisionale parlamentare.

In secondo luogo e di conseguenza, va verificato quali spazi residuino per il singolo deputato data tale centralità dei gruppi: è evidente che il suo ruolo sia secondario, subordinato alle attribuzioni spettanti al gruppo, in quanto egli «può pienamente partecipare alla formazione della volontà parlamentare solo in quanto membro di un gruppo»⁹¹, configurandosi quindi tale *membership* come condizione necessaria del suo

85 Curreri, S., *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 203.

86 Art. 40.2 RCD.

87 Art. 70.4 RCD.

88 Manzella, A., 1982, *Le Cortes nel sistema costituzionale spagnolo*, in García de Enterría, E. e Predieri, A. (a cura di), *La Costituzione spagnola del 1978*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 463. Con un'immagine «forte» ma non priva di veridicità, Oñate affermava: «*muy pocas personas controlen toda la actividad de la Cámara*». Cfr. Oñate, P., *Congreso, grupos parlamentarios y partidos*, in Martínez A. (a cura di), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000, cit., p. 137.

89 Art. 89.1 RCD.

90 La legge sui gruppi parlamentari («*Fraktionsgesetz*»), approvata alla fine del 1993 come modifica della legge sui membri del *Bundestag* («*Abgeordnetengesetz*»), prevede infatti che i membri della Camera bassa possano costituirsi in gruppi parlamentari («*Mitglieder des Bundestages können sich zu Fraktionen zusammenschließen*»).

status di deputato⁹². Il deputato singolo, infatti, non è legittimato ad esercitare le facoltà tipiche e caratterizzanti della propria funzione di rappresentante senza far parte di un gruppo o senza unirsi ad altri colleghi con cui costituisca almeno il 5% del totale degli eletti, che è la stessa soglia minima necessaria a formare una *Fraktion*: un'analogia non casuale, che tradisce il *favor* del legislatore verso l'esercizio delle prerogative parlamentari da parte dell'organo «gruppo» piuttosto che dei singoli; addirittura, secondo Zanon⁹³, non si potrebbe parlare propriamente neppure del diritto del singolo di far parte di una Commissione, quanto piuttosto di quello del gruppo di designare i propri iscritti, ai sensi di una lettura sistematica dei §§ 57.2 (primo periodo) e 12⁹⁴ del Regolamento; da cui la prassi invalsa e incontrastata della revoca dei membri delle stesse da parte dei loro gruppi di appartenenza⁹⁵, che decisivo incentivo a che i deputati ivi designati agiscano secondo le indicazioni del gruppo.

Ulteriore conferma si ha se si considera la ancora più netta marginalità nelle procedure parlamentari riservata al deputato «*fraktionsloser*», ossia non iscritto ad alcun gruppo in virtù dell'espulsione dal proprio partito o del suo abbandono volontario. Questi, infatti, in virtù di tale condizione, non può ovviamente servirsi del gruppo per vedere veicolate le proprie istanze; inoltre, in quanto non iscritto, non può godere dell'eccezionale ampliamento del tempo d'intervento in aula (da quindici a quarantacinque minuti), che può essere concesso dal Presidente solo su richiesta del gruppo parlamentare⁹⁶. Infine, se è vero che può continuare a far parte di una Commissione in quanto «tutti i deputati sono chiamati a partecipare al lavoro della Dieta federale con eguali diritti e doveri»⁹⁷; tuttavia – stabilisce la Corte di Karlsruhe – il singolo non iscritto gode al suo interno soltanto di diritto di parola e di proposta, ma non di voto, altrimenti quest'ultimo sbilancerebbe i rapporti di forza in Commissione – che devono riprodurre quelli dell'aula ex § 12 del Regolamento – e quindi opererebbe in modo da violare la regola proporzionale⁹⁸. Ciò significa, con tutta evidenza, relegare il parlamentare isolato ad un ruolo di mero comprimario.

Questo tipo di rapporto tra singolo e gruppo si ritrova, in maniera se possibile ancora più evidente, leggendo il Regolamento dell'*Assembleia da República* portoghese. Come si diceva *supra*, questa fonte e la Costituzione individuano le prerogative riconosciute al gruppo e al singolo deputato; la maggior parte di queste sono concesse o ad entrambi ovvero soltanto al gruppo: tra quelle attribuite solo ai gruppi, si segnala la

91 Zanon, N., *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare» in una recente sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giurisprudenza costituzionale*, XXXIV, n. 6, 1989, cit., p. 1162. Secondo l'Autore, inoltre, tale dinamica sarebbe stata favorita – non casualmente – anche dalla mancata previsione del gruppo misto. Cfr. *ivi*, p. 1164.

92 Manzella, A., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 33.

93 Zanon, N., *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare»*, p. 1170.

94 Ove si sancisce a chiare lettere che i gruppi nominano i membri delle Commissioni e i loro sostituti, e che si estende anche alle Commissioni (e al Consiglio degli Anziani, l'equivalente del nostro Ufficio di Presidenza) il principio di proporzionalità rispetto ai rapporti di forza esistenti tra i gruppi.

95 Una prassi non incostituzionale secondo il Tribunale costituzionale federale proprio perché discenderebbe dal § 57.2 sopra richiamato.

96 § 35.1, Regolamento del *Bundestag*.

97 BVG, sentenza del 13 giugno 1989, punto 2.c) (trad. riportata in Zanon, N., *I diritti del deputato «senza gruppo parlamentare»*, p. 1148, nt. 1).

98 *Ivi*, punto 4.c). Il Regolamento ha poi recepito tale principio al § 57.2 (secondo periodo).

presentazione della mozione di rigetto del programma di Governo⁹⁹ – a sottolineare la funzione più marcatamente politica del gruppo parlamentare – e la produzione di dichiarazioni di voto non solo scritte, ma anche orali (in occasione della votazione finale globale)¹⁰⁰, sottintendendo in questo modo che la posizione politica ufficiale, che rileva, rispetto a un testo di legge in via di approvazione è solo quella del gruppo e non quella del singolo deputato. Inoltre, ai gruppi spetta indicare i deputati da assegnare alle varie commissioni permanenti, che, ai sensi delle norme in materia, fungono da «rappresentanti» (*sic*) dei gruppi al loro interno¹⁰¹.

Anche le modalità di esercizio del voto di cui all'art. 94.1 del Regolamento contribuiscono a fare dell'*Assembleia da República* una Camera fondata sulla disciplina di gruppo: tutte – fatta eccezione per lo scrutinio segreto – disincentivano infatti l'espressione di un eventuale dissenso, poiché registrano il voto del singolo parlamentare: il voto per alzata e seduta (che registra l'orientamento del singolo proprio nel caso in cui si differenzi da quello espresso dal resto del gruppo), il voto elettronico e il voto per appello nominale.

Le procedure di voto, così come disciplinate dal regolamento parlamentare, disincentivano l'espressione del dissenso anche in India: per alcune fattispecie¹⁰², la votazione avviene «*by division*»¹⁰³, ossia attraverso il voto elettronico, ovvero l'apposizione del proprio *division number* e del proprio nome sull'apposito «*slip*» recante la scelta di voto, ovvero mediante il passaggio attraverso delle «*division lobbies*» corrispondenti alle possibili scelte di voto¹⁰⁴. Sono tutte procedure «*open voting*», che consentono di conoscere come ha votato ciascun deputato; se devono essere *obbligatoriamente* seguite per le fattispecie indicate, vi si può ricorrere anche qualora il risultato ottenuto tramite la procedura di voto ordinaria – ossia per le altre fattispecie, per le quali il voto non è registrato¹⁰⁵ – sia contestato due volte. Ma – e qui «entra in gioco» l'*anti-defection law* – «il *Tenth Schedule* ha introdotto la presunzione secondo la quale i parlamentari votino in linea con le direttive del proprio gruppo: quindi la richiesta di «*division*» da parte dei deputati si è ridotta drasticamente in poco tempo¹⁰⁶. I dati inerenti le *divisions* dalla terza *Lok Sabha* del 1962-67 alla quattordicesima del 2004-2009 rivelano che la loro frequenza si è notevolmente ridotta proprio a partire dalla legislatura in cui fu introdotto il *Tenth Schedule* (dal 1985).

Proprio nell'ambito dell'*anti-defection law*, è il Regolamento a regolare la procedura di *disqualification*, che vede come protagonisti i *Whips*: sono costoro a far recapitare al Segretariato generale la *petition* che illustra la fattispecie di *defection* di un deputato, cui fa seguito l'esame della stessa e la decisione da parte dello *Speaker*, che respinge la

99 Art. 180.2.h) CRP; artt. 8.g) e 217.1 Reg. AR.

100 Art. 8.j) e 155.3 Reg. AR.

101 Art. 180.2.a) CRP; artt. 8.a) e 30.1 Reg. AR. Inoltre, i gruppi hanno anche il diritto di rimuoverli dalla commissione e sostituirli, ex art. 31.2.c) Reg. AR).

102 Nei casi di un *bill* emendativo della Costituzione, della procedura di *impeachment* verso il Presidente dell'Unione, della proclamazione dello stato di emergenza, dell'approvazione dell'*order* presidenziale di rimozione di un giudice della Corte Suprema o delle *High Courts*.

103 Art. 158.1 Reg. *Lok Sabha*.

104 Art. 367.3.c) Reg. *Lok Sabha*, dettagliate dagli artt. 367 A, 367 AA e 367 B Reg. *Lok Sabha*.

105 Art. 156 Reg. *Lok Sabha*.

106 Patil S., *Push button parliament: why India needs a non-partisan, recorded vote system*, in *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, n. 4, 2011, cit., p. 172 (trad. nostra).

proposta o la accoglie, dichiarando in tal caso che il deputato in oggetto perde il seggio in forza del *Tenth Schedule*. I *Whips* hanno quindi un peso decisivo nel controllo delle loro «truppe» parlamentari a tutela della coesione interna del gruppo.

Anche le disposizioni degli *Standing Orders* dell'unica Camera neozelandese conferiscono al *leader* del gruppo strumenti utili a rafforzare la disciplina di gruppo. Si pensi in particolare alla regolamentazione delle procedure di voto, che prevedono che dopo il «*voice vote*» (in base al quale lo *Speaker* prende atto dei voti espressi sulla base degli «*Ayes and Noes*» pronunciati dai deputati), ciascun membro possa chiedere che si voti per gruppi («*party vote*»); in tal caso, il *leader* di ciascuno di essi vota per tutti i suoi membri ed esprime tutti i voti per il sì, per il no o per l'astensione, ovvero può dividere tra le tre categorie i voti che porta in serbo («*split-party vote*»)¹⁰⁷. Al netto di alcune forme di salvaguardia della libertà di voto individuale che gli *Standing Orders* comunque prevedono¹⁰⁸, è evidente che una procedura siffatta elimini sul nascere ogni possibilità di voto in dissenso: il *leader* del gruppo è infatti deputato a decidere il voto di ciascuno dei suoi membri, che quindi – se non si tratta di un voto di coscienza e se l'esito del «*party vote*» è stato netto¹⁰⁹ – hanno pochi margini di manovra e dovranno quindi attenersi alla posizione assunta dai vertici del partito ed espressa attraverso il suo *leader* alla Camera; è vero che, dopo il «*party vote*», un deputato che voglia votare in dissenso dal gruppo può esprimere il proprio voto¹¹⁰, ma è vero anche che il numero di voti espressi da un capogruppo in occasione di un «*party vote*» – equivalente quindi al numero di deputati in linea col gruppo – viene registrato e quindi reso pubblico¹¹¹, in questo modo disincentivando le voci dissenzienti ed inducendole ad uniformarsi alla posizione ufficiale del partito.

Anche per altri aspetti gli *Standing Orders* limitano l'esercizio delle prerogative del singolo o lo legano al suo gruppo di appartenenza: ad esempio, il prender parte a una Commissione, godere o meno al suo interno del diritto di voto, esserne esclusi in via permanente, sono tutte decisioni che attengono alla «*Business Committee*»¹¹² – l'omologa della Conferenza dei Capigruppo italiana – che è composta da un membro in rappresentanza di ciascun gruppo, le cui decisioni per ciò che attiene dunque la *membership* di una Commissione riflettono la posizione ufficiale del gruppo: ne consegue che un deputato che voglia far parte di una Commissione con diritto di voto, e permanerci senza correre il rischio di esclusione, condurrà la propria azione parlamentare in linea col gruppo per non subire ripercussioni sull'esercizio di tali prerogative. Inoltre, i voti espressi in Commissione possono essere registrati e dunque resi noti pubblicamente se un

107 Artt. 140, 141, 143 *Standing Orders of the House of Representatives* (d'ora in avanti SO).

108 Ci riferiamo alla procedura di voto individuale del «*personal vote*», che può tenersi o in luogo del «*party vote*» qualora riguardi una «*conscience issue*», o successivamente ad esso qualora abbia visto prevalere il sì o il no con pochi voti di scarto e quindi un voto individuale potrebbe determinare un risultato diverso: in tali casi, la procedura prevede che il voto sia espresso «*by division*», ossia mediante il passaggio dei deputati attraverso delle «*division lobbies*» corrispondenti alle possibili scelte di voto. Si noti infine che il *personal vote* di ciascun deputato è palese. Cfr. artt. 142, 144, 145, 150 SO.

109 Si veda la nota precedente.

110 Art. 143.1.d) SO.

111 Art. 143.4 SO.

112 Artt. 185.3, 186.1-3, 187.2 SO. L'esclusione di un membro in via temporanea, invece, spetta invece al *leader* del gruppo cui quel membro appartiene. Cfr. art. 187.3 SO.

membro ne fa richiesta¹¹³: se ciò è certamente comprensibile in nome del principio della pubblicità dei lavori parlamentari, dall'altro lato è una norma che può sortire anche l'effetto di scoraggiare l'eventuale, libera espressione di un voto in dissenso da parte di un deputato, il che assume rilevanza se si considera il ruolo centrale delle Commissioni nell'ambito del procedimento legislativo ordinario neozelandese¹¹⁴.

5. Considerazioni conclusive

Dall'analisi condotta sembra emergere in tutti gli ordinamenti analizzati una significativa disarmonia, se non un vero e proprio contrasto, tra principio del libero mandato parlamentare, che si presenta come un principio «acquisito» della rappresentanza democratica, «realtà concreta dei rapporti»¹¹⁵ fra singolo deputato e proprio gruppo di appartenenza come delineati non solo dalla prassi delle vicende parlamentari, ma anche dalle stesse norme legislative, regolamentari e convenzionali.

In tutti gli ordinamenti, i partiti politici sono stati oggetto di una regolamentazione normativa più o meno incisiva: proprio la legislazione sui partiti ha provveduto – ed è l'aspetto che interessa qui – a legittimare il legame tra partito e rappresentanza nel momento in cui stabilisce che il partito ha fra l'altro la funzione di interpretare e rappresentare la volontà politica dei cittadini all'interno delle Assemblee elettive. Quasi dappertutto i partiti «monopolizzano» la funzione di selezione dei candidati: nessuno può sperare di essere eletto al di fuori del circuito dei partiti. A ciò sono funzionali sia la legislazione elettorale di contorno indirizzata in tal senso sia la formula elettorale, specie laddove prescrive – come abbiamo visto in alcuni dei casi analizzati – che gli elettori non dispongano di un voto di preferenza, ma solo di un voto di lista e che questa sia chiusa e bloccata: sono gli organi di vertice del partito a determinare l'ordine delle candidature all'interno della stessa, incidendo a monte sulle possibilità di elezione di ciascun candidato. Anche qualora la formula elettorale sia uninominale di collegio la competizione resta prevalentemente un «*party-oriented vote*».

Se ciò permette di dire che di fatto non vi è rappresentanza al di fuori di quella mediata dai partiti, non stupisce che coerentemente il gruppo parlamentare – *longa manus* del partito in Assemblea – sia dappertutto il «motore» delle procedure parlamentari, mentre il singolo deputato è divenuto, per lo più, uno strumento nelle mani del gruppo, ad esso subordinato nell'esercizio delle proprie funzioni: si presuppone che il rappresentante, in quanto selezionato dal partito, del partito assuma come proprie le istanze; sicché, una volta eletto, partito e gruppo «esigono» che egli eserciti la sua funzione rappresentativa al servizio di tali istanze, traducendole in comportamenti parlamentari coerenti. Ciò mette in luce la doppia rappresentatività dell'eletto: egli rappresenta sì gli elettori, ma anche il partito sotto le cui insegne è stato candidato ed eletto.

Tale stato di cose è confermato da un aspetto comune a tutti i regolamenti parlamentari studiati: essi attribuiscono tutte le prerogative più rilevanti al gruppo, con l'eccezione di talune di esse che peraltro sono riconosciute al singolo solo previo il «filtro» dei vertici del gruppo. Ciò vale soprattutto in relazione alle procedure di voto, ma anche in riferimento alle funzioni di controllo e di indirizzo, e talvolta anche alla funzione legislativa.

113 Art. 213 SO.

114 La Commissione competente per materia è infatti deputata a discutere e proporre emendamenti a un progetto di legge sia in prima che in seconda lettura (su un totale di tre). Cfr. artt. 287 ss. SO.

115 Mortati, C., *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, cit. p. 463.

Tale subordinazione è altresì affermata, in più casi, nei regolamenti interni dei gruppi, che sanzionano in forme varie il comportamento difforme del singolo, la cui facoltà di rendere pubblico un dissenso è limitata dalla disciplina di gruppo: una costante evidenziata dalla ricerca. Questa disciplina combinandosi con il metodo di elezione (tanto più in caso di lista bloccata), costituisce un incentivo difficilmente resistibile a che il singolo resti fedele alla linea del partito-gruppo, lasciandogli una sola via d'uscita: cambiare gruppo o accettare la condizione di parlamentare senza gruppo (laddove previsto), con tutte le conseguenze del caso.

La possibilità di cambiare gruppo è per lo più consentita – *alias* non vietata – dai regolamenti parlamentari; talvolta il vincolo singolo-gruppo si esplica nell'automatismo dell'iscrizione al gruppo corrispondente al partito d'elezione: se il regolamento – pur obbligando ovvero favorendo tale automatismo – consente i cambi di gruppo, magari con limitazioni relative alla fase della legislatura in cui sono autorizzati o agli «approdi» consentiti al deputato, allora il transfughismo risulta giuridicamente legittimato. Tale fenomeno è considerato da parte della dottrina alla stregua di una disfunzione del sistema, mentre altri lo considerano espressione del libero esercizio del mandato parlamentare; ciò che qui interessa è che in alcuni ordinamenti fra quelli analizzati il legislatore ha a tal punto voluto disincentivare, considerandola negativamente, tale «estrema» manifestazione di dissenso da farne discendere *per legge* la perdita del mandato. Quest'ultima, in alcuni casi, è fatta conseguire anche da altre manifestazioni di difformità rispetto alla linea di gruppo: su tutte l'espressione di un voto in dissenso dal gruppo. Tali norme «*anti-defection*» costituiscono un'eclatante espressione del vincolo che lega l'eletto al partito che lo ha candidato, configurandosi ovviamente quale «previsione limitatrice»¹¹⁶ del libero esercizio del mandato parlamentare anche ove consacrato da norme costituzionali, nonché quale strumento di repressione del dissenso interno e di mantenimento della coesione interna: è infatti plausibile che un deputato preferisca non incorrere nella perdita del seggio e quindi si uniformi alla linea, piuttosto che perseguire fino in fondo l'esercizio formalmente libero e non vincolato del proprio mandato.

Ci sembra dunque legittimo affermare che nei regimi parlamentari il principio del libero mandato deve oggi ritenersi solo un residuo filosofico-costituzionale di lontana derivazione, che figura solo «per inerzia» tra le *basic features* di tali ordinamenti. Nei fatti (ma anche in diritto), invece, l'eletto non opera affatto libero da vincoli: quello col partito d'elezione e quindi col gruppo corrispondente è così forte da declinarsi – come visto – in forme diverse (dalla disciplina di voto fino a norme *anti-defection*): per cui il rappresentante si trova schiacciato tra la libertà di agire sancita da norme di rango costituzionale (*de iure*), e il vincolo al partito-gruppo parlamentare affermato non solo *de facto* ma anch'esso *de iure*. È vero che, con le eccezioni portoghese e indiana, tutti i vincoli osservati sono contenuti in fonti di rango inferiore a quella in cui si rinviene il principio del libero mandato: ma se ciò sembra significare che il vincolo di partito-gruppo, pur se particolarmente forte, incontra il limite invalicabile della norma costituzionale, questa costituisce tuttavia una «rete di protezione» giuridica «estrema» a tutela di un mandato, che può essere comunque mantenuto anche in caso di fratture col gruppo di appartenenza, ma solo a termine. Ovvero una clausola recessiva che solo in particolari contesti potrebbe tornare ad assumere valenza efficacemente prescrittiva.

Se le cose stanno così, ci si può domandare come mai si sia giunti a una tale divaricazione fra affermazione costituzionale del principio del libero mandato e applicazione sempre più limitata di esso in concreto. La risposta sta probabilmente

116 Orrù, R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws*, cit., p. 1104.

nell'evoluzione registrata dai diversi ordinamenti costituzionali dei paesi a regime parlamentare. Il principio del libero mandato trova indiscutibilmente le sue origini nella prima fase del costituzionalismo contemporaneo, a cavallo fra Sette e Ottocento. Esso si afferma contro l'idea del rappresentante quale delegato tenuto a rispettare le direttive ricevute dai rappresentati quando – pur delineatosi nel Regno Unito, il governo parlamentare non era né affermato né riconosciuto come tale e quando – lontani dappertutto dal suffragio universale – i partiti politici organizzati di massa erano di là da venire.

Dalla seconda metà dell'Ottocento, le monarchie costituzionali si evolvono progressivamente in Europa verso il parlamentarismo; nella stessa fase storica il suffragio viene via via allargato fino a divenire universale (almeno maschile) agli inizi del Novecento. Figli di una società cambiata e di istituzioni che non potevano non aprirsi ad essa tutt'intera, i partiti si affermano inesorabilmente come l'istituzione sociale che organizza gli elettori e li raccoglie intorno a programmi e candidati, prima e dopo le periodiche elezioni della Camera politica. In molti se non tutti i paesi la legislazione elettorale proporzionale e l'organizzazione del lavoro parlamentare in commissioni permanenti tematiche e gruppi parlamentari corrispondenti ai partiti si diffondono contestualmente.

Per questa ragione il voto che aveva avuto lo scopo precipuo di scegliere una o più persone diventa un voto per scegliere un partito, cioè un programma e dei candidati impegnati a realizzarlo in Parlamento: realizzarlo, negli ordinamenti a regime parlamentare, in due modi, beninteso. Prima di tutto investendo del potere esecutivo un governo, in secondo luogo sostenendone ed occasionalmente integrandone o correggendone, ma comunque assecondandone le iniziative. A partire dal Regno Unito (non dappertutto) le elezioni diventano scelte oltre che di partito anche di maggioranza, di governo, di *leadership*. In proposito il concetto di «mandato» arriva non a caso ad assumere un significato diverso da quello originario: accanto alla «libertà di mandato», in alcuni ordinamenti la piattaforma politica proposta agli elettori da ciascuna forza politica diventa – in caso di vittoria elettorale – un vero e proprio «mandato» (il *mandate* degli anglosassoni) da realizzare e dal quale discostarsi solo spiegando e motivando il perché.

Nel Regno Unito già un secolo fa si affermano regole convenzionali, quale la famosa *Salisbury convention* in base alla quale la Camera dei Lords rinuncia a proporre emendamenti significativi alle proposte del Governo di diretta attuazione del programma elettorale¹¹⁷. Ebbene: un'evoluzione di tal fatta non avrebbe potuto neanche immaginarsi, tantomeno realizzarsi, senza una tendenziale ferma disciplina di gruppo in Parlamento. L'esecutivo non può governare senza la attiva collaborazione (o quanto meno la tolleranza non ostruzionistica) della maggioranza dei componenti della Camera politica, tanto meno può anche solo avvicinarsi a realizzare il suo programma. A ben vedere, è proprio l'esigenza di dare coerente seguito al programma sottoposto al giudizio elettorale a «giustificare» l'utilizzo della disciplina interna e quindi la limitazione della libertà del singolo: l'elettore, infatti, nella tornata elettorale successiva è chiamato a giudicare se quel partito – mediante i suoi eletti – ha agito in coerenza con ciò che aveva promesso; l'indisciplina del singolo – una delle possibili declinazione della sua libertà di mandato – potrebbe compromettere la traduzione degli impegni assunti in fatti, con possibili ripercussioni elettorali che ovviamente il partito intende evitare. Anche in ordinamenti diversi, penso all'Italia repubblicana, parte della dottrina ha cercato di individuare

117 Interessante notare che la Camera dei Lords da un lato in atti recentissimi conferma il rispetto di quella convenzione, dall'altro spiega che essa non vale nel caso dei governi di coalizione salvo che la questione avesse visto il medesimo impegno da parte di *tutti* i partiti coalizzati.

nell'obbligo di motivare la dichiarazione di fiducia e nel programma inserito o allegato al discorso in occasione della fiducia del presidente del Consiglio (per lo più approvato dal Consiglio dei ministri), la causa giuridica di un auto-vincolo delle assemblee nel momento in cui esse votano la fiducia.

Né c'è da credere sia un caso che in più o meno tutti gli ordinamenti parlamentari i mutamenti sociali che si riflettono nella composizione delle assemblee rappresentative e prima ancora nel ridimensionato ruolo dei partiti (ed anzi, in molti contesti, nel loro indebolimento), stanno creando una personalizzazione non solo delle figure di vertice, ma della figura del singolo parlamentare. Il caso italiano, ancora una volta, è uno dei più evidenti: è in questo contesto che l'aspettativa di concorrere direttamente alla scelta del parlamentare da parte dell'elettore sembra affermarsi (si pensi alle campagne a favore delle preferenze), con tanto di *imprimatur* della Corte costituzionale (sent. 1/2014) la quale ha sancito una sorta di diritto dell'elettore a votare non solo il simbolo di partito ma a selezionare specificamente il proprio rappresentante (con una formula elettorale o l'altra); si pensi alla polemica – certo giornalistica – sui «nominati» che prima ha investito la questione dei plurieletti optanti per una circoscrizione o l'altra (influenzando l'elezione e la non elezione altrui), poi ha investito addirittura una delle prerogative più tradizionali dei partiti, e cioè la selezione dei candidati (con la conseguente aspettative dell'elettore di partecipare anche a questa fase, magari con votazioni primarie o altri strumenti simili). E si pensi, infine, ai comportamenti, una volta eletti dei singoli parlamentari e alle rilanciate polemiche – appunto – sull'art. 67 Cost. it., che riemerge all'attenzione generale nel contrasto fra fautori della disciplina di gruppo e fautori dell'autonoma iniziativa del rappresentante: fino a riecheggiare – in talune circostanze – comportamenti che erano state tipici del parlamentarismo ottocentesco, quando, appunto, i partiti erano di là da venire e prevalevano fazioni, consorterie, singole personalità.

Questo rilancio di forme ottocentesche di parlamentarismo è un po' la cartina di tornasole dei fenomeni di cui abbiamo parlato e si accompagna, non a caso, a una più difficile governabilità che coinvolge praticamente nessuno escluso tutti gli ordinamenti parlamentari europei¹¹⁸.

** Laureato magistrale in Diritto elettorale e parlamentare, Università di Firenze

118 Fusaro, C., *Le trasformazioni del modello Westminster e le difficoltà crescenti del governo parlamentare in Europa*, paper per il *Forum di Quaderni costituzionali*, (13 dicembre) 2015, 1 ss.