UNIVERSITÁ DEGLI STUDI DI ROMA TRE

Scuola dottorale in Scienze politiche

XXIII ciclo

I GRUPPI PARLAMENTARI NEL SISTEMA POLITICO ITALIANO
dal dibattito sulla rappresentanza delle minoranze alla "Repubblica dei partiti"
1861 – 1993

Ilaria Screpante

Relatore: Antonio Agosta

A.A. 2010-2011

I GRUPPI PARLAMENTARI NEL SISTEMA POLITICO ITALIANO
Dal dibattito sulla rappresentanza delle minoranze alla "Repubblica dei partiti"
(1861 – 1993)

Introduzione

Parte Prima
DAL DIBATTITO PROPORZIONALISTA
ALL'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI
(1861 – 1920)

Capitolo I
Il movimento proporzionalista in Italia tra l'800 e il '900: elitario o popolare?

1.1 Crisi del parlamentarismo e allargamento del suffragio:
il proporzionalismo dell'*elite* liberale pag 8

1.2 I partiti politici e il movimento proporzionalista:
l'iter politico e parlamentare della Legge elettorale del 1919 pag 28

Capitolo II
I partiti politici nel Parlamento italiano: l'istituzionalizzazione dei Gruppi parlamentari nel 1920

2.1 La prima proposta di riforma e i lavori
della Giunta per il regolamento (1920) pag. 45

2.2 La riforma del regolamento: il dibattito in Aula nel 1920 pag 50

Parte Seconda
I GRUPPI PARLAMENTARI NEL PARLAMENTO REPUBBLICANO
(1948 – 1993)

Introduzione
I Gruppi parlamentari nella Costituzione e nei Regolamenti parlamentari pag. 64

Capitolo III
Gruppi parlamentari e partiti politici nell'Italia repubblicana

3.1 La frammentazione parlamentare tra il 1948 e il 1993 pag. 76

3.2 Gli Statuti dei partiti politici del 1948: il ruolo degli eletti e l'attività parlamentare (DC – PCI – PSI) pag. 100

3.3 Evoluzione degli Statuti e analisi dei regolamenti. Come cambia il rapporto tra partito e Gruppo parlamentare tra il 1948 e il 1993 pag. 108

3.3.1 Il Partito comunista italiano pag. 109

3.3.2 Il Partito socialista italiano pag. 114

3.3.3 La Democrazia cristiana pag. 115

3.3.4 Il Partito repubblicano italiano pag. 116

Capitolo IV
I rapporti di forza tra Gruppi parlamentari e partiti politici

4.2 L'autonomia dei Gruppi parlamentari analizzata attraverso gli Statuti dei partiti politici pag. 120

Osservazioni conclusive *pag. 133*

Bibliografia

Introduzione

La descrizione dei Gruppi parlamentari italiani, della loro natura, delle loro funzioni e delle attività ad essi demandate, mette in evidenza la natura ambivalente di tali organismi, che se da un lato rientrano in un contesto meramente istituzionale, come organi necessari per l'organizzazione dei lavori delle Camere, dall'altro rappresentano in modo inequivocabile la componente parlamentare dei partiti presenti nella società civile.

L'obiettivo di questo lavoro sarà proprio l'analisi dei Gruppi parlamentari nel sistema politico italiano, anche mediante l'osservazione del rapporto esistente tra partito politico e Gruppo parlamentare.

Lo studio di tali organi e del loro ruolo all'interno del sistema politico ha richiesto un'attenta analisi del dibattito che ha portato alla loro istituzione all'interno del Parlamento italiano, nel 1920, nonché alle modalità previste per la formazione degli stessi.

Con riferimento a questo, l'analisi che seguirà ha preso le mosse da uno studio sul dibattito politico e accademico emerso tra il 1861 e il 1919, circa la necessità di un rinnovamento del sistema di elezione adottato per la composizione della Camera dei deputati, che si inserì all'interno di un più vasto dibattito di livello europeo sui sistemi elettorali quali strumenti atti a fornire al Parlamento una struttura interna quanto più simile alla volontà elettorale, nel rispetto dei principi di rappresentanza e rappresentatività.

Il primo capitolo, pertanto, ha come oggetto di studio l'iter che portò alla definitiva adozione del sistema elettorale proporzionale, introdotto in Italia nel 1919, mediante un'analisi che distingue le prime istanze di riforma emerse alla fine del XIX secolo, e i caratteri del dibattito che si impose nel secondo decennio del

‘900, in cui il ruolo dei partiti politici fu prioritario nel compimento del processo di riforma.

L’impegno delle organizzazioni politiche verso l’affermazione del modello proporzionalista, infatti, rappresenta un aspetto propedeutico ai profondi cambiamenti che caratterizzarono il sistema politico e parlamentare italiano negli anni seguenti. L’impatto della legge elettorale proporzionale, pertanto, non può essere circoscritto ad un mutamento politico della compagine parlamentare. Le ragioni dei fautori di un tale rinnovamento e degli oppositori di esso, espresse, difese e confutate nel lungo dibattito sulla rappresentanza proporzionale fin dagli aa. ’60 del XIX sec., costituivano il primo segnale del radicale mutamento che intervenne dopo l’introduzione del proporzionalismo.

Come si vedrà nel secondo capitolo, sul versante strettamente parlamentare le conseguenze della Legge del 1919 furono profonde, e l’attribuzione al partito politico di un ruolo protagonista in sede elettorale ebbe come effetto diretto un rafforzamento del ruolo delle organizzazioni partitiche anche all’interno della Camera dei Deputati, e in generale nell’organizzazione dei lavori parlamentari.

Al riguardo, oggetto di analisi sono state le dinamiche interne alla Camera Bassa (il Senato era ancora di nomina Regia), in cui i raggruppamenti tra deputati non si componevano più di individui riuniti sulla base di idee analoghe, ma rappresentavano gli esponenti di un’organizzazione politica extra-parlamentare, eletti in quanto componenti di una medesima lista elettorale e aderenti ad uno specifico partito, portatori di idee e istanze determinate, spesso in contrapposizione a quelli di altri partiti. Fu questa nuova struttura della Camera che richiese un mutamento delle norme regolamentari, e fu in tale cornice che si inserì il dibattito sulla necessità di modificare l’impianto organizzativo sancito nel regolamento della Camera, e le prime istanze a favore di un riconoscimento del ruolo svolto dai partiti in sede parlamentare e, quindi, dell’istituzionalizzazione dei Gruppi parlamentari.

Lo studio della genesi di tali Gruppi nel Parlamento italiano è stato propedeutico all’analisi del rapporto tra Gruppi parlamentari e partiti politici nell’Italia repubblicana, che costituisce l’oggetto della seconda parte di questo lavoro. Tale profilo di ricerca ha preso le mosse dall’analisi della composizione del Parlamento

italiano durante le prime dieci legislature repubblicane. Pertanto, per il periodo tra il 1948 e il 1993 è stata osservata la frammentazione della Camera dei Deputati nella sua organizzazione in Gruppi parlamentari, mediante una ricostruzione dei mutamenti intervenuti sia nella struttura della Camera, sia relativi alla composizione dei singoli Gruppi parlamentari, al fine di analizzare le specifiche cause alla base dei cambiamenti nel numero dei componenti dei singoli Gruppi tra l'inizio e la fine di ogni legislatura.

Con riferimento a questo, inoltre, un'attenzione particolare è stata rivolta agli spostamenti dei singoli parlamentari da un Gruppo ad un altro, al fine di verificare se tali fenomeni siano prevalentemente causati da trasferimenti di natura politica, ossia da un Gruppo parlamentare di estrazione partitica ad un diverso Gruppo corrispondente ad un altro partito, ovvero da cause che non si configurano come fenomeni di trasformismo politico.

Da ultimo, la disciplina del partito sulla propria attività parlamentare, il riconoscimento di autonomia ai Gruppi di Camera e Senato, ovvero la completa e passiva subordinazione di questi alle deliberazioni degli organi politici, costituiscono nel loro complesso l'oggetto di analisi dell'ultimo capitolo.

Osservare in che modo e con quali strumenti il partito riconosceva al Gruppo parlamentare uno specifico grado di autonomia nell'espletamento delle proprie attività costituisce la parte finale del lavoro, perseguito attraverso un'attenta analisi degli Statuti dei partiti politici, soprattutto attraverso lo studio delle loro modifiche e integrazioni intervenute nel periodo temporale considerato. L'analisi si è focalizzata sulla rilevazione all'interno degli statuti dei partiti di alcuni caratteri individuati come variabili identificative del fenomeno che si vuole analizzare, ossia il grado di autonomia che i partiti politici riconoscevano ai Gruppi parlamentari. La medesima analisi è stata svolta su tutti gli statuti deliberati a partire dal 1948-1949, fino agli statuti del 1993 per tutti i casi osservati, al fine di conoscere in che modo sia cambiato, diminuito o accresciuto il livello di autonomia e l'autorità dei Gruppi parlamentari, e soprattutto in che modo sia cambiato l'atteggiamento dei partiti politici nei confronti dei rispettivi Gruppi di Camera e Senato. L'arco temporale

considerato è stato poi sintetizzato – per facilità espositiva – in tre macro periodi: il periodo post-bellico; il periodo dagli anni ’50 agli anni ’70; il periodo fino al 1993.

L’osservazione della frammentazione politica all’interno della Camera dei deputati, del fenomeno degli spostamenti dei singoli parlamentari da un Gruppo ad un altro, e l’analisi delle modalità con cui i partiti politici intervenivano all’interno delle attività proprie dei Gruppi parlamentari, ha permesso di valutare se e in che modo i Gruppi parlamentari si inseriscono all’interno del sistema politico italiano, influenzandone, al pari di altri attori sociali, politici e istituzionali, le dinamiche che lo caratterizzano e ne determinano l’evoluzione.

Parte Prima

DAL DIBATTITO PROPORZIONALISTA

ALL'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI

Capitolo I

Il movimento proporzionalista in Italia tra l'800 e il '900: elitario o popolare?

L'analisi di una legge elettorale, e soprattutto del dibattito che accompagna la genesi di tale riforma, richiede necessariamente un'attenta osservazione del contesto politico-istituzionale in cui l'iter legislativo prende le mosse.

Le condizioni storiche in cui si inserisce il dibattito sulle modifiche del testo di una legge elettorale, infatti, influiscono fortemente sul contenuto della nuova legge, sulle strategie politiche di chi la vota o la contesta, sulle alleanze politiche che nascono intorno ad essa, nella società civile, tra i partiti politici, e in Parlamento.

In merito all'analisi dei diversi sistemi elettorali che hanno caratterizzato la storia italiana del XX secolo, quindi, e in generale nello studio dei fenomeni sociali e politici oggetto di studio della scienza politica, si ritiene doveroso sottolineare quanto Pietro Scoppola – come storico – affermava circa la necessità di non trascurare in alcun modo l'analisi della prospettiva storica in cui una determinata riforma si inserisce, necessaria per la comprensione delle dinamiche proprie dei sistemi politici.

Per questo, anche nello studio della riforma elettorale varata in Italia nel 1919, che introdusse per la prima volta un sistema elettorale proporzionale, diviene opportuno porre attenzione al dibattito politico e accademico che si sviluppò sul tema della rappresentanza parlamentare, e che costituì il terreno fertile per l'emergere e il rafforzarsi di istanze a favore del proporzionalismo.

In questo senso, si è scelto di descrivere la genesi e l'evoluzione del pensiero proporzionalista italiano distinguendo due diverse fasi in cui le istanze proporzionaliste si imposero sulla scena politica italiana.

La prima fase è stata individuata nel periodo che va dal 1870 ai primi anni del 1900, mentre la seconda fase copre un arco temporale che va dal primo '900 al 1919, anno in cui fu varata la Legge elettorale proporzionale.

L'analisi del pensiero proporzionalista nella sua complessità, infatti, mi porta a distinguere due diverse correnti proporzionaliste, il cui elemento di comunanza è certamente il riconoscimento della necessità di una rappresentanza di tutti gli elettori, ma appare evidente come nei due distinti periodi storici l'impegno dei fautori del proporzionalismo, la *ratio* alla base delle rispettive azioni, nonché gli obiettivi finali dei protagonisti assumano dei contorni fortemente divergenti.

Si ritiene, infatti, che nella prima fase il movimento proporzionalista abbia avuto un carattere meramente elitario, dove le istanze a favore della rappresentanza delle *minorità* – come le definì Brunialti – trovano la loro origine nel timore di un imminente allargamento del suffragio, in ogni caso necessario al fine di arginare quel sistema clientelare che aveva ormai provocato una profonda degenerazione del parlamentarismo liberale.

Tra il 1870 e il 1890 gli stessi fautori di concrete proposte a favore del proporzionalismo, sostenitori e membri dell'*Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale*, erano esponenti di spicco dell'elite liberale che perorarono la causa proporzionalista soprattutto a difesa del ruolo politico fino ad allora assunto dalle classi più alte.

Nella seconda fase, invece, con l'emergere delle prime grandi organizzazioni partitiche il movimento proporzionalista assunse un carattere prevalentemente politico. Fu finalizzato al riconoscimento del ruolo rappresentativo dei nuovi partiti politici di massa, che fecero propria la battaglia a favore di una legge elettorale proporzionale in grado di concedere un vero e proprio ruolo egemone ai gruppi organizzati, dapprima durante la competizione elettorale e successivamente anche all'interno del Parlamento.

Pertanto, questa seconda fase di impulso del proporzionalismo italiano appare centrale nell'analisi dei gruppi parlamentari nel sistema politico italiano, individuando un rapporto di causa-effetto tra l'affermazione delle istanze a favore della riforma elettorale in senso proporzionale e l'emergere delle prime pressioni per l'introduzione di un sistema di organizzazione interna al Parlamento fondata sulla presenza e sulle attività di Gruppi parlamentari politici definiti.

Di seguito verrà analizzato il primo movimento proporzionalista italiano che si organizza proprio in risposta alle istanze favorevoli all'ampliamento dei diritti politici; e successivamente la corrente proporzionalista del XX secolo, sostenuta maggiormente dai principali partiti protagonisti della nuova politica di massa.

1.1 Crisi del parlamentarismo e allargamento del suffragio: il proporzionalismo dell'elite liberale

Già dai primi anni dello Stato Unitario apparve con tutta evidenzia la scarsa rappresentatività del Parlamento, che portò dapprima all'affermarsi di proposte a favore di un incremento numerico dell'elettorato, e in secondo luogo alla necessità di un radicale rinnovamento del meccanismo di elezione dei rappresentanti del popolo.

La crisi di rappresentanza che colpì il Parlamento unitario – organo di diretta emanazione di un'esigua minoranza dell'intera società – è ben evidente anche se si osserva il forte contrasto tra l'ideale visione liberale del parlamento come assemblea esclusivamente dedita al perseguimento di interessi generali, e la reale attività parlamentare esistente in quel periodo, caratterizzata da frequenti sedute in difesa di interessi di parte.

La Camera degli anni '60, quindi, e ancora di più quella del periodo di Depretis, rappresentava quasi un diaframma tra direzione politica e Paese, tanto che Bonghi in un suo intervento accusatore del 1884 sulla rivista *Nuova Antologia* denunciò le degenerazioni del sistema parlamentare, affermando che «non v'ha dubbio che il regime parlamentare si è sviluppato dal rappresentativo: ma un figliolo che ha soffocato il padre»[1].

Le spiegazioni di questa grave crisi del sistema rappresentativo si possono forse riassumere nella povertà di vita civile, di istituti e autonomie che caratterizzava il corpo elettorale. Un fenomeno che spingeva necessariamente alla centralizzazione, allo statalismo estremo, a una frattura tra politica e vita sociale, fra rappresentanti e

[1] R. Bonghi, *Un problema grosso. La decadenza del regime parlamentare*, in *Nuova Antologia*, 1884.

rappresentati, a quel distacco tra paese legale e paese reale di cui il parlamento era specifica espressione.

Da più parti ormai la storiografia è d'accordo nel riconoscere l'affermarsi di logiche prettamente personali come una delle cause primarie di questa degenerazione della funzione parlamentare, che appariva in tutta la sua evidenza nell'esclusivo perseguimento di specifici interessi di poche persone particolarmente influenti per l'andamento delle elezioni. Inoltre, la mancanza di partiti politici ben definiti incoraggiò tutte quelle forme di clientelismo, di corruzione individuale, di rapporti particolari tra l'elettore e l'eletto che caratterizzarono la vita politica italiana per molti anni. Soprattutto nel Mezzogiorno, infatti, cominciò a delinearsi una figura del deputato come colui che poteva risolvere presso l'amministrazione i casi e i problemi personali dei suoi clienti, anche le richieste più assurde.

Per comprendere le ragioni su cui si fondava tutto questo, è importante osservare che l'atteggiamento dei pochissimi elettori – selezionati su basi censitarie – era spesso determinato dall'influenza di alcune personalità di rilievo, i cosiddetti "grandi elettori", che detenevano il controllo di intere zone e che sostenevano le candidature di fronte ai piccoli elettori, indotti a votare per promesse o minacce ricevute.

Già nel 1884 Gaetano Mosca denunciò tali pratiche, descrivendo in modo esemplare e dettagliato la figura del *grande elettore* – proprietario terriero, avvocato, medico o capitalista di rilievo – come un personaggio pubblico autorevole in uno specifico territorio, capace di disporre e veicolare centinaia di voti a favore degli eligendi a lui più vicini[2]. La figura chiave di questo sistema, dunque, era proprio quella del *grande elettore*, il vero «potere irresponsabile del sistema parlamentare»[3] – come lo definì Mosca – intorno a cui si concentravano le speranze dei candidati alla Camera, poi costretti a impegnarsi a favore dei loro *grandi elettori* presso i ministri, perseguendo così logiche basate su interessi meramente personali[4]. Più specificamente si può

---

[2] Cfr. G. Mosca, *Ciò che la storia potrebbe insegnare*, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 279 ss.

[3] Mosca descrisse il grande elettore come «la monade, l'unità invisibile ed il vero potere irresponsabile del sistema parlamentare: al di sopra di lui c'è il Deputato, che però dipende dagli stessi grandi elettori, ed al di sopra del Deputato c'è il Ministro, che alla sua volta deve dar conto ai deputati: il grande elettore non deve dar conto a nessuno, perché il semplice elettore del cui voto dispone, per le sue condizioni economiche, sociali ed intellettuali, è interamente in sua balìa».

[4] Fu ben presto evidente il danno che stava provocando alle istituzioni la presenza di una classe politica moralmente corrotta e continuamente esposta alle critiche del Paese. Pertanto, da più parti venne riconosciuta la necessità di stabilire rigide regole volte proprio ad arginare tali degenerazioni sistemiche. Fu questa la ratio alla base delle numerose proposte di legge, nonché delle disposizioni normative

osservare che l'intero sistema politico si fondava sul rapporto tra grandi elettori-deputati-autorità governative, che costituivano gli anelli di una catena che si rafforzava quanto più i singoli componenti riuscivano a garantire la protezione del sottoposto e il sostegno politico-elettorale del sovrastante. Quindi, in questo clima accadeva spesso che il Ministro, autorità governativa, proteggeva il deputato per essere così appoggiato in Parlamento, e il deputato proteggeva il grande elettore per ottenere la rielezione.

In tale scenario è facile comprendere come era il potere locale che riusciva a tenere le fila di tutto[5], e i collegi elettorali – contando su pochissimi elettori – erano facile preda di questo sistema di clientele.

Il malcostume politico, turbando la vita dell'assemblea rappresentativa danneggiò l'intero regime parlamentare, e a questo si deve necessariamente aggiungere che alcuni elementi di destabilizzazione del sistema politico – quali il meccanismo elettorale, le anomalie del ruolo del rappresentante parlamentare diviso tra le sue funzioni e le richieste dei propri elettori, il ristretto numero degli aventi diritto al voto, il rapporto tra centro e periferia – avevano provocato una profonda crisi nel funzionamento dello Stato liberale.

L'analisi di tale contesto porta a sostenere che nel periodo liberale il gruppo che si formava intorno al grande elettore – sebbene di carattere meramente personalistico – rappresentava l'unico gruppo organizzato all'interno del corpo elettorale, per cui il candidato doveva inevitabilmente far capo ad esso. Per questo Mosca dedicò gran parte della sua attenzione alle personalità che svolgevano una funzione fondamentale all'interno di questo particolare meccanismo di elezione, sostenendo inoltre che l'analisi del sistema parlamentare non poteva prescindere da un'analisi minuta delle cause che «producono la possanza dei Deputati, delle loro qualità personali, e della posizione morale in cui dal sistema stesso vengono posti»[6].

---

emanate in materia di incompatibilità parlamentari. È impossibile in questa sede approfondire tali temi, e per un'analisi della consequenzialità riconosciuta a tali avvenimenti si rimanda al dibattito emerso alla fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 sul tema delle incompatibilità e ineleggibilità parlamentari. Cfr. gli scritti di: L. Palma, *Le incompatibilità parlamentari*, in *Nuova Antologia*, vol. 34, 1877; A. Brunialti, *Incompatibilità parlamentari*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, vol I, 1883; R. Bonghi, *Le incompatibilità parlamentari*, in *Nuova Antologia*, vol. 72, 1883.

[5] A questo proposito, nel 1877 Torraca asserì che «Il ristretto numero degli elettori spiegava le tante difficoltà per il deputato. Le relazioni personali in questo modo venivano infatti facilitate e costringevano il politico a occuparsi di questioni per lo più di scarso rilievo». Torraca, *Politica e morale*, Napoli, 1877, p. 18.

[6] G. Mosca, *cit.*, p. 275.

La descrizione che Mosca fa del sistema parlamentare e della realtà politica italiana va al di là dell'esposizione sistematica delle caratteristiche generali di questo sistema di Governo, e si concentra, invece, sull'analisi dei protagonisti del sistema politico italiano, su quegli elementi che secondo il giurista di fatto dirigevano le elezioni in Italia: i Prefetti; i grandi elettori; le società politiche ed operaie in tutte le loro infinite suddivisioni e varietà. Prendiamo brevemente in rassegna il ruolo svolto da queste figure nelle elezioni politiche. Dei grandi elettori si è già detto. Per quanto riguarda i Prefetti, essi rappresentavano i più forti sostenitori del Governo in carica e avevano il potere di influenzare il voto degli impiegati , dei dipendenti pubblici e – entrando in vere e proprie trattative con le società politiche e con i grandi elettori – garantivano loro l'appoggio diretto del Governo per tutti quei favori che essi ordinariamente ottenevano dai deputati sostenuti. Infine, le società politiche ed operaie – presenti esclusivamente nelle città e soprattutto nei grandi agglomerati urbani – rappresentavano le prime embrionali associazioni portatrici di istanze comuni a una categoria sociale che riuscivano a riunire un gran numero di persone. E proprio sulle scelte e sulla volontà di tutti questi soggetti si basava l'elezione di un candidato piuttosto che di un altro. La descrizione di Mosca chiarisce quanto avveniva negli ambienti politici dell'Italia di fine '800 e mette in evidenza il ruolo residuo e marginale che i "piccoli elettori" svolgevano all'interno del meccanismo elettorale. «Non sono gli elettori che eleggono il Deputato – scrisse – ma ordinariamente è il Deputato che si fa eleggere dagli elettori: se questa dizione non piacesse, potremmo surrogarla con l'altra che sono i suoi amici che lo fanno eleggere». La candidatura e la successiva elezione vengono così descritte come l'opera di una minoranza organizzata riunita da un intento comune, che riusciva a imporre le proprie decisioni alle «maggioranze disorganizzate»[7].

Da ciò si evince chiaramente che l'assunto che il Deputato fosse scelto liberamente dalla maggioranza degli elettori rappresentava un mera supposizione legale, sebbene su quest'ultima teoria si fondava il sistema di Governo parlamentare.

---

[7] G. Mosca, *cit.*, pp. 275 sgg. «[…] Si fa spessissimo rimprovero alle maggioranze di questa loro passività nelle elezioni, ma non si riflette che ciò è inevitabile. Teoricamente ogni elettore ha la più ampia libertà di scelta, ma nel fatto essa è limitatissima; poiché, a meno che non voglia disperdere il suo voto, egli non può darlo che ad uno di quei due o tre candidati, o ad una di quelle due o tre liste, che hanno la probabilità di risultare, perché appoggiati da un nucleo di seguaci e d'aderenti. Quindi agli elettori isolati, che non fanno parte di alcun nucleo disciplinato, e che sono l'immensa maggioranza, non resta che od astenersi dal votare, oppure dare il loro voto ad uno dei candidati possibili, lasciando guidare da una anche lieve simpatia d'idee o di persona, o più ordinariamente del benefizio di qualche piccolo favore ricevuto o da ricevere. Nell'uno o nell'altro caso essi sono quasi assolutamente passivi».

Queste furono le premesse di una generale critica al sistema parlamentare, il cui aspetto più negativo risiedeva proprio nella posizione ormai attribuita ai grandi elettori, nella pienezza delle facoltà loro possibili, «nell'arbitrio che hanno di fare il male, e nella necessità in cui son poste di farlo per soddisfare a tutti i privati interessi»[8].

Questo rappresentava l'elemento di criticità del sistema parlamentare, che nel lungo periodo sarebbe risultata la causa della «scomposizione dell'unità – utilizzando le parole del giurista – e della compattezza dello Stato».

Tale scenario indusse molti osservatori dell'epoca a individuare nella mancanza di organizzazioni partitiche stabili la causa della decadenza del sistema parlamentare della fine del XIX secolo, come emerse già nel 1901 nella relazione della Commissione d'Inchiesta sull'amministrazione comunale di Napoli. In tale occasione, infatti, fu Saredo che sottolineò come la mancanza di gruppi politici stabili permetteva ai «sotto capi» di gestire le elezioni[9], attribuendo così al deputato il compito di rappresentare quasi esclusivamente gli interessi dei suoi importanti elettori. Questo appare evidente anche dall'osservazione dell'attività parlamentare e legislativa di quegli anni, in cui la partecipazione dei deputati alla produzione legislativa era notevolmente limitata. Dagli Atti della Camera emerge come le leggi di più ampio contenuto venivano spesso formulate da tecnici e da persone esterne all'organo rappresentativo, e la maggior parte dei deputati contribuivano solo con il voto di approvazione o contrarietà alle proposte presentate. Solo pochi onorevoli partecipavano alle discussioni relative a leggi di interesse nazionale, mentre la maggioranza partecipava quasi esclusivamente alle discussioni e agli iter legislativi che riguardavano i propri collegi elettorali[10].

La decadenza dell'istituto parlamentare divenne oggetto di una profonda riflessione sul sistema socio-politico italiano da parte di autorevoli giuristi dell'epoca, come gli stessi Ambrosini e Capograssi.

Ripercorrendo brevemente le loro riflessioni, dalle opere di Capograssi emerge chiaramente come egli ebbe una visione particolare – rispetto alla dottrina

---

[8] G. Mosca, *cit.*, p. 283.

[9] Saredo, *Relazione della Commissione di Inchiesta per Napoli, Relazione sull'amministrazione comunale*, vol. I, Forzani e C. tipografi del Senato, Roma, 1901, p. 78. Nella relazione redatta dalla Commissione d'Inchiesta si evidenziò come nelle varie sezioni della città di Napoli, i candidati utilizzavano «incettatori di voti». Così, ottenuta la vittoria in questo modo, l'eletto restava obbligato agli «incettatori di voti», che divenivano gli intermediari fra lui e il corpo elettorale.

[10] Per un approfondimento si veda anche D'Orazio, *Fisiologia del Parlamento in Italia*, Sten, Torino, 1911.

preponderante – circa la crisi dell'istituto parlamentare, riconducendo la decadenza di tale organo a cause assai più profonde, la cui responsabilità non poteva essere attribuita esclusivamente alla classe dirigente. Questa crisi era una vera e propria «crisi di volontà sovrana», che consisteva «nel distacco dal mondo sociale e nella perdita della coscienza dei profondi interessi di questo», e che riguardava tutti gli istituti che componevano lo Stato.

La teoria di Capograssi si fondava sul rapporto tra sovranità dello Stato e unità nazionale: la sovranità parlamentare italiana in passato fu legittimata da un grande interesse storico nazionale, ossia «l'instaurazione dello Stato unitario sopra l'esperienza slegata e incoerente dei sette Stati, nei quali l'Italia si ripartiva». Così, soddisfatto questo grande interesse storico il Parlamento perse improvvisamente le ragioni e i sostegni della propria sovranità. A ciò va aggiunto che il mancato sostegno che l'organo legislativo avrebbe dovuto ricevere dalle forze sociali non poteva che far acuire la crisi vera del parlamentarismo. In assenza di tale sostegno, infatti, il Parlamento si reggeva quotidianamente su interessi politici labili e momentanei, e il parlamentarismo si era trasformato in una serie di attività personali distruttive del regolare ordine costituzionale ed amministrativo. Perciò la soluzione della crisi del Parlamento secondo Capograssi non poteva essere risolta né in una migliore organizzazione di esso, né in una migliore organizzazione delle relazioni sue con gli altri poteri sovrani, né infine nella creazione di una serie di limitazioni giuridiche astrattamente concepite e astrattamente congegnate. La crisi riguardava la sostanza stessa dell'istituto parlamentare e sarebbe stato superfluo intervenire – come si pretendeva di fare – con ritocchi alla sua organizzazione senza un reale ravvivamento delle energie e degli interessi sui quali la volontà parlamentare si esercita[11].

Anche nell'analisi storica e giuridica di Gaspare Ambrosini emerge con tutta evidenza la critica all'istituto parlamentare. Concorde con le riflessioni di coloro che sottolinearono come durante tutto il primo ventennio del 1900 l'occupazione principale dei deputati e degli aspiranti alla carica rappresentativa si riduceva a coltivare il collegio elettorale, egli evidenziò che anche nelle questioni fondamentali che riguardavano la vita del Paese, l'atteggiamento degli uomini politici era gravemente influenzato dalla considerazione delle ripercussioni personali che il loro atteggiamento avrebbe potuto

[11] G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, in *Opere*, vol. I, Giuffrè, 1959, pp. 521 ss.

causare. Questo costituiva l'elemento principale del grave impoverimento del ruolo dei deputati e, di conseguenza, anche la funzione della Camera bassa si snaturava: i rappresentanti dei cittadini erano completamente assorbiti dall'organizzazione della macchina elettorale e dal mantenimento dei propri consensi; l'Assemblea dei deputati continuava a subire passivamente gli eventi e si limitava ad approvare le imposizioni del potere esecutivo o le decisioni prese fuori dal Parlamento.

Questo è il giudizio che ne diede Ambrosini, con la particolarità di attribuire la responsabilità di tale degenerazione non solo ai membri del Parlamento ma maggiormente agli elettori, soggetti che si lasciavano guidare da interessi meramente utilitaristici senza porre attenzione all'aspetto fondamentale del ruolo del deputato: il perseguimento dell'interesse generale dell'intera Nazione[12].

Il *Parlamentarismo* fu così descritto come il regime dell'affarismo e dell'incompetentismo, e la crisi dello Stato liberale fu attribuita soprattutto alla predominante insufficienza morale e ideale, nonchè all'incapacità della borghesia di interpretare i rapidi mutamenti della società contemporanea. Di fronte alla complessità e alla dinamicità della società di massa venne alla luce tutta la debolezza della vecchia classe dirigente, bisognosa ormai di rifondare la legittimità stessa del suo potere.

In un contesto come questo, quindi, la necessità di una riforma della legge elettorale che portasse anche ad un ampliamento dell'elettorato attivo al fine di rendere meno facile il contatto diretto tra elettori e candidati, fu sostenuta in numerosi ambienti politici. Certo era, però, che l'intera classe dominante riconosceva la necessità di allargare la partecipazione popolare alla vita pubblica, ma in modo graduale e, in ogni caso, nel rispetto di determinati requisiti di censo e di capacità.

Lo spettro temuto da gran parte dell'opinione politica, infatti, era la manipolazione delle moltitudini incolte e prive di coscienza politica da parte del clero e delle forze conservatrici, presenti nel tessuto sociale in modo capillare e in possesso di strumenti più efficaci per veicolare il voto delle masse operaie e contadine.

Lo stesso Luigi Palma, uno dei massimi esponenti della corrente proporzionalista italiana, nel 1889 in merito all'allargamento del suffragio scrisse nella rivista *Nuova Antologia* che «in una nazione la cui immensa maggioranza è di analfabeti, il suffragio

[12] Cfr. G. Ambrosini, *La riforma elettorale*, pp. 7-8.

universale è da uomini che abbiano perduto il buon intelletto. Chi lo volesse, vorrebbe farsi giudicare dagli ignoranti, ossia dai ciechi, ovvero da pochi furbi che li aggirano»[13].
Questo pensiero di Palma racchiude i timori di gran parte della classe politica italiana scettica verso l'estensione dei diritti elettorali all'intera popolazione perché consapevole della scarsa educazione politica dei cittadini, che non avrebbe certamente permesso di assumere un atteggiamento critico di fronte alla scelta dei rappresentanti.
Al contrario, è ben evidente la motivazione che spinse le forze conservatrici a richiedere un indiscriminato allargamento del diritto di voto, facendosi paladine della concessione del suffragio universale contro il predominio politico della borghesia liberale. Tale atteggiamento, tuttavia, si presenta solo apparentemente basato sui più nobili principi democratici, in quanto nascondeva la reale volontà e consapevolezza di vero e proprio controllo dei gruppi più conservatori sul comportamento elettorale di gran parte delle classi subalterne – principalmente di quelle contadine – proprio a causa delle condizioni di arretratezza in cui versava la società italiana.
Fu proprio in questo difficile contesto socio-politico, alimentato soprattutto dal timore di un allargamento del suffragio, che scaturì in ambito accademico e politico una profonda riflessione sul rapporto tra Stato e Società civile, da cui prese le mosse un acceso dibattito sul significato di *Rappresentanza* e sulla reale funzione del Parlamento, visto come un'assemblea di delegati attraverso la quale la società interviene nella direzione dello Stato, ovvero come organo attraverso cui lo Stato interpreta la volontà della nazione[14].
Va considerato, inoltre, che il tema della rappresentanza divenne oggetto di un'attenzione sempre crescente anche per l'influenza che esercitarono le opere di John Stuart Mill e di Thomas Hare, sulla necessità dell'adozione di sistemi elettorali che potessero permettere una perfetta rappresentanza di tutti gli elettori. L'opera di Stuart Mill del 1861, *Considerations on representative government*, arrivò in Italia già nel 1865 per una traduzione fattane da F. P. Fenili, ma fu nel 1886 che vide una maggiore

[13] L. Palma, *La rappresentanza delle minorità*, in *Nuova Antologia*, vol. 11, 1869, p. 128.
[14] Nel 1894 L. Rossi tentò una ricostruzione dei principi fondamentali della rappresentanza politica, mediante la distinzione di due diverse scuole, la *scuola democratica* e quella *dottrinaria*. Quest'ultima attribuiva al Parlamento il valore di "semplice magistratura", assolutamente non rappresentativa e dipendente dagli elettori, mentre la *scuola democratica* considerava il Parlamento come l'organo perfettamente rappresentante della volontà popolare. Cfr. L. Rossi, *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, vol. I, Bologna, Fava e Garagnani, 1894, p. 16.

diffusione con la pubblicazione da parte di Brunialti nella rivista *Biblioteca di Scienze politiche*, sotto il titolo *Il governo rappresentativo*.

Stuart Mill descrisse la rappresentanza proporzionale come l'unico strumento per ovviare alle degenerazioni dei sistemi democratici, necessario per arginare il pericolo di Assemblee parlamentari e di Governi espressione esclusiva delle masse popolari[15].

Al centro del dibattito vi furono le diverse teorie sui sistemi elettorali con cui si determinava la rappresentanza politica, con una particolare attenzione a tutti quei sistemi in grado di realizzare un assetto parlamentare che fosse chiaramente lo specchio della reale volontà degli elettori, ponendo così in primo piano quella rappresentanza di tipo proporzionale descritta da Hare. L'intero dibattito e le discussione che ne scaturirono vennero alimentate e diffuse soprattutto in riviste sociali, politiche e giuridiche, quasi a mostrare il carattere prevalentemente elitario e culturale-accademico degli interventi, tutti riconducibili all'*intelligentia* italiana.[16]

---

[15] Stuart Mill diffuse con i suoi scritti le teorie proporzionaliste di Hare, di cui vanno ricordate in particolare le due opere relative all'applicazione del principio di proporzionalità nel sistema elettorale: *The nachinery of representation*, Londra, 1857; e la successiva *The election of representatives, parliamentary and municipal*, Londra, 1859. In merito al pensiero e alle argomentazioni di Stuart Mill a difesa del metodo proporzionale elaborato da Hare, nel testo pubblicato da Brunialti si legge che «un supplemento o un correttivo agli istinti di una maggioranza democratica non può rinvenirsi che nella minoranza colta; ma col l'ordinario di costituire la democrazia, questa minoranza è priva di organi. Il sistema Hare gliene assegna uno: i deputati al Parlamento, grazie all'aggregazione delle minoranze, fornirebbero quest'organo nella sua maggiore perfezione. Un'organizzazione separata delle classi istruite, quando pure fosse possibile, desterebbe invidia e non potrebbe essere inoffensiva che a patto di non avere menoma influenza. Ma se la eletta di queste classi entrasse nel Parlamento al medesimo titolo che gli altri suoi membri, rappresentando il medesimo numero di elettori, la medesima frazione numerica della volontà nazionale, la sua presenza non farebbe ombra a chicchessia; codesta eletta sarebbe intanto nella posizione più vantaggiosa, non pure per fare udire la sua opinione e il suo parere su tutte le questioni importanti, ma eziandio per pigliare una parte attiva nei pubblici affari. I suoi talenti le varrebbero certamente nell'amministrazione reale del governo più che la sua parte numerica […]. La minoranza addottrinata voterebbe soltanto come numero nel voto reale, ma quel potere morale conterebbe molto di più, stante il suo potere e l'influenza che questo sapere le darebbe sul rimanente dell'Assemblea. Sarebbe malagevole all'ingegno umano immaginare un piano meglio atto a mantenere l'opinione popolare nei limiti della ragione e della giustizia, a preservarla dai molti influssi degradanti che minacciano il lato debole della Democrazia. Un popolo democratico avrebbe con tal sistema quel che altrimenti gli mancherebbe di sicuro: dei capi, che gli sovrasterebbero per senno e per carattere». A. Brunialti, *Il governo rappresentativo*, in « Biblioteca di Scienze politiche», vol. II, 1886, pp.1061-1062.

[16] Per un approfondimento sul ruolo svolto dalle riviste giuridiche, sociali e politiche all'interno del dibattito sulla rappresentanza e in generale sul ruolo svolto da esse nella formazione della cultura politica degli ultimi decenni dell'800 e nei primi del '900 si veda R. Ricorda, *La «Nuova Antologia»*, Padova, 1908; O. Confessore, *Conservatorismo politico e riformismo religioso. La «Rassegna Nazionale» dal 1898 al 1908*, Bologna, Il Mulino, 1971; G. Licata, *La «Rassegna Nazionale». Conservatori e cattolici liberali italiani attraverso la loro rivista 1879-1915*, Ed. di Storia e Letteratura, Roma, 1968; M. Spinella, R. Amaduzzi, A. Caracciolo, G. Petronio (a cura di), *Critica Sociale*, voll. III, Feltrinelli, Milano, 1959; S. Cassese, *Giolittismo e Burocrazia nella «cultura delle riviste»*, in C. Vivanti (a cura di), *Intellettuali e Potere. Storia d'Italia*, vol. IV, *Annali*, Einaudi, Torino, 1981; P. Grossi (a cura di), *La «cultura» delle riviste giuridiche italiane*, Giuffrè, Milano, 1983.

Sebbene brevemente, si è deciso di descrivere il pensiero proporzionalista di carattere più elitario proprio ponendo attenzione alle tesi di alcuni dei più importanti protagonisti che hanno avviato e alimentato l'intero dibattito sulle forme di rappresentanza e sulla necessità di una radicale riforma del sistema elettorale verso un meccanismo di tipo proporzionale.

Uno dei primi fautori di tale sistema fu Luigi Palma, sostenitore dell'ideale dell' *ottima rappresentanza* come «rappresentanza delle minorità». Già nel 1869, infatti, nella rivista *Nuova Antologia di scienze, lettere e arti* Palma pubblicò un articolo sulla rappresentanza delle minoranze in cui sottolineò che un vero governo rappresentativo avrebbe dovuto rispecchiare tutta la classe elettorale nella sua eterogeneità, affermando che «non potrebbe comprendersi un vero governo rappresentativo che lo fosse soltanto per una parte e non per l'altra»[17].

L'oggetto dell'analisi e della riflessione di Palma fu lo stretto nesso esistente tra i concetti di "rappresentanza" e di "buon governo" della nazione, in cui l'una è funzione dell'altro in base al principio del raggiungimento di un buon governo solo mediante una composizione della Camera rappresentativa che rispecchi fedelmente la volontà dell'intero corpo elettorale. Utilizzando le parole di Palma, infatti, «l'ideale dell'ottima rappresentanza, e quindi dell'ottimo governo umano, si è che la sia lo specchio fedele della nazione, ne riproduca esattamente tutte le parti e le gradazioni loro nella loro rispettiva forza ed eccellenza, ossia mediante migliori uomini che militano nello loro file e che governano. […] Bisogna che la rappresentanza sia la fotografia, lo specchio fedele dello stato degli animi, delle idee, dei bisogni, dei sentimenti, degli interessi, delle forze, della volontà di tutti»[18].

Da queste brevi riflessioni riportate, si evince l'assoluta convinzione del finto ruolo rappresentativo di cui i Parlamenti dell'epoca si facevano interpreti, che si traduceva nell'impossibilità di garantire una reale rappresentanza dell'eterogeneità delle opinioni, degli interessi e dei bisogni di tutto il Paese.

L'opera di Palma segnò l'inizio di una serie di pubblicazioni monografiche sui temi della rappresentanza politica e del suffragio elettorale, che alimentarono e arricchirono notevolmente il dibattito politico e culturale su questi temi.

---

[17] L. Palma, *cit*, p. 124.
[18] L. Palma, *cit*., p. 124.

Protagonista del dibattito dottrinario sul proporzionalismo, convinto sostenitore della necessità di garantire una *giusta rappresentanza* a tutti gli elettori, fu anche Attilio Brunialti. Dai suoi scritti emerge con estrema evidenza che il concetto ideale di rappresentanza non può che fondarsi su un organo legislativo espressione vera dell'intera classe elettorale, come «una fotografia che ne serbi ogni tratto più lieve»[19]. A tutti gli elettori, quindi, si doveva assicurare lo stesso diritto di vedere rappresentata la propria volontà all'interno del Parlamento. L'essenza di ogni «libera forma di governo»[20], quindi, era il rispetto della *rappresentanza delle minorità*[21], sanzionata da Brunialti come unico rimedio alla degenerazione dei Parlamenti eletti a suffragio universale. Anche egli, così come Luigi Palma, era fortemente contrario all'introduzione di un suffragio allargato che avrebbe concesso in modo indiscriminato il diritto di voto fino allora prerogativa dell'*intelligentia* e dell'alta borghesia italiana. Pertanto, pur riconoscendo la sovranità del popolo, più volte ribadì che concedere il diritto elettorale a coloro che non godevano di particolari condizioni di istruzione, di libertà e di indipendenza nell'esercizio del proprio diritto di voto avrebbe comportato gravi disagi all'intera nazione, e dunque alla società civile nella sua complessità[22].

Per questo, comunque consapevole che l'allargamento del suffragio sarebbe divenuto una realtà, analizzò e descrisse le conseguenze negative che sarebbero state apportate dall'introduzione del suffragio universale, sottolineando con forza – influenzato dal pensiero di Stuart Mill – che il sistema proporzionale rappresentava l'unico strumento in grado di arginare la tirannia indiscussa delle scelte della maggioranza, e quindi delle

---

[19] A. Brunialti, *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Civelli, Roma, 1878, p.7-8. L'autore scrisse: «La Camera elettiva vuol essere anzitutto l'espressione vera del corpo onde è uscita, uno specchio che ne rifletta l'immagine, una fotografia che ne serbi ogni tratto più lieve. Si può disputare assai, sebbene io non sia di questo avviso, a chi debbiasi riconoscere l'esercizio del suffragio; ma quando abbiamo un dato numero di elettori, tutti hanno uguale diritto ad essere rappresentati nel Parlamento».

[20] A. Brunialti, *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Civelli, Roma, 1878, p. 17.

[21] In questo senso due importanti opere di Attilio Brunialti sul tema della rappresentanza delle minoranze nel Parlamento italiano furono *Libertà e Democrazia. Studi sulla rappresentanza delle minorità*, pubblicata nel 1871, e *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori* pubblicata nel 1878.

[22] A. Brunialti, *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Civelli, Roma, 1878, p. 58-60. Egli affermò: «Noi crediamo che chiunque depone un voto nell'urna senza averne la capacità – e intendiamo con questa parola l'indipendenza, la libertà, l'istruzione, e tutte quelle altre condizioni necessarie – non fa già un bene a sé medesimo, ma può fare un male, e ad ogni modo fa sempre un male alla comunità; non ne tutela gli interessi, ma fa prevalere gli altrui; non esercita una sua influenza ma si fa strumento adoperato da altri ad accrescere la propria. Intesa la sovranità popolare, non alla foggia di Rousseau, ma come la uguale partecipazione di tutti alla pubblica cosa, nel miglior modo che lo sviluppo economico, intellettuale, e morale della società, assieme a tutte le altre circostanze, concedano, ne discende che quella stretta cognizione, che altri vedano fra essa \e il suffragio universale, ci appare fittizia o almeno lontana assai. Il popolo può essere sovrano indipendentemente dal diritto di suffragio; questo diritto è un buon mezzo per esercitare la sua sovranità, ma non è sempre il migliore».

scelte della massa degli elettori. Scrisse testualmente che «il suffragio universale procede con la regolarità fatale di una legge di natura. […] Ora, se laddove il suffragio è universale, il numero predomina sulla intelligenza, il popolo sulle aristocrazie dell'ingegno e della borsa, della proprietà e della nascita, e se questo predominio così facilmente si cangia in dispotismo, ne discende la necessità di istituzioni le quali impediscano alla prevalenza numerica di farsi tiranna, le quali concedano a tutte le minorità il posto, che è loro dovuto, e la influenza sulla formazione della legge e su ogni pubblica cosa»[23].

Soltanto mediante una corretta rappresentanza di tutti gli elettori, quindi, sarebbe stato realmente possibile arginare quella che egli stesso definì «il dispotismo delle masse».

Per questo Brunialti si fece promotore di una radicale riforma del sistema di votazione che non riguardasse soltanto l'allargamento del suffragio – su cui invece era stata posta maggiore attenzione dai legislatori italiani – ma che andasse ben oltre, rivolta soprattutto al cambiamento del meccanismo di elezione.

Riconoscere il diritto di voto a strati più ampi della popolazione avrebbe certamente costituito un primo grande cambiamento, ma l'intero percorso di riforma avrebbe dovuto assumere un significato molto più ampio, centrato soprattutto sulla modifica dell'intero sistema di elezione, del metodo con il quale il voto si esprime, delle guarentigie di libertà e sincerità dei voti espressi dai cittadini, dei risultati che uno specifico sistema deve essere in grado di raggiungere, e quindi dell'intero meccanismo di elezione in tutte le sue parti. Ma l'analisi di Brunialti andò ben oltre il rapporto tra l'introduzione del suffragio universale e la riforma del sistema elettorale, con un'attenzione particolare rivolta alle negatività di alcuni sistemi elettorali, quali quelli già utilizzati in Italia per le elezioni comunali e provinciali basati sullo scrutinio di lista, definito uno dei peggiori mali del sistema politico italiano[24].

---

[23] A. Brunialti, *Libertà e democrazia. Studi sulla rappresentanza delle minoranze*, 1871, p. 107.

[24] A. Brunialti, *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Civelli, Roma, 1878, pp. 11-12. Per quanto riguarda lo scrutinio di lista egli asserì: «Il metodo s'adopera tra noi per le elezioni comunali e provinciali, e chiunque può dire se ce ne possiamo chiamare contenti. […] lo scrutinio di lista non giova ad aprire la Camera alla celebrità più o meno incomprese meglio di qualsiasi altro metodo; che è necessariamente cieco ed incosciente; che crea questo un dissidio profondo tra il Paese e la sua rappresentanza, il quale riesce all'impotenza di questa; che è cagione di astensioni più che altrove numerose; ch'è una minaccia permanente alla libertà, un docile strumento di dittature imperiali, ministeriali, demagogiche. […] Le elezioni a scrutinio di lista furono tra le peggiori, sempre, e se piacquero e piacciono a taluno ancora adesso, gli è che porgono il modo più facile di far passare per volontà del Paese quella dei comitati che fanno le liste, e danno luogo a demagoghi di darsi l'aria di

Questa brevissima rassegna di alcuni degli interventi più autorevoli del dibattito italiano sul proporzionalismo è finalizzata a mettere in evidenza che i prodromi di tale dibattito non possono essere ricondotti all'emergere di forti istanze di Democrazia – come spesso si è portati a credere – quanto invece al timore che in quegli anni suscitò l'allargamento del suffragio. Più che da istanze di democrazia, quindi, si ritiene che il sostegno alle teorie proporzionalistiche (arrivate in Italia dal Belgio e dalla Gran Bretagna) scaturì proprio dal timore che la concessione di alcuni strumenti di partecipazione democratica di tutti i cittadini generarono tra le classi moderate e conservatrici[25].

Fu proprio all'interno del dibattito sul tema dell'allargamento del diritto di voto, quindi, che maturò il vivace dibattito intorno al tema dei possibili metodi elettorali, proprio quali rimedi all'introduzione del suffragio universale e garanti di un'effettiva proporzionalità della rappresentanza delle maggioranze e delle minoranze elettorali. Per questo, si ritiene che la difesa del proporzionalismo quale sistema in grado di garantire la sopravvivenza delle minoranze uscenti dalla competizione elettorale si configura in realtà come uno strumento finalizzato al mantenimento del proprio *status quo*, sostenuto e voluto da una classe dirigente seriamente timorosa di perdere il proprio potere e controllo all'interno delle istituzioni.

A tal fine, sulla scia di quanto stava già avvenendo in Europa e negli Stati Uniti, anche in Italia, su iniziativa di Genala fu costituita l' *Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale*, un organo di carattere trasversale che riuniva personalità assai diverse, capace di far convogliare nel tema della rappresentanza proporzionale sia interessi puramente tecnico-scientifici, sia quelli prettamente politici.

Come già accennato, l'impulso alla fondazione dell'associazione fu dell'avvocato Francesco Genala, che in una lettera a Brunialti auspicò la collaborazione dei fautori di un sistema fondato sulla rappresentanza proporzionale, nonché la necessità di una vasta

---

servitori devoti al popolo, mentre ne dispongono a capriccio: che è proprio il loro antico e moderno ideale».

[25] Va comunque considerato che All'interno di questo dibattito non mancarono delle voci dissenzienti, che individuavano nella rappresentanza delle minoranze la base di logiche personalistiche la causa primaria di una rappresentanza di tipo clientelare.

In questo senso, uno degli interventi più forti contro il principio della tutela delle minoranze fu quello di A. Salandra, che in un articolo del 1875 evidenziò come una rappresentanza personale avrebbe potuto minare l'autonomia propria della funzione parlamentare. Rappresentare in Parlamento l'eterogeneità delle preferenze elettorali resa possibile dall'adozione di particolari sistemi elettorali avrebbe ridotto l'assemblea parlamentare ad una piccola riproduzione della realtà elettorale, e le sue funzioni si sarebbero concluse in una serie di rapporti personali tra elettori e deputati. Cfr. A Salandra, *La dottrina della rappresentanza personale, lineamenti di una critica*, in *Archivio giuridico*, 1875.

divulgazione del tema anche attraverso i giornali, con l'obiettivo ultimo di riuscire a presentare una reale proposta di legge.

L'attività di Genala a favore del proporzionalismo fu molto intensa, e già nel 1871 in una sua opera descrisse l'urgenza di una riforma elettorale in senso proporzionale, partendo dalla consapevolezza che in Italia non esisteva nessuna armonia fra Governo e volontà popolare[26]. Seppe mettere in evidenza la natura ambivalente della causa di questa grave frattura, individuandola sia negli individui sia nelle istituzioni stesse, sostenendo che il metodo di elezione dei Deputati vigente in Italia fosse «ingiusto, dannoso e illiberale», così come tutti i sistemi maggioritari che permettevano un assoluto dominio della maggioranza sulle minoranze. Ponendo attenzione sul significato e sulla funzione della *rappresentanza politica*, Genala asserì che «dire *rappresentanza di tutti, governo della maggioranza* è una contraddizione in termini; perocchè quando tutti sono rappresentati, è evidente che tutti, e non la sola maggioranza, concorrono al governo, concorrono alle deliberazioni del potere sovrano: tale è appunto l'ufficio della rappresentanza»[27]. Su queste basi egli descrisse come sistema elettorale ottimale quello che avrebbe permesso l'affermazione della libertà, ma soprattutto dell'efficacia di tutti i voti espressi, cosicché sarebbe stata effettivamente garantita all'interno della Camera dei Deputati una reale rappresentanza sia delle maggioranze che delle minoranze.

Da ciò ne deriva la necessità di un corpo dei rappresentanti che avesse riflettuto il più fedelmente possibile la volontà generale. Riprendendo il pensiero di Stuart Mill, Genala scrisse che un governo in cui soltanto una parte del popolo viene rappresentata è un «governo della ineguaglianza e del privilegio» contrario ai principi della giustizia e soprattutto a quelli della democrazia, che al contrario vede nell'uguaglianza la sua vera origine e il suo fondamento.

Nacque così il movimento proporzionalista italiano, che sin dalla sua prima seduta cercò di aggregare numerose personalità intorno al tema di una possibile riforma elettorale proporzionale.

La prima riunione del Comitato promotore dell'Associazione ebbe luogo il 16 maggio 1872, a cui parteciparono molti personaggi noti nell'ambito politico e culturale italiano, come Ruggero Bonghi, Emilio Broglio, Attilio Brunialti, Francesco Genala, Luigi

---

[26] F. Genala, *Della libertà e equivalenza dei suffragi nelle elezioni, ovvero della rappresentanza delle maggioranze e delle minoranze*, Vallardi, Milano, 1871, p. 8 ss.

[27] F. Genala, *cit.*, p. 28.

Luzzatti, Terenzio Mamiami, Pasquale Stanislao Mancini, Angelo Messedaglia, Marco Minghetti, Guido Padelletti, Ubaldino Peruzzi, Giuseppe Saredo e Alessandro Spada.

Il fine dell'Associazione – che sin dall'inizio assunse delle posizioni moderate – fu quello di studiare una procedura elettorale che avesse potuto garantire un'equa rappresentanza delle preferenze elettorali, e fu sulla base di ciò che presero avvio le attività dell'associazione volte soprattutto a diffondere quanto più possibile l'attività dell'associazione stessa e gli studi intorno al proporzionalismo[28].

Proprio per questo i lavori dell'Associazione furono ampiamente divulgati sia all'interno del Parlamento, sia all'esterno. In base ad alcuni dati riportati nel Bollettino n. 3 dell'Associazione, si rileva che vennero stampate ben 2000 copie del primo Bollettino, di cui 788 furono distribuite fra Camera dei deputati e Senato, 467 vennero spedite in Italia e 227 all'estero[29]. Del Bollettino n. 2, invece, vennero stampate 1000 copie, di cui 4 vennero distribuite presso le due Camere, 197 spedite in Italia e 50 all'estero[30].

Il sistema proporzionale prescelto dall'Associazione fu il sistema del quoziente, elaborato dall'inglese Thomas Hare[31], accusato però dalla pubblicistica contraria di peccare di eccessivo personalismo, un aspetto estremamente pericoloso se si fosse verificato nelle elezioni politiche dello Stato.

Nonostante le voci dissenzienti, il "proporzionalismo" cominciò ad essere guardato con favore anche all'interno del Parlamento, dove già nei primi anni '70 il IX Ufficio della

---

[28] Così Brunialti ricorda gli esordi dell'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale: «Il 5 marzo 1973 si raccoglieva in Roma la prima adunanza pubblica di un'associazione, stretta fra uomini di partiti diversi, senatori e deputati, giovani conosciuti appena pei loro scritti, ed uomini illustri nella politica, per ricercare coi comuni studi la migliore procedura adatta ad assicurare la rappresentanza proporzionale di tutti gli elettori». A. Brunialti, *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Civelli, Roma, 1878, p. 110.

[29] Le altre 518 rimasero in giacenza presso i segretari dell'Associazione, Brunialti e Genala.

[30] Per una sintetica descrizione del contenuto dei primi quattro Bollettini dell'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale M. S. Piretti, *cit.*, p. 24 sgg.

[31] In base al metodo Hare, è necessario calcolare prima il "quoziente elettorale", dato dal rapporto tra il numero dei voti e il numero dei seggi. Gli elettori non danno un solo voto ma devono disporre i singoli candidati in ordine di preferenza. Ogni voto eccedente il raggiungimento del quoziente viene riassegnato alle seconde preferenze. Poi i candidati meno votati sono via via eliminati e le loro preferenze sono ridistribuite fino a che tutti i seggi non siano stati assegnati. Cfr. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, 1998, e G. Pasquino, *Corso di scienza politica*, 1997.

Camera presentò alla Commissione elettorale una proposta di Genala, Luzzatti e Aurili, per l'elezione degli scrutatori secondo un sistema di tipo proporzionale[32].

Successivamente, negli anni tra il 1876 e il 1882 (anno in cui fu riformata la legge elettorale) il dibattito sulla rappresentanza politica divenne ancora più diffuso e, nonostante l'Associazione avesse interrotto le proprie assidue attività già nel 1875, alcuni suoi componenti continuarono a titolo personale la campagna a favore del sistema proporzionale.

Nel 1881, su "L'Opinione", Minghetti descrisse il metodo proporzionale come l'unico sistema in grado di limitare «la tendenza ultra-democratica dell'assoluta prevalenza del numero»[33].

Di seguito sia Minghetti che Genala presentarono separatamente due progetti di riforma della legge elettorale entrambi basati sull'utilizzo del metodo Hare, e alle soglie dell'approvazione della legge elettorale del 1882 l'Associazione proporzionalista riprese ufficialmente la propria attività su proposta di Mamiani, mostrandosi fortemente contraria all'introduzione dello scrutinio di lista. Il loro primo obiettivo, quindi, fu quello di presentare una *petizione* al Senato affinché esso intervenisse in modo risolutivo sulla legge di riforma del sistema elettorale approvata alla Camera[34].

Ma nel 1882, nonostante accesi scontri e discussioni, il Parlamento approvò definitivamente la legge elettorale che prevedeva l'allargamento del suffragio concedendo il diritto di voto a tutti coloro che avessero raggiunto il ventunesimo anno di età e fossero in possesso, come requisito principale, almeno del titolo di studio minimo (oppure pagassero un'imposta annua non inferiore alle 19,80 lire)[35], e modificò

---

[32] Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, *La rappresentanza proporzionale nel Parlamento italiano*, , Bollettino n. 4, 1873, p. 464.

[33] M. Minghetti, *Sulla riforma elettorale*, 1881, pp. 19-20.

[34] Nel Bollettino n. 5 dell'Associazione venne pubblicato un articolo rivolto proprio al Senato del Regno: «L'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale […] si rivolge con fiducia a cotesto eccelso Consesso e invoca dalla scienza, dalla imparzialità e dall'autorità di esso, che voglia migliorare la legge sottoposta alle sue deliberazioni. Essa pone in evidenza lo scarsissimo numero di collegi a voto limitato, ed insiste sulla contraddizione fra questo e quello del ballottaggio, laonde: Esprime il voto, che il Senato voglia applicare con maggiore larghezza ed equità il metodo della rappresentanza proporzionale già ammesso in principio dalla Camera dei Deputati, aumentando il numero dei collegi a voto limitato ed estendendoli a tutte le province dove sia possibile farlo», *Indirizzo al Senato del Regno*, in *Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale*, Bollettino n. 5, Roma, 1882, p.3.

[35] In base a questa riforma gli aventi diritto al voto passarono da 621.896 a più di 2 milioni, ma furono notevolmente favorite le popolazioni cittadine rispetto a quelle delle campagne, ove il tasso di analfabetismo era elevatissimo. Inoltre, furono più avvantaggiate le province settentrionali di quelle meridionali, dove vigeva un grave sottosviluppo culturale ed economico.

completamente l'intero sistema elettorale introducendo il criterio plurinominale in sostituzione del sistema uninominale.

Per ciò che concerne il diritto elettorale attivo, gran parte della letteratura è concorde nel ritenere che l'abbassamento del limite di età previsto per l'esercizio del voto rispondeva ad una precisa logica politica, ossia quella di garantire la partecipazione dei più giovani formati dalla scuola e passati attraverso il servizio militare, ritenuti più favorevoli allo Stato liberale.

La caratteristica più rilevante della riforma, tuttavia, fu l'introduzione dello scrutinio di lista in sostituzione del collegio uninominale. Questo impose dei mutamenti radicali anche in alcuni particolari aspetti riguardanti specificamente l'organizzazione elettorale: il territorio nazionale, fino ad allora suddiviso in 508 collegi uninominali, venne raggruppato in 135 collegi plurinominali di varia estensione a base prevalentemente provinciale; il voto limitato – anche al fine favorire la rappresentanza delle minoranze – venne stabilito solo nei 36 collegi più grandi, in cui gli elettori dovevano votare per quattro dei cinque candidati da eleggere e il quinto veniva poi attribuito alla lista minoritaria; negli altri collegi, dove il numero dei deputati da eleggere poteva essere di quattro o di tre o soltanto di due, gli elettori dovevano votare per un'intera lista.

Questo nuovo sistema elettorale fu accolto positivamente da vasti settori della classe politica italiana: per alcuni esponenti della Sinistra rappresentava uno strumento per demolire il potere dei notabili; per altri uno strumento che avrebbe permesso di saldare maggiormente le città al contado nelle scelta dei rappresentanti; altri ritenevano che lo scrutinio di lista avrebbe favorito quel rivolgimento degli schieramenti mediante il collegamento tra i candidati sulla base di programmi elettorali comuni.

Le innovazioni apportate da questa riforma elettorale, però, non riuscirono a nascondere il suo più grande difetto, ossia quello dell'inidoneità dello scrutinio di lista alle condizioni della vita pubblica del tempo, caratterizzata – come già descritto – dall'influenza di notabili che operavano al di fuori di strutture organizzate.

La mancanza di partiti politici organizzati e ben radicati nella società civile, infatti, non rendeva possibile la formazione di liste omogenee di candidati per orientare il voto dell'elettorato, favorendo unioni fondate su accordi e alleanze di persone appartenenti a

partiti diversi che, come mise in evidenza Palma già nel 1885, costituirono la base del cosiddetto *trasformismo*[36].

Sulla base di questo, si può facilmente riscontrare l'ampia diffusione di prassi volte alla formazione di liste eterogenee rispetto ad una comunanza di fini, col risultato che le scelte dell'elettorato perdevano tutto il loro significato ideologico.

Nonostante ciò, va comunque considerato che la riforma elettorale del 1882 rappresentò un momento importante nel processo di democratizzazione dello Stato italiano, segnando il passaggio dallo "Stato monoclasse" dell'unificazione – caratterizzato dalla presenza di una ristrettissima classe elettorale – a uno "Stato pluriclasse", anche se dovranno comunque passare molti anni prima dell'introduzione di un sistema elettorale che coinvolgerà tutte le classi sociali, senza distinzione di censo e di cultura[37].

Il significato innovativo della riforma varata – sebbene le critiche verso lo scrutinio di lista – venne riconosciuto anche dai proporzionalisti, che la percepirono come il primo passo verso l'assunzione delle proprie tesi e verso nuove e più profonde riforme.

Ma di li a poco, nel 1885, dopo la morte di Mamiani l'Associazione si sciolse definitivamente, proprio quando in tutta Europa la causa proporzionalista acquisiva sempre più rilievo.

Nel 1886, infatti, ad Anversa si tenne il Congresso proporzionalista internazionale, e in questa occasione, su proposta dell'Associazione riformista belga, venne votato un ordine del giorno a favore del metodo D'Hondt[38].

In Italia i fautori del proporzionalismo presero le distanze da questo giudizio e sostennero ancora il metodo Hare perchè più idoneo a salvaguardare anche gli interessi della parte minoritaria della *public opinion*, ma in realtà soprattutto per il timore che con

---

[36] L. Palma, *Questioni costituzionali. Volume complementare del Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1885, p. 187.

[37] Lo "Stato pluriclasse" qui descritto, infatti, si rivolge al significativo allargamento dell'elettorato attivo che interessò però solo alcune classi sociali, e comunque soltanto i ceti più facoltosi.

[38] L'o.d.g. fu: «Il Congresso Internazionale per la rappresentanza proporzionale, riunito in Anversa per iniziativa dell'Associazione Riformista Belga, nel giorno 7, 8, e 9 agosto 1885, delibera: 1°, il sistema di maggioranza assoluta viola la libertà dell'elettore, provoca la frode e la corruzione e può dare la maggioranza della rappresentanza alla minoranza del corpo elettorale; 2°, la rappresentanza proporzionale importa il solo mezzo di assicurare il potere alla maggioranza reale del paese, il controllo delle minoranze, una rappresentanza esatta di tutti i gruppi importanti del corpo elettorale; 3°, Fatte tutte le riserve sull'apprezzamento delle necessità di ciascun paese, il sistema D'Hondt della concorrenza delle liste con numero di divisore, adottato dall'associazione belga, segna un progresso considerevole sui sistemi precedentemente proposti, ed implica un modo pratico e rigoroso di realizzare la rappresentanza proporzionale». V. Brandi, *La rappresentanza proporzionale al Congresso di Anversa*, 1886, in M. S. Piretti, *cit*., pp. 60-61.

il sistema D'Hondt si privilegiasse esclusivamente una rappresentanza di tipo partitico. Il miglior sistema elettorale auspicato era quello che permetteva di lasciare piena libertà all'elettore, e non solo nella scelta del partito, ma anche in riferimento ai singoli individui più adatti a rappresentarlo. I sistemi proporzionali basati sulla votazione e sulla ripartizione dei candidati per lista, invece, avrebbero riconosciuto all'elettore una libertà di scelta solo in riferimento al partito politico[39].

L'ostilità dei del primo movimento proporzionalista italiano verso il metodo D'Hondt, tuttavia, non trova la sua *ratio* esclusivamente nel timore di privilegiare eccessivamente le formazione partitiche, ma va analizzata anche alla luce di alcuni caratteri peculiari propri di una nazione giovane come era l'Italia di fine secolo. Sebbene formalmente unita, l'Italia restava ancora divisa in tante realtà territoriali tra loro molto diverse, e la cultura politica italiana stava proprio cercando di combattere quelle divisioni sociali e regionali che rendevano ancora più difficile l'evoluzione socio-politica del Paese. In un tale contesto, un metodo proporzionale come quello D'Hondt avrebbe potuto salvaguardare o alimentare – secondo i proporzionalisti italiani – le diverse subculture esistenti all'interno di società fortemente eterogenee[40], aggravando una condizione già abbastanza difficile come quella italiana.

Le riflessioni, nonché l'astio dei primi proporzionalisti italiani verso il modello proporzionale che si stava affermando rappresentano elementi che vanno necessariamente inseriti e analizzati alla luce dei mutamenti socio-politici che avevano investito la società italiana. Erano gli anni in cui cominciò a spostarsi il baricentro del potere politico italiano dal Parlamento – sempre più organo di registrazione del dibattito che si sviluppava nei diversi settori sociali – alla società civile, divenuta la sede privilegiata del dibattito politico[41].

In questo quadro, caratterizzato dall'affermarsi di un nuovo e particolare rapporto tra le Istituzioni e la società, è evidente che fossero i nascenti Partiti politici ad assumere un

---

[39] Con il sistema Hare, infatti, definito ancora oggi il sistema proporzionale più puro, si richiedeva agli elettori di disporre i candidati in ordine di preferenza, senza nessun riferimento al gruppo politico di appartenenza. Con il sistema D'Hondt, invece, l'elettore veniva posto di fronte a liste partitiche di nomi, e di conseguenza il voto non era mai diretto alla singola persona ma era influenzato dalla scelta del partito politico.

[40] Il sistema proporzionale secondo il metodo D'Hondt, infatti, venne adottato in Belgio e in Svizzera, due Paesi caratterizzati da realtà sociali e politiche fortemente diverse dalla società italiana.
Sulle critiche dei proporzionalisti italiani verso il metodo D'Hondt cfr. Bollettino n. 8 dell'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, 1885.

[41] Cfr. C. E. Traverso, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1983.

ruolo protagonista nella vita politica e istituzionale italiana, costituendo un elemento di novità anche nell'evoluzione del percorso che portò alla futura riforma elettorale proporzionale del 1919. Lo studio di tale iter, infatti, non può non considerare che proprio in quegli anni si imposero nella scena istituzionale italiana le prime organizzazioni di massa: nel 1882 venne fondato il Partito Operaio Italiano, che nel 1892 divenne il partito dei lavoratori italiani, e nel 1895 prese il nome di Partito Socialista Italiano; verso la fine del secolo si formò anche il Partito Repubblicano Italiano e nei primi anni del '900 nacque il Partito Radicale; nel 1919 il partito cattolico venne riconosciuto ufficialmente dalla Chiesa con il nome di Partito Popolare Italiano. Partiti politici, però, che a causa dell'assenza nell'ordinamento statutario del riconoscimento del diritto di associazione autonomo rispetto al diritto di riunione, vennero identificati come partiti politici *anti-sistema*, e per questo formalmente esclusi dall'organizzazione politica dello Stato[42].

Nonostante questo, lo sviluppo graduale e costante benché osteggiato da persecuzioni governative aveva rappresentato una totale novità nei contenuti e nello svolgimento della lotta politica, sia perché i nascenti partiti avevano assunto la rappresentanza di vasti settori delle classi subalterne, sia perché la loro organizzazione ebbe dei caratteri completamente nuovi rispetto ai vecchi partiti tradizionali. Questi, infatti, si identificavano in mere associazioni elettorali, strumenti di contatto e di propaganda in vista di consultazioni popolari politiche e amministrative, per di più formate – come già visto – intorno alla figura di notabili. Ad essi si contrapponevano, ora, partiti politici con strutture organizzative e capillarmente diffuse sull'intero territorio nazionale. Tutto ciò favoriva l'associazionismo di quanti si ritrovavano in comuni ideologie anche al di là dello scopo elettorale, una condivisione ideologica che ancora mancava a tutte le altre forze politiche.

[42] Anche il codice Zanardelli entrato in vigore il 1 gennaio 1890, nell'art. 251 definiva reato la costituzione di associazioni che alimentavano l'odio fra le classi sociali, e mettevano così in pericolo l'ordine pubblico. Disposizione, questa, che permise ai Governi italiani di adottare – tra la fine dell' '800 e il primo periodo del XX secolo – diversi provvedimenti contro alcune associazioni politiche, avvalendosi anche della facoltà di scioglierle nonostante non vi fosse nessuna specifica disposizione legislativa che lo consentisse. Dai primi anni dell'unificazione, infatti, furono numerose le dichiarazioni dei diversi Ministeri circa il divieto di formare associazioni, e nel 1894, con la legge 19 luglio n. 314 in materia di provvedimenti per la pubblica sicurezza, si vietarono le associazioni e le riunioni che avrebbero causato un disordine sociale (art. 5).

Questi nuovi caratteri del sistema politico influenzarono e portarono su un piano completamente diverso molte questioni sociali ed economiche, e mutarono completamente anche i tratti più salienti del movimento proporzionalista italiano.

1.2 I partiti politici e il movimento proporzionalista: l'iter politico e parlamentare della Legge elettorale del 1919

In un quadro contraddistinto dai più importanti cambiamenti del sistema politico italiano del XIX e del XX secolo, appare evidente che lo stesso dibattito sul sistema rappresentativo e sulle formule elettorali proporzionali cominciò ad assumere un carattere completamente diverso, basato soprattutto su logiche meramente politiche.

Se, come già descritto, nella prima fase proporzionalista i protagonisti furono specifiche personalità che con interventi di carattere personale diedero il miglior contributo possibile alla diffusione del consenso verso formule proporzionali, credo che si possa dimostrare che in questa seconda fase proporzionalista le istanze a favore di una riforma elettorale vennero portate avanti non più da singoli individui ma da interi gruppi organizzati, ossia da veri e propri partiti politici che – anche per interessi propri – perorarono la causa proporzionalista. È evidente, quindi, che il dibattito assunse un rilievo assai maggiore, e attraverso i rappresentanti parlamentari di tali gruppi organizzati, il tema proporzionalista entrò immediatamente nel calendario dei lavori della Camera dei Deputati.

I cattolici e i socialisti sostennero da subito un'ampia riforma elettorale, sottolineando che né il sistema maggioritario né lo scrutinio di lista introdotto con la legge del 1882, avrebbero agevolato la formazione di un corpo effettivamente rappresentativo dell'intera società.

Sulla scia di tali considerazioni, nel 1905 il socialista Lanini[43] in uno studio analitico dei voti ottenuti dai singoli deputati alle precedenti elezioni, mise in evidenza

[43] Pietro Lanini, ingegnere e sostenitore della linea riformista di Turati all'interno del movimento sindacale, fece parte della redazione di *Azione Socialista*, e tra il 1915 e il 1918 redasse il notiziario di informazione del Comitato nazionale per il munizionamento.

l'irrazionalità del sistema elettorale utilizzato, e dimostrò come ogni eletto socialista rappresentava 10.958 voti, mentre un deputato radicale ne rappresentava 3.738, un repubblicano 2.801 e un monarchico 2.358, sottolineando così l'ingiustizia del sistema maggioritario adottato in Italia[44].

Al contrario, la rappresentanza proporzionale avrebbe garantito ad ogni partito politico un numero di rappresentanti proporzionale alle sue forze, evitando così il formarsi di continue alleanze, nonché la formazione di un consenso elettorale su base meramente clientelare, rafforzando così il ruolo dei partiti e diminuendo l'influenza della corruzione elettorale[45].

I cattolici invece, pur riconoscendo l'importanza di un maggior coinvolgimento della popolazione nella direzione dello Stato, presero le distanze dall'idea di una riforma che avesse creato i presupposti per il consolidamento di un movimento proporzionalista anche in Italia. I cattolici sociali privilegiarono una rappresentanza dei cittadini di natura professionale, molto vicina al concetto di "rappresentanza degli interessi". Sostenevano una riforma che avesse investito sia la Camera dei Deputati che il Senato: la camera bassa doveva essere eletta a scrutinio di lista proporzionale, mentre il Senato doveva essere composto dalle rappresentanze dei corpi professionali, assumendo il ruolo di rappresentanza degli interessi[46].

Nonostante le divergenze tra i due più radicati partiti organizzati, le elezioni del 1913 determinarono uno spostamento dell'equilibrio politico a favore dell' "opposizione di classe" e misero ormai in evidenza la fine dell'egemonia liberale, fondata su prassi divenute inadeguate alle nuove caratteristiche della società moderna. Ma l'imminente scoppio del primo conflitto mondiale oscurò il dibattito sulla riforma elettorale, concentrando l'attenzione sulla disputa politico-istituzionale inerente l'adesione o il rifiuto del conflitto, che spaccò la nazione in due grandi fazioni: interventisti e neutralisti.

---

[44] P. Lanini, *Per la rappresentanza proporzionale. Ingiustizia del sistema maggioritario in Italia*, in *Critica Sociale*, 1905, n. 15, p. 9.

[45] P. Lanini,. *Per la rappresentanza proporzionale. La rappresentanza proporzionale e i partiti politici*, in *Critica Sociale*, 1905, n. 15, p. 84. L'autore affermò: «La rappresentanza proporzionale, offrendo una base essenzialmente politica alla elezione, conduce a più onesti costumi politici, ciò che la deve raccomandare vivamente all'attento esame di coloro che si preoccupano di migliorare e purificare la nostra vita pubblica alle sue stesse scaturigini».

[46] Su questo punto si veda M. S. Piretti, *cit.*, pp. 73 sgg.

Solo dopo la fine del primo conflitto mondiale, che oltretutto aveva radicalizzato le distanze tra lo Stato e la società civile, si riaccese il dibattito sui sistemi elettorali come strumenti per dare al nuovo Parlamento una composizione quanto più vicina a quella del Paese reale[47]. In vasti settori liberali e democratici, infatti, di fronte alle nuove caratteristiche del sistema politico-partitico, si guardava alla riforma della legge elettorale come uno strumento per superare i particolarismi del passato. Come abbiamo già visto, la lotta alla corruzione politica dei piccoli collegi uninominali era il motivo fondamentale per cui molti esponenti liberali si avvicinarono alla nuova legge proporzionale: i liberali riformatori, i radicali e i liberali democratici, infatti, erano ora tutti favorevoli all'introduzione di una rappresentanza di tipo proporzionale[48]. Di contro, però, esponenti di spicco del partito liberale italiano, come Einaudi, Croce e Orlando, si schierarono decisamente contro la proporzionale e a favore del sistema maggioritario uninominale[49].

Il dibattito per l'introduzione di un nuovo sistema di ripartizione dei seggi, quindi, ebbe inizio subito dopo la fine delle ostilità e la firma del decreto che dispose il suffragio universale maschile a 21 anni. Le discussioni ebbero inizio su una proposta di legge di iniziativa del deputato Camera che prevedeva l'utilizzo dello scrutinio uninominale per

---

[47] Con la fine della guerra, infatti, diversi furono gli interventi a favore di rimedi per concedere nuova forza alla funzione del Parlamento, ormai fortemente indebolito negli anni di guerra. Ma già durante il periodo del conflitto, emersero le prime proposte dirette a trovare dei nuovi strumenti, più efficaci di quelli esistenti, per il controllo del Parlamento sull'azione del Governo. Nel 1917 l'on. Sanarelli denunciò l'indebolimento della funzione di controllo della Camera rappresentativa sul potere esecutivo, sottolineando come in tempi normali, di pace, i diritti e l'azione del Parlamento non trovavano nessun limite all'infuori delle disposizioni previste nel proprio regolamento, ma con l'inizio dello stato di guerra, la necessità del Governo di agire senza trovare contestazioni, fu causa di una forte limitazione alla funzione di controllo del Parlamento stesso. Egli sostenne: «noi crediamo opportuna ed urgente una più diretta e fattiva valorizzazione non solo dei diritti, ma anche dell'opera del Parlamento». Per un approfondimento sull'opinione di Sanarelli si veda Sanarelli, *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1913-1917, Discussioni, tornata del 18/12/1917*, pp. 15189-15195. Anche Modigliani, nel 1918, denunciò la decadenza della funzione del Parlamento durante gli anni di guerra. Un indebolimento a tutto vantaggio del potere esecutivo. Per l'intervento di Modigliani si veda cap. 3, par. 3.1.

[48] Per uno studio più approfondito sulle posizioni della classe politica in merito alla necessità di una riforma del sistema elettorale in chiave proporzionalista è interessante l'analisi effettuata da Francesco Gui in *Riforme delle istituzioni e partiti* e, dello stesso autore, *La classe dirigente*.

[49] Infatti, nel 1945, dopo molti anni dalla prima introduzione in Italia del sistema proporzionale, V. E. Orlando attribuì a tale sistema elettorale la causa di «tutte le sciagure italiane, almeno nel campo politico». E. Bettinelli, *Alle origini della democrazia dei partiti*, p. 152.

L'opposizione dei liberali all'introduzione del sistema proporzionale venne poi criticata da Gaspare Ambrosini. Per il giuspubblicista questa rappresentava l'unico sistema che, riportando la disciplina nella vita politica italiana, avrebbe indotto anche il partito liberale ad organizzarsi. L'opposizione dei liberali era determinata, secondo l'autore, dal timore che la rappresentanza proporzionale avrebbe giovato e rafforzato esclusivamente i «partiti estremi», ossia il socialista e il popolare. Per un approfondimento si veda G. Ambrosini, cit., pp. 38 ss.

l'elezione dei deputati e l'introduzione dello scrutinio di lista per l'assegnazione dei seggi, presa in considerazione il 28 novembre 1918 e relativa alla modifica della legge elettorale politica[50].

Gli aspetti tecnici della nuova legge furono demandati ad una "Commissione speciale per la riforma elettorale", composta da 9 deputati, nominati uno per ogni Ufficio della Camera dei deputati.

La discussione giunse in aula solo il 28 febbraio 1919 con alcune mozioni e con l'importante mozione Turati a favore della rappresentanza proporzionale, lo scrutinio di lista e il la concessione del diritto di voto alle donne.

La maggioranza dei partiti e dei gruppi politici concordavano sulla necessità di introdurre una riforma elettorale, ma mentre l'introduzione dello scrutinio di lista e delle grandi circoscrizioni incontravano il favore di quasi tutti i soggetti politici, non tutti erano ancora favorevoli all'introduzione di un meccanismo elettorale proporzionale.

Di lì a poco, il 2 marzo 1919 il socialista Turati presentò la sua proposta a favore dell'introduzione di un sistema elettorale proporzionale, descritto come l'unico in grado di arginare il pericolo del malcontento di alcune classi, che avrebbe inevitabilmente portato a pericolosi movimenti di ribellione[51].

Di fronte alla proposta socialista, 66 deputati di diverso orientamento politico si riunirono fuori dall'Aula per discutere la linea proporzionalista presentata, e votarono una mozione a favore dello scrutinio di lista e della rappresentanza proporzionale, nonché la nomina di una Commissione per la redazione del relativo disegno di legge[52].

La proposta di Turati, però, e in generale le istanze a favore del proporzionalismo, vennero fortemente osteggiate dal Primo Ministro Orlando sia sul piano legislativo, in

---

[50] Il giolittiano Camera presentò la proposta di legge nell'aprile del 1918. Una proposta di riforma che prevedeva la sostituzione dell'art. 53, del T.U. della legge elettorale politica 26 giugno 1913, n. 821. Questa proposta, presentata il 20 aprile e letta il 25 del 1918, fu presa in considerazione solo nel mese di novembre dello stesso anno.

[51] Turati sostenne che «il miglior sistema elettorale forse non esiste. […] Vi sono altrettanti sistemi elettorali, di cui ciascuno è il migliore, a seconda del momento, degli ambienti, delle contingenze, della educazione e delle attitudini di ciascun popolo. E forse per questo il miglior sistema elettorale potrebb'essere quello che muta, quello che muore per cedere il posto ad un altro». F. Turati, , *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Discussioni, tornata del 6 marzo 1919*, *Leg. XXIV*, p. 18617.

[52] Il 5 marzo 1919, la mozione Turati, precisata nel suo contenuto e sottoscritta da 114 deputati richiese al governo Orlando di discutere nella seduta della Camera del giorno successivo, la seguente proposta: « La Camera delibera che le prossime elezioni debbano aver luogo a scrutinio di lista a larga base con rappresentanza proporzionale, e nomina una commissione di 15 membri perché entro il mese corrente presenti alla Camera il relativo disegno». Cfr. *Attività parlamentare dei socialisti italiani*, vol. V, T. 2, p. 244.

quanto egli stesso si dichiarò contrario alla rappresentanza delle minoranze, sia sul piano meramente politico, in quanto considerava inaccettabile che particolari pressioni esercitate dalla società potessero limitare l'autonomia del Parlamento, spingendo l'organo supremo a legiferare su spinta di pressioni provenienti dal tessuto sociale.

Intanto la Commissione speciale nominata sulla proposta presentata da Camera iniziò il 6 marzo 1919 i propri lavori per l'esame della proposta di legge presentata da Camera e portarono alla redazione di due diverse relazioni, entrambe presentate all'assemblea dei deputati l'8 marzo 1919: l'una approvata dalla maggioranza della Commissione e redatta da Micheli; l'altra, della minoranza, redatta dallo stesso Camera[53].

Nella relazione di Micheli, che riprese integralmente il progetto Turati, furono fissati i parametri che fecero della proporzionale una vera e propria riforma di carattere prevalentemente politico, primo fra tutti l'emergere dei Partiti come elemento fondamentale del sistema socio-politico, a cui non poteva essere negato anche un «parziale riconoscimento giuridico»[54]; nella relazione di minoranza, invece, venne posta maggiore enfasi sullo scrutinio di lista e all'introduzione della rappresentanza degli interessi[55].

Tuttavia dopo la presentazione delle relazioni della Commissione, in aula non venne avviata alcuna discussione sul progetto di legge a causa della crisi governativa, che il 19 giugno 1919 portò alle dimissioni del Gabinetto Orlando.

Immediatamente dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, a Governo dimissionario, Turati – forte dell'appoggio di tutto lo schieramento proporzionalista – richiese alla Camera di continuare la discussione sulle relazioni di minoranza e di maggioranza della Commissione speciale per la riforma elettorale, nonostante il

---

[53] Per quanto riguarda la composizione della Commissione, furono nominati membri di essa i deputati De Viti De Marco, Bevione, Baulini, Pietravalle, Landucci, Maragoni, Micheli, Camera e Daneo, e soltanto due membri di essa si dichiararono contrari alla rappresentanza proporzionale (i deputati Daneo e Camera).

[54] G. Micheli, *Relazione di maggioranza*, in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXIV, Documenti, 1065/A*, p. 4.

Il progetto presentato dalla maggioranza della Commissione ricalcava quasi integralmente il progetto di legge presentato da Turati alla Camera il 6 marzo 1919. M. S. Piretti, *cit*., pp. 182-184.

[55] Camera propose l'introduzione di una rappresentanza degli interessi mediante la riduzione dell'Assemblea eletta a suffragio universale a 408 deputati, per lasciare la possibilità di eleggere gli altri 100 deputati direttamente dalle organizzazioni del proletariato, dalle organizzazioni culturali, economiche e sociali. La proposta presentata diceva: «Cento deputati saranno detratti dalla regola comune di votazione, contenuta negli articoli precedenti, ed eletti col sistema del voto unico dalle organizzazioni riconosciute nel paese come le rappresentanti delle relative classi proletarie, culturali, economiche e politiche, in parti eguali di venticinque per ciascuna classe […]». La Relazione di minoranza in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XXIV, Documenti N. 1065/A*, pp. 19 e sgg.

Governo Orlando si fosse ormai dimesso. Turati giustificò questa sua richiesta sostenendo la piena autonomia della Camera dal Governo, e sottolineando in realtà la vera supremazia della sovranità popolare[56]. Ma questa particolare richiesta di Turati – con la quale il deputato socialista riaffermava il ruolo centrale della Camera, anche nella possibilità di auto-convocazione in assenza di un Governo[57] – venne frenata da chi vide in questo tentativo l'irrimediabile crisi dei meccanismi che reggono i sistemi rappresentativi[58]. Passò, invece, una mozione del deputato Sacchi che, insieme ad altri deputati chiedeva il rinvio della discussione sulla legge elettorale al momento in cui si sarebbe insediato un nuovo Ministero[59].

Dopo l'approvazione della Camera di dilazionare la discussione sulla proporzionale a Governo insediato, l'introduzione di una nuova legge elettorale su basi proporzionali divenne uno dei temi forti del successivo governo, un grande successo sia per Turati che per i sostenitori della rappresentanza proporzionale.

Quando Nitti accettò l'incarico di formare un nuovo Governo e presentò il proprio programma alla Camera, infatti, la riforma elettorale occupava una posizione preminente[60]. Lo stesso Presidente del Consiglio dichiarò l'urgenza della riforma del meccanismo di elezione dei componenti della Camera e di distribuzione dei seggi, sottolineando che «il Governo desidera[va] lavorare con ogni tenacia, non solo perché la riforma [venisse] approvata, ma perché [venisse] approvata nel più breve tempo possibile», e per far si che ciò potesse realizzarsi era necessario sopprimere ogni forma di sterile controversia pur di giungere ad un risultato auspicato da più parti[61].

---

[56] F. Turati, *La proposta Turati per la continuazione dei lavori*, in Corriere della Sera, a. 44, n. 170, 20 giugno 1919, p. 1, col. 6 e p. 2, col. 1.

[57] S. Noiret, *cit*., Manduria-Bari-Roma, 1994, p. 83.

[58] La proposta turatiana venne considerata inaccettabile da numerosi esponenti parlamentari, tanto che la pregiudiziale presentata dal vice presidente della Camera On. Alessio venne rifiutata con 205 voti contro 97.

[59] Sulla sospensiva Sacchi votarono i 310 deputati presenti in aula: di questi, 81 si pronunciarono contro la dilazione proposta, mentre 229 accettarono la proposta.

[60] Dopo la caduta di Orlando, il 27 giugno 1919 si costituì il primo Ministero Nitti. Un governo che da subito si trovò a fronteggiare gravissime difficoltà sia di carattere meramente politico, per la mancanza di una maggioranza che avrebbe dovuto sostenerlo, sia di carattere economico e sociale, a causa della necessaria ricostruzione postbellica di un Paese travolto da contrasti ideologici e tensioni sociali. Inoltre la vasta opposizioni di larghi settori della Camera contro la sua politica gli rendeva estremamente difficoltoso il cammino. Nitti però, di fronte all'inefficienza e all'instabilità dei Ministeri, voleva assolutamente il rilancio del sistema parlamentare e, nella speranza di consolidare le basi popolari e di favorire quell'incontro tra proletariato riformista e borghesia che gli appariva indispensabile per la difesa delle istituzioni democratiche, acconsentì all'introduzione della legge elettorale proporzionale richiesta da coloro che desideravano l'avvio a nuovi equilibri politici. Su questo punto C. Ghisalberti, *cit*.

[61] F. Nitti, *Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Discussioni, Leg. XXIV*, p. 19057.

Nei confronti della riforma elettorale, Nitti cercò di assumere il ruolo di mediatore tra i due principali schieramenti: il gruppo giolittiano – che non era favorevole alla riforma proporzionale – e quello dell'Associazione proporzionalista milanese, costituitasi a Milano già dal 1911. La nuova Associazione proporzionalista assunse dei caratteri radicalmente diversi all'originaria Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale dell'epoca liberale. Fu fondata soprattutto per opera di Alessandro Schiavi, con lo scopo – come sanciva il suo statuto – di studiare e propagandare la Rappresentanza Proporzionale, indipendentemente da ogni tendenza di partito». L'Associazione reputava iniquo il sistema elettorale vigente in Italia, appoggiando invece un sistema elettorale proporzionale che avrebbe elevato il tenore delle campagne elettorali, che obbligatoriamente sarebbero state svolte su precisi programmi di partito; avrebbe ridotto l'astensionismo, in quanto ogni elettore ha certezza del proprio voto; avrebbe dato spazio a tutti quei partiti che avevano una reale forza nella società; avrebbe permesso ai cittadini di presentare liste anche al di fuori di liste ufficiali e, infine, avrebbe assicurato l'elezione di uomini di grande valore appartenenti ai singoli partiti, elevando così il livello intellettuale e morale del Parlamento [62].

Di fronte alle proposte di riforma il gruppo giolittiano attaccò fortemente il progetto di legge Turati e la relazione Micheli, e ad opera dell'on. Peano venne presentato immediatamente un emendamento con cui si proponeva l'introduzione di liste elettorali aperte e libere[63] e l'adozione del sistema del "voto aggiunto", o *panachage*, che avrebbe dato all'elettore la facoltà di comporre la lista a suo piacimento, in base alle candidature legalmente dichiarate senza tenere conto del partito politico. Un sistema, quindi, in contrapposizione a quello della lista bloccata, sebbene entrambi presentati come strumenti a salvaguardia della libertà dell'elettore.

Di fatto, però, il sistema proposto da Peano impediva l'effettivo passaggio dal vecchio sistema della politica degli individui a un nuovo sistema, al centro del quale dovevano esserci i partiti politici responsabili di presentare le liste rigide. Al contrario, invece, il *panachage* aveva la funzione di permettere ancora quegli accordi segreti tra candidati di

---

[62] L'*Associazione Proporzionalista Milanese* svolse la propria attività dal 1911 al 1923, quando, dopo la modifica della legge elettorale, fu trasformata nell' "Associazione italiana per il controllo democratico", su esempio dell'inglese "Union of democratic control".

[63] C. Peano, *I vari sistemi della rappresentanza proporzionale*, in *Nuova Antologia*, n. 284, 16 aprile 1919, pp. 421 sgg.

liste concorrenti, nonché i patteggiamenti che avevano caratterizzato tutta l'età giolittiana.

Da ciò si evince come la difesa del *panachage* equivaleva a difendere il vecchio sistema, nonché a inserire alcuni dei vecchi meccanismi tipici dell'età giolittiana al fine di attutire la funzione e gli effetti della rappresentanza proporzionale pura[64].

Proprio per queste sue caratteristiche, sul *panachage* sia i socialisti che i cattolici si dimostrarono fortemente contrari, riconoscendo a tale sistema una valenza distruttiva rispetto all'essenza stessa della legge elettorale, che avrebbe invece dovuto favorire essenzialmente le organizzazioni di partito e non i singoli individui.

Da parte socialista, Turati ed Ettore Ciccotti, un ex deputato del Psi, intervennero con forza a difesa del sistema delle liste bloccate, così come Don Sturzo, del partito popolare, che si ribellò all'idea dell'introduzione del voto aggiunto in quanto distruttivo del tentativo dei partiti di modificare il sistema politico dell'Italia liberale tramite una nuova legge elettorale.

Il 24 luglio 1919, per tentare di raggiungere un compromesso tra i difensori dell'emendamento Peano e delle piccole circoscrizioni da una parte, e i promotori della rappresentanza proporzionale e dello scrutinio di lista dall'altra, Nitti convocò i maggiori protagonisti del dibattito (Sonetti, Luzzatti, Calandra, Federzoni, Daneo, Barzilai, Cocco-Ortu, Bissolati, Riccio, Bonomi, Meda, Peano, Sacchi, Micheli, Camera, Credaro, Alessio, Modigliani, Turati, Ranieri, Porzio, Bianchi, De Viti De Marco) in una riunione che si concluse con la richiesta alla Commissione in carica di elaborare una nuova proposta condivisa. Ma davanti alla difficoltà di conciliare i due opposti schieramenti, il Governo si dichiarò sia a favore del *panachage* – osteggiato dagli esponenti dei partiti organizzati – sia a favore delle grandi circoscrizioni (in contrapposizione a quanto voluto dal gruppo giolittiano, che spingeva per l'istituzione di piccole circoscrizioni elettorali).

Da ciò è evidente che il Governo intendeva assicurare la libertà dell'elettore contro il sistema delle liste di partito, anche nel caso in cui l'emendamento Peano non fosse stato accettato interamente.

Seguirono altri incontri della Commissione il 25 e il 26 luglio, fino a che la discussione arrivò in aula. Il 31 luglio, prima del voto su ogni singolo articolo del progetto di legge,

---

[64] S. Noiret, *cit.*, Manduria-Bari-Roma, 1994, p. 84.

ebbe luogo un'ultima discussione in aula pro o contro la rappresentanza proporzionale, con una votazione in merito al principio proporzionalista stesso[65]. Fu votato il seguente ordine del giorno: «La Camera affermando la necessità della riforma elettorale sulla base del sistema proporzionale passa alla discussione degli articoli». Nitti pretese che si votasse l'odg separato in due parti. La prima parte, «La Camera afferma la necessità della riforma elettorale», fu adottata quasi all'unanimità dei presenti; la seconda parte dell'odg, che chiedeva la proporzionale, ricevette 277 voti favorevoli contro 38 contrari. Venne così approvato l'odg che pose le basi di un radicale mutamento nel sistema politico del Regno d'Italia.

Il 2 agosto iniziò la discussione del testo articolo per articolo, e i temi su cui si concentrò il dibattito in aula furono l'ampiezza dei collegi (art. 1), le direttive relative alla presentazione delle liste e l'impossibilità di presentare candidature multiple (art. 2), la stampa della scheda da parte dello Stato (art. 5), il formato della scheda e le modalità di votazione (artt. 6-7), le norme per il computo dei voti e l'attribuzione dei seggi (art. 12), la formazione dei collegi demandata al Governo (art. 18).

Nonostante sia stata molto vivace la discussione in aula, gli articoli passarono quasi interamente nella formula originaria, sotto il costante invito da parte del Governo a votare il testo proposto senza modificarlo con emendamenti di qualsiasi tipo.

La legge di riforma del sistema elettorale in senso proporzionale fu definitivamente approvata alla Camera il 9 agosto 1919[66]. L'11 agosto Nitti presentò il testo al Senato che dichiarò il suo pieno assenso.

Così il 15 agosto 1919 venne emanata la nuova legge elettorale n. 1401, che introdusse per la prima volta in Italia la rappresentanza proporzionale.

Di seguito, dopo pochi giorni dall'emanazione della nuova legge elettorale, il 3 settembre alla Camera fu votata la nomina della Commissione che avrebbe dovuto presentare al Governo le proposte di accorpamento delle circoscrizioni provinciali, ma

---

[65] In questa occasione Nitti annunciò che il Governo avrebbe votato a favore della legge e che egli avrebbe considerato «come un atto non amichevole quello degli amici che dessero alla riforma voto contrario, ma dopo questa precisa dichiarazione, aggiungo che non porrò sulla riforma la questione di fiducia». Nitti lasciò, quindi, libero il Parlamento di pronunciarsi sulla proporzionale, giustificando questa sua decisione per il fatto che era opportuno, in un momento così particolare per lo Stato italiano, non legare tutta la situazione politica e la stabilità governativa a questa riforma elettorale. Su questo punto e sulla posizione di Nitti si veda S. Noiret, *cit*., Manduria-Bari-Roma, 1994, pp. 99-101.

[66] L'atteggiamento dei deputati della maggioranza ministeriale era sempre più favorevole alla legge. Forse per manifestare la loro vicinanza al Governo, nella speranza che li avrebbe appoggiati nella futura campagna elettorale per le elezioni del novembre 1919.
Nella votazione finale 277 furono i voti favorevoli contro 38 voti contrari

fuori da ogni aspettativa il risultato fu sconcertante: la composizione della commissione era nettamente di carattere anti-proporzionalista, e ciò significava non altro che il sabotaggio definitivo della riforma[67]. Proprio per questo, Turati decise di presentare le sue dimissioni dalla Commissione per le circoscrizioni, criticando amaramente l'operato di Nitti, «sempre disposto a mantenere l'equilibrio con ogni meschino mezzo»[68].

Il risultato ottenuto dalla politica del Ministero Nitti fu l'introduzione di un sistema elettorale ibrido, che non tutelava né la vecchia classe dirigente, né le associazioni politiche di massa. La nuova legge, infatti, prevedeva l'introduzione di liste elettorali aperte (secondo il sistema del *panachange*); una maggioranza di piccole circoscrizioni su base provinciale; un divisore elettorale per l'assegnazione dei seggi ai singoli candidati solo parzialmente ispirato al sistema proporzionale D'Hondt. Caratteri, questi, che permettevano di attutire fortemente l'impatto del passaggio dal sistema maggioritario al sistema proporzionale.

In generale, un secondo aspetto che merita attenzione è quello inerente le analogie e soprattutto le divergenze tra il sistema proporzionale adottato in Italia e quello adottato in Belgio, sempre basato sul metodo D'Hondt. Come sostenne Douverger, già il metodo proporzionale elaborato da D'Hondt tendeva a favorire i partiti più forti a svantaggio di quelli di minore entità; ma mentre il sistema belga cercava di attutire i vantaggi per i partiti più grandi rispetto a quelli minori, i correttivi introdotti dai legislatori italiani del 1919 riuscirono a rendere notevolmente più deboli gli effetti proporzionali della nuova legge[69].

L'aspetto fondamentale a conferma del ridimensionamento degli effetti del sistema proporzionale fu proprio l'introduzione del *panachage*, che in caso di liste elettorali incomplete prevedeva la possibilità di aggiungere alla scheda nomi di candidati anche appartenenti ad altre liste concorrenti. Questo facilitava trasferimenti ed alleanze tra varie liste costituzionali antagoniste e – come ha affermato Duverger – rappresentava

---

[67] Nella votazione della Commissione la Camera appoggiò la proposta del Governo che aveva presentato una lista di maggioranza composta da Alassio, Calisse, Camera, Dello Sbarba, Sant'Onofrio, La russa, Peano, Porzio, Micheli e Turati. Tutti i deputati, tranne gli ultimi tre, erano convinti anti-proporzionalisti.

[68] F. Turati - A. Kuliscioff, *Carteggio*, p. 194. Così Turati espresse il proprio risentimento: «[Nitti] dà a noi la proporzionale e agli avversari il sabotaggio della proporzionale, e così tutti a posto»..

[69] Il sistema proporzionale adottato in Italia, infatti, prevedeva soltanto una parte del procedimento belga di assegnazione dei seggi: la cifra elettorale di ogni lista veniva divisa per 1, 2, 3, ecc. fino a raggiungere il numero di seggi da attribuire, e gli x quozienti più elevati davano diritto ad un seggio, mentre il metodo D'Hondt utilizzato in Belgio oltre al procedimento descritto, prevedeva anche una seconda divisione di ogni cifra di lista per il "minor quoziente".

l'anello di congiunzione tra il vecchio e il nuovo, ovvero un vero e proprio compromesso tra un sistema proporzionale che avrebbe obbligato il mondo politico ad organizzarsi in partiti politici concorrenti e il vecchio sistema, in cui predominavano i singoli individui e la loro influenza a livello locale, mantenendo vivi alcuni aspetti personalistici e clientelari del vecchio sistema liberale.

Di fatto, nelle elezioni del 1919 la diversità geografica, culturale e sociale che caratterizzava l'Italia, nonché la disparità fra le circoscrizioni, portarono a risultati elettorali più vantaggiosi alle forze politiche tradizionali[70].

Ma nonostante la presenza di tutti i correttivi alla proporzionale previsti per favorire le vecchie forze politiche, e sebbene si osservò un raggiungimento della maggioranza relativa alla Camera da parte dei vecchi partiti tradizionali, le elezioni del 1919 portarono dei risultati tendenzialmente assai favorevoli anche ai nuovi partiti politici di massa[71]. Il Partito socialista – con 156 seggi – e il Partito popolare – con 100 seggi – ottennero un importante successo. Quindi, proprio quei partiti che per tutto l'800 furono considerati "partiti anti-sistema" e che le forze politiche tradizionali si erano impegnate a mantenere ai margini della rappresentanza politica, insieme detenevano ora la maggioranza reale all'interno della Camera dei deputati. La responsabilità di questo può essere certamente attribuita al forte astensionismo dei ceti più vicini ai liberali, ma apparve evidente che il sistema proporzionale tendeva comunque a privilegiare nettamente i partiti organizzati, penalizzando così le forze non ancora strutturate organicamente e capillarmente presenti nel tessuto sociale[72].

La nuova Camera era ora caratterizzata dalla presenza compatta di due raggruppamenti parlamentari a struttura rigida, quello socialista composto da 156 deputati e quello popolare di 100 membri. Le tradizionali formazioni politiche che avevano in passato

---

[70] È importante notare che per le elezioni del 1919 il rapporto tra la popolazione e i deputati da eleggere (quindi tra il numero dei deputati da eleggere e il collegio) era quello stabilito nel 1881. Quindi, per stabilire il numero di deputati da eleggere in ogni singola zona non si tenne conto delle importanti mutazioni demografiche che si ebbero nel periodo di intensa industrializzazione e urbanizzazione del paese tra il 1880 e la fine della guerra, e questo favorì il mantenimento di alcuni vecchi equilibri di potere.

[71] Il PSI ottenne 156 seggi con 1.834.792 voti, il PPI 100 seggi ottenendo 1.167.354 voti, e la vecchia maggioranza costituzionale 252 seggi.

[72] Già prima delle elezioni la spinta verso un'organizzazione partitica solida fu l'oggetto di un articolo del Corriere della Sera in cui, descrivendo l'organizzazione delle elezioni nelle singole circoscrizioni, si pose l'attenzione sulla necessità dei candidati di unirsi intorno a precisi programmi, e questo fece emergere come anche i partiti medi che erano i più disorganizzati furono indotti a sostituire alle vecchie organizzazioni locali, fondate sui singoli individui, nuove organizzazione fondate su precisi programmi. Cfr. *Un primo bilancio della proporzionale*, in «Corriere delle Sera», a. 44, n. 308, 8 novembre 1919, p. 1.

sorretto la grande maggioranza giolittiana ottennero solo 252 seggi, che non costituivano neanche la metà dell'intera assemblea composta da 508 membri.

Quindi nel 1919 le forze di tradizione risorgimentale, le uniche fino ad allora riconosciute istituzionalmente, non assumevano più il ruolo di arbitri incondizionati della vita italiana[73].

Tuttavia si ritiene che il risultato finale di questo ampio e lungo dibattito sulla riforma elettorale non portò – come invece avevano auspicato i più vivi sostenitori della riforma – ad una supremazia assoluta dei partiti politici, che al contrario ne uscirono fondamentalmente sconfitti, senza l'ottenimento di alcun riconoscimento giuridico. Da ciò emerge in tutta la sua evidenza come il sistema proporzionale adottato in Italia fu il frutto di una scelta chiaramente politica, finalizzata a limitare i possibili effetti dirompenti di un sistema elettorale veramente proporzionale, nonché a mantenere alcune zone di potere in mano alla vecchia classe dirigente liberale[74].

Del resto, come ha affermato M. S. Piretti nel 1990, in un sistema politico come quello dell'Italia liberale, caratterizzato da una variegata rosa di consensi intorno al tema della proporzionale, questo fu il massimo risultato che le forze politiche riuscirono a raggiungere.

Nonostante questo, non può essere sminuito l'impatto che la riforma elettorale ebbe sull'intero sistema politico italiano e in particolare sull'organizzazione delle Camere, poiché essendo il partito a compilare le liste elettorali, le organizzazioni politiche controllavano anche i propri deputati una volta eletti. Così all'interno della Camera i raggruppamenti parlamentari non si componevano più di deputati riuniti sulla base di idee analoghe, ma rappresentavano gli esponenti di uno stesso partito politico, eletti in

---

[73] Ghisalberti sostiene, infatti, che in quelle circostanze la riforma elettorale significò un errore politico per le forze di tradizione liberale e una tragedia per il regime parlamentare; così anche Mazzoni Honorati, per il quale la riforma elettorale del 1919 si mostrò politicamente sbagliata per l'Italia liberale, causa di importanti conseguenze per la composizione e la formazione dei governi. La rigidità della struttura partitica rendeva impossibile arrivare a soluzioni di compromesso che da sempre avevano consentito la formazione della maggioranza parlamentare.

[74] In realtà, però, secondo Ghisalberti la decisione di Nitti di concedere la proporzionale e lo scrutinio di lista ad un corpo elettorale ancora impreparato e non sicuro nei suoi convincimenti democratici, fu un errore fatale rispetto alla difesa della vecchia classe dirigente. In questo modo Nitti, senza preoccuparsi delle conseguenze che sarebbero derivate dal cambiamento del sistema elettorale e dall'introduzione dello scrutinio di lista – che invece avrebbero dovuto apparirgli in tutta la loro gravità, anche a causa della profonda trasformazione subita dalla società italiana nel corso della guerra – di fatto favorì la disgregazione finale del regime e dello Stato liberale in Italia. Cfr. C. Ghisalberti, *cit.*, 2002, pp. 331 ss.

quanto aderenti ad una specifica organizzazione e portatori di ideologie determinate, spesso in contrapposizione a quelli di altri partiti.

Questa nuova struttura della Camera richiese necessariamente un adeguamento delle norme regolamentari, soprattutto perché non era più possibile adottare il vecchio sistema del sorteggio per la nomina degli Uffici. Così nel 1920, la necessità per i partiti di un'efficace organizzazione politica sia all'interno della società civile che nel Parlamento, divenne più marcata e definitiva con la riforma del regolamento interno della Camera dei Deputati. Tale riforma mise fine alla vecchia disputa tra i sostenitori del "sistema degli Uffici" e di quello delle "tre letture" per l'esame preliminare dei progetti di legge, e inoltre, prevedendo l'istituzione di Commissioni parlamentari permanenti con competenze specifiche per ogni singola materia[75], introdusse l'obbligo di formazione dei cosiddetti *Gruppi parlamentari*, a cui ogni deputato doveva obbligatoriamente entrare a far parte.

Così nel 1920, a seguito del ruolo elettorale attribuito ai partiti vennero istituzionalizzati anche i Gruppi parlamentari all'interno delle Camere, il cui riconoscimento contribuì a dare per la prima volta al *partito politico* un significato istituzionalmente rilevante.

Questo costituì un passaggio importantissimo per il sistema istituzionale italiano, che solo dopo la fine del primo conflitto mondiale cominciò a mutare radicalmente. Forse fu proprio la grande guerra, con le sue conseguenze devastanti sia per i Paesi vincitori che per quelli vinti, a influenzare e ad accelerare il processo evolutivo che lentamente aveva già iniziato il suo corso. Come affermò il senatore Francesco Ruffini, «troppi dolori e troppi danni si sono abbattuti anche sui vincitori, perché – pur nella giusta esaltazione della vittoria – essi non pensino che qualche cosa bisogna che si muti radicalmente nel mondo, perché l'umanità non abbia più da rivivere un'ora somigliante della sua storia. Ma, poiché ogni mediato e sostanziale rinnovamento nell'ordine morale o sociale o anche solo economico è impossibile, si preme da ogni parte sopra gli ordinamenti

[75] In sostituzione dei nove Uffici furono istituite nove Commissioni parlamentari permanenti con competenza specializzata per le singole materie: affari interni, ordinamento politico e amministrativo, igiene e sanità; rapporti politici con l'estero e le colonie; finanze e tesoro; esercito e marina militare; lavori pubblici e comunicazioni; economia nazionale; legislazione di diritto privato, affari di giustizia e culto, autorizzazione a procedere; istruzione pubblica e belle arti; legislazione sul lavoro, emigrazione, previdenza sociale.
I membri delle Commissioni erano designati dai gruppi parlamentari in proporzione al numero dei propri iscritti.

costituzionali, i soli che consentano la speranza, o forse anche semplicemente la illusione, di un pronto e tangibile successo»[76].

** ** **

Pertanto, l'entrata in vigore della nuova legge elettorale proporzionale segnò effettivamente l'inizio del "predominio" dei partiti nella vita politica e istituzionale italiana, riconosciuti di fatto come le uniche associazioni – sempre più strutturate – che riuscivano ad interpretare e a sintetizzare le pressioni provenienti dalla società.

Cambia radicalmente, all'interno del sistema politico italiano, il rapporto tra i cittadini e lo Stato, che già con l'introduzione del suffragio universale maschile assunse dei caratteri innovativi rispetto al passato.

Con l'affermazione dei partiti di massa, nonché con il ruolo protagonista da loro assunto nella competizione elettorale secondo il modello della nuova legge proporzionale, nel rapporto tra i cittadini e lo Stato il modello «individualistico atomistico» – come lo definì Ambrosini – fu sostituito da un «principio associazionistico». La debolezza dell'individuo di fronte allo Stato cominciava ad essere gradualmente superata, e le istanze individuali trovavano una sintesi e una rappresentanza nelle associazioni partitiche[77].

---

[76] F. Ruffini, *Guerra e riforme costituzionali*, 1919, in P. Pombeni, *Potere costituente e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1992.

[77] Cfr. G. Ambrosini, *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, in *La Voce*, Firenze, 1921, pp. 11-20. Per comprendere questo passaggio è necessario soffermarsi sulle origini del principio individualistico, individuate in Francia alla fine del XVIII secolo, quando per abbattere l'antico regime ed istaurare un ordine nuovo, la rivoluzione soppresse le corporazioni, le associazioni di persone appartenenti alla stessa classe sociale, nonché tutte le associazioni formatesi sulla base dell'appartenenza ad una stessa categoria o professione: «Procedendo alla proclamazione solenne della libertà individuale, credette inoltre necessario assicurarla non solo con lo svincolare gli individui dagli antichi legami corporativi, ma anche col precludere con proibizioni tassative agli individui la possibilità di stringere nuovamente, sia nel campo economico che politico, dei legami in qualsiasi modo simili a quelli aboliti. Il nuovo ordinamento mise così a base dell'ordinamento economico e politico gli individui, o singolarmente, o considerati nel loro complesso ideologicamente raggruppati e fusi nel grande organismo della nazione, ma mai come facenti parte di quegli organismi più piccoli formatisi spontaneamente per l'avvicinamento degli individui della stessa condizione, classe o professione, e funzionanti quasi da entità intermedie tra l'individuo e lo Stato. […] È evidente che, dettando questa proibizione, il nuovo ordinamento costituzionale cadeva in una grave contraddizione di principio in quanto, dopo di aver proclamato solennemente il diritto alla libertà, toglieva ai cittadini una delle esplicazioni più comuni e necessarie della libertà: il diritto di associarsi». In un sistema come quello appena descritto, anche la condizione dei cittadini subiva delle forti ripercussioni, e Ambrosini riconobbe nel cittadino un individuo privo di qualunque potere, «posto direttamente di fronte ad uno Stato accentratore ed onnipotente». Questa condizione dell'individuo, secondo il giuspubblicista caratterizzava anche la realtà italiana, e in tale circostanza si impose una radicale riforma che coinvolse le Istituzioni.

La rappresentanza proporzionale, quindi, aveva ormai posto le fondamenta di un radicale rinnovamento che vedeva alla base dell'ordinamento politico elettorale non più singoli individui ma gruppi omogenei di elettori, «nuove entità – come li ha definiti Ambrosini – che ven[ivano] così a funzionare come organismi intermedi tra gli individui e lo Stato», e di conseguenza il principio associazionistico si pose anche alla base della formazione e dell'organizzazione dell'organo rappresentativo[78].

[78] Di parere completamente diverso fu invece Raggi, che nella recensione al testo di Ambrosini del 1921 criticò la sua tesi sul passaggio dal "principio individualistico" a quello "associazionistico" dopo l'introduzione della proporzionale affermando: «A me sembra che malgrado l'importanza pratica data ai partiti, esteriorità che sembra deporre in senso contrario, la proporzionale nel suo spirito teorico costituisca la valorizzazione più completa e perfetta dell'individualismo». L. Raggi, *Recensione a Gaspare Ambrosini, Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia e giurisprudenza amministrativa esposta sistematicamente*, 1921, parte prima, pp. 523-526, p. 524.

CAPITOLO II

I PARTITI POLITICI NEL PARLAMENTO ITALIANO: L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEI GRUPPI PARLAMENTARI NEL 1920

Un'analisi dei Gruppi parlamentari italiani, della loro genesi ed evoluzione all'interno del sistema politico, nonché delle loro specifiche funzioni, richiede un'attenzione particolare ai mutamenti socio-politici che caratterizzarono l'Italia tra la fine dell'800 e l'inizio del nuovo secolo.

Pertanto, la consequenzialità tra l'affermarsi delle prime forme partitiche e l'istituzionalizzazione dei Gruppi parlamentari rappresenta il punto di partenza per l'osservazione e la valutazione delle caratteristiche proprie dei Gruppi, e del rapporto vigente tra questi e i partiti politici.

I Gruppi parlamentari vennero introdotti in Italia nel 1920 a seguito di una radicale riforma del regolamento della Camera dei Deputati, e dalla ricostruzione del dibattito parlamentare sulla riforma[79] si evince il ruolo protagonista dei deputati esponenti di spicco dei nascenti partiti politici di massa, fautori indiscussi di questo innovativo modello organizzativo basato sulla creazione di gruppi stabili e definiti.

Già nei primi anni del XX secolo le associazioni organizzate che promanavano direttamente dalla società civile cominciarono ad assumere un ruolo sempre più centrale nella vita dello Stato, e con le elezioni del 1913 riuscirono a conquistare un notevole numero di seggi rispetto alle tornate elettorali precedenti, ad esclusivo svantaggio dei partiti della classe dirigente liberale.

I fattori che caratterizzarono tale esito elettorale furono di diversa natura: l'allargamento del suffragio, l'elevato astensionismo, il mutamento della classe politica costituiscono tutti elementi che condizionarono fortemente l'esito della competizione

[79] La riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1920 abolì il vecchio sistema organizzativo dei lavori dell'Assemblea, basato sulla formazione degli Uffici secondo la logica del sorteggio, e lo sostituì con l'introduzione di Commissioni permanenti competenti per materia composte proporzionalmente dai Gruppi parlamentari.

elettorale, e rappresentano altresì variabili facilmente riconducibili ad una significativa trasformazione del sistema politico italiano, in cui appare con evidenza la fine di quell'egemonia liberale la cui prassi sembra essere divenuta ormai inadeguata alle nuove caratteristiche della società moderna.

Il susseguirsi di eventi così significativi non creò immediatamente le condizioni per un riconoscimento dei Gruppi politici all'interno delle Aule parlamentari, ma alimentò dapprima – come descritto nel capitolo precedente – il dibattito sui sistemi elettorali quali strumenti atti a fornire al Parlamento una più equa struttura interna, ovvero per creare un'assemblea quanto più simile alla volontà elettorale. Nel capitolo precedente abbiamo osservato l'iter che portò alla definitiva introduzione della legge elettorale proporzionale del 1919, ponendo particolare attenzione al ruolo svolto dai partiti politici nel compimento del processo di riforma. L'impegno dei partiti verso l'affermazione del proporzionalismo e, di conseguenza, volto all'introduzione di una nuova Legge elettorale, rappresenta un aspetto propedeutico ai profondi cambiamenti che caratterizzarono il sistema politico e parlamentare italiano negli anni seguenti. L'impatto del modello proporzionalista, infatti, non può essere circoscritto ad un mutamento politico della compagine parlamentare. Le ragioni dei fautori di un tale rinnovamento e degli oppositori di esso, espresse, difese e confutate nel lungo dibattito sulla rappresentanza proporzionale fin dagli aa. '60 del XIX sec., costituivano il primo segnale del radicale mutamento che intervenne dopo l'introduzione del proporzionalismo.

Sul versante strettamente parlamentare, infatti, le conseguenze della Legge del 1919 furono profonde, e l'attribuzione al partito politico di un ruolo protagonista in sede elettorale ebbe come effetto diretto un rafforzamento del ruolo delle organizzazioni partitiche anche all'interno della Camera dei Deputati, e in generale nell'organizzazione dei lavori parlamentari. Se si osservano le dinamiche interne alla Camera Bassa – il Senato era ancora di nomina Regia – si nota che i raggruppamenti tra deputati non si componevano più di individui riuniti sulla base di idee analoghe, ma rappresentavano gli esponenti di un'organizzazione politica extra-parlamentare, eletti in quanto componenti di una medesima lista elettorale e aderenti ad uno specifico partito, portatori di idee e istanze determinate, spesso in contrapposizione a quelli di altri partiti.

Fu questa nuova struttura della Camera che richiese un mutamento delle norme regolamentari, palesando l'inadeguatezza del sistema del sorteggio per la nomina degli Uffici a cui di fatto veniva demandata l'analisi dei progetti di legge, e in generale l'intera attività della Camera bassa.

Fu in tale cornice che si inserì il dibattito sulla necessità di modificare l'impianto organizzativo sancito nel regolamento della Camera, e le prime istanze a favore di un riconoscimento anche normativo al ruolo svolto dai partiti in sede parlamentare.

2.1 La prima proposta di riforma: i lavori della Giunta per il regolamento (1919-1920)

Le prime sollecitazioni e proposte volte a modificare le disposizioni del regolamento –in realtà emerse già prima della riforma elettorale e dell'introduzione del proporzionalismo ad opera dei rappresentanti parlamentari del Partito socialista[80] – furono presentate con il fine di dare maggiore efficacia ai lavori della Camera mediante la formazione di Gruppi stabili e di Commissioni parlamentari permanenti. In tali istanze – avanzate dapprima dall'On. Modigliani del partito socialista – è possibile riscontrare l'inizio di quel dibattito parlamentare sulla riforma del regolamento che portò dopo qualche anno alla modifica del testo, e al definitivo riconoscimento istituzionale dei Gruppi parlamentari. L'istituzionalizzazione dei Gruppi parlamentari, però, sebbene obiettivo ultimo delle organizzazioni politiche, passò necessariamente attraverso il riconoscimento e la valorizzazione delle Commissioni parlamentari permanenti, in riferimento alle quali il nuovo regolamento sanciva una composizione strettamente vincolata alla forza dei Gruppi parlamentari esistenti, proporzionalmente rappresentati in ogni singola commissione.

La formalizzazione del riconoscimento dei Gruppi parlamentari, quindi, si inserisce all'interno della riforma come elemento legato – o quasi subordinato – alla previsione di

[80] Cfr. Modigliani, *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1913-1918, Discussioni, tornata del 12/06/1918*, p. 16699. Il partito socialista aveva espresso il suo favore all'introduzione di Commissioni permanenti competenti per materia già nel giugno del 1918, quando per la prima volta fu presentata in Aula la necessità di adottare un modello per il lavori parlamentari simile a quello francese, basato sulla formazione di tali organi.

Commissioni permanenti competenti per materia, che sarebbero state composte da rappresentanti di ciascun Gruppo politico presente in Parlamento.

Pertanto – come si spiegherà di seguito – le vere protagoniste della riforma dell'organizzazione interna alla Camera furono le Commissioni, mentre i Gruppi parlamentari assunsero il significato di meri elementi necessari per una composizione razionale di tali Commissioni.

L'ipotesi di una completa trasformazione delle procedure interne della Camera si affermò presto all'interno della Giunta del regolamento – presieduta da Vittorio Emanuele Orlando – soprattutto attraverso le pressioni di Modigliani, che già nel dicembre del 1919 chiese di affrontare quanto prima la discussione sulla questione delle Commissioni parlamentari e sulla loro nomina[81], trovando un accordo pressoché unanime tra i membri della Giunta. All'interno di questa, il confronto si aprì tra i sostenitori della proposta di Modigliani, a favore della nomina di diverse Commissioni permanenti competenti per materia e composte da esponenti di Gruppi parlamentari**,** e la fazione a favore della proposta di Peano – meno innovatrice del progetto del deputato socialista – che prevedeva la nomina di una sola nuova commissione parlamentare competente in tema di politica estera.

La discussione su entrambi i progetti fu affrontata su proposta di V. E. Orlando nella seduta della giunta dell'11 maggio 1920, durante la quale Modigliani espresse esplicitamente la sua contrarietà al progetto Peano, denunciando che il sistema da questo presentato si limitava a porre la politica estera «a condizione di pochi privilegiati»[82].

Il consenso alla proposta di Modiglioni fu ampio, ma le voci dissenzienti criticarono soprattutto la sanzione ufficiale dei Gruppi parlamentari. Le maggiori perplessità nei confronti del modello di Modigliani, infatti – avanzate dall'On. Riccio – descrivevano il riconoscimento formale dei gruppi politici come un ostacolo alle trasformazioni e al dinamismo parlamentare[83], e dopo un confronto tra i componenti la seduta della Giunta dell'11 giugno 1920 si chiuse con l'affidamento agli Onorevoli

[81] Verbali dell'Ufficio del Presidente, n. 9, legislatura XXV, adunanza del 13 dicembre 1919, conservati nell'Archivio Storico della Camera dei Deputati.

[82] *Verbali della Giunta del Regolamento, legislatura XXV, 11 maggio 1920.*

[83] *Verbali della Giunta del Regolamento, legislatura XXV, 11 maggio 1920.* In seguito all'intervento di Riccio, Codacci Pisanelli chiese all'onorevole una controproposta sui metodi per la nomina delle Commissioni.

Modigliani e Riccio dell'incarico di elaborare un testo definitivo del progetto di riforma dell'organizzazione dei lavori parlamentari. Modigliani presentò la proposta del partito socialista nella seduta del 17 luglio 1920, e il 21 luglio – a seguito di rilevanti modifiche da parte della Giunta – si diede mandato allo stesso Modigliani di presentare in Aula il testo definitivo.

Tra le innovazioni più rilevanti devono essere annoverate proprio quelle riguardanti il riconoscimento dei Gruppi parlamentari, che costituirono l'oggetto di un acceso dibattito tra i sostenitori di tali istituti – tutti facenti capo ad associazioni politiche stabili ed organizzate – e gli oppositori di un'evoluzione così radicale dei modelli organizzativi parlamentari, provenienti dalla classe dirigente liberale ancora fortemente legata a dei modelli del fare politica sia all'interno che all'esterno delle istituzioni ormai divenuti troppo lenti e autoreferenziali rispetto al coinvolgimento di numerosi settori della società.

Il progetto di riforma prevedeva che ad inizio legislatura ogni deputato indicasse a quale Gruppo parlamentare entrava a far parte. Ogni gruppo doveva essere composto da almeno venti deputati, e coloro che non appartenevano a nessun gruppo, nonché i gruppi che non soddisfacevano il requisito numerico, confluivano in un unico gruppo promiscuo (art. 1). Ciascun gruppo di almeno venti deputati avrebbe costituito un "ufficio", a cui sarebbe spettato il diritto di designare i propri delegati nelle Commissioni legislative permanenti in proporzione al numero dei membri del gruppo, mediante votazione segreta da parte di tutti i componenti del Gruppo (artt. 2-3).

Il progetto, quindi, così come proposto da Modigliani prevedeva anche l'istituzione di Commissioni parlamentari permanenti specialiste per materia e costituite proporzionalmente da membri dei singoli Gruppi parlamentari (ancora denominati Uffici). Per valutare l'importanza che i gruppi cominciarono indirettamente ad assumere nel sistema di governo per mezzo dei loro delegati nelle Commissioni parlamentari, è forse necessario accennare alcune caratteristiche di questi organi, nonché i loro poteri.

Precedentemente, nel vecchio regolamento della Camera, le Commissioni svolgevano un compito limitato all'esame di un disegno di legge o di un argomento speciale per essere poi sciolte (essendo esse speciali e temporanee); ai sensi dell'art. 4 del regolamento del 1920, invece, tali organi duravano in carica un anno e avevano attribuzioni e competenze relative a un insieme di materie specifiche. L'istituto, inoltre,

differiva da quello precedente poichè a tali organi vennero attribuite mansioni non più limitate al lavoro preparatorio dell'Assemblea in campo legislativo, ma relative al potere di controllo permanente sull'opera del governo. Il nuovo regolamento, infatti, nell'art. 8 attribuiva alle Commissioni un diritto di iniziativa prevedendo la possibilità di chiedere «ai competenti Ministeri, informazioni, notizie e documenti», e di ascoltare i singoli ministri per chiarimenti su questioni amministrative e politiche su materie di loro competenza[84].

In questo modo veniva concessa alle Commissioni la facoltà di entrare nel merito delle scelte del Ministro, e più in generale la possibilità di controllare, nonché di influenzare, quasi dall'interno l'attività del Governo.

Anche la dottrina dell'epoca sottolineò il potere che in questo modo veniva concesso alle Commissioni, e lo stesso Ambrosini – attento osservatore della realtà istituzionale e dei cambiamenti succedutisi nel corso del primo ventennio del '900 – sottolineò la complessa influenza delle Commissioni sull'opera dei Governi, e la conseguente autorità che conquistarono sia rispetto all'Assemblea, sia di fronte al potere esecutivo[85].

Ad esse, infatti, il regolamento riconosceva anche il diritto di fare specifiche proposte di propria iniziativa – quando «credessero del caso» – oltre che su richiesta dell'intera Assemblea (art. 8, comma 2). Le Commissioni, quindi, furono pensate come veri interlocutori del Governo, e i detentori del potere legislativo, e per questo diveniva

---

[84] L'art. 8 del regolamento del 1920 sanciva: «Le sedute delle Commissioni non sono valide se non sia presente almeno un terzo dei suoi componenti.
Le Commissioni presentano sulle materie di loro competenza, di cui all'art. 5, le relazioni e le proposte che credessero del caso o che dalla Camera fossero loro richieste, procurandosi a tale effetto dai competenti Ministri, informazioni, notizie e documenti.
Hanno inoltre facoltà di chiamare nel loro seno i Ministri per domandar loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alle materie della loro singola competenza.
Il Governo può altresì chiedere che le Commissioni siano convocate per fare comunicazioni.
La Commissione decide quali dei suoi lavori, nell'interesse dello Stato, debbano rimanere segreti».

[85] G. Ambrosini, *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia e Giurisprudenza Amministrativa esposta sistematicamente*, parte prima, 1922, p. 193. L'autore affermò: «Per la loro stessa natura, per la competenza specifica che le Commissioni vanno assumendo e per la conseguente autorità che acquistano di fronte all'Assemblea e di fronte al Governo, per i continui contatti che hanno col governo,sia quando sono esse a chiamare nel loro seno i ministri per avere chiarimenti su questioni di politica e di amministrazione, sia quando sono i ministri che ne richiedono la convocazione per fare comunicazioni, le Commissioni sono fatalmente portate ad esercitare quotidianamente e direttamente una profonda e complessa influenza sull'opera del governo».

necessario che in esse si riproducessero su scala ridotta le divisioni e gli atteggiamenti dell'Assemblea[86].

In tale contesto i Gruppi parlamentari, che avrebbero composto con propri rappresentanti queste Commissioni, sarebbero divenuti indirettamente i protagonisti dell'attività parlamentare, nonché i principali "collaboratori" del Governo, i soggetti che più da vicino avrebbero potuto influenzare le sue scelte politiche e legislative.

Le Commissioni permanenti rappresentarono per i soggetti politici un ottimo strumento, o forse l'unico, per esercitare un'effettiva collaborazione con il Ministero in carica, dando voce – al contrario di quanto avveniva con il vecchio sistema degli Uffici – anche ai gruppi minori, che in questo modo conquistavano il diritto ad avere dei rappresentanti in ogni commissione, sebbene in numero commisurato alla loro complessiva consistenza[87].

Questa opportunità che il nuovo modello organizzativo offriva anche ai Gruppi di minore entità fu al centro delle riflessioni degli ideatori del progetto, e uno dei temi più dibattuti nella discussione in Aula sul progetto di riforma. Tale aspetto ci porta a individuare una similitudine con il dibattito precedente alla riforma della Legge elettorale, in cui la tutela dei diritti delle minoranze fu il tema centrale delle riflessioni politiche e accademiche. Un aspetto, quindi, che costituisce un elemento di continuità tra la riforma del regolamento e le tesi a favore della rappresentanza proporzionale, avanzate già nella seconda metà dell'800, come dimostrano le opere di Brunialti e di Genala.

In assemblea il progetto di riforma regolamentare fu presentato da Modigliani e dibattuto nelle tornate del 24 e 26 luglio e del 6 agosto 1920, e dopo un acceso dibattito politico fu approvato quasi integralmente, seppur con l'aggiunta di alcuni importanti emendamenti.

---

[86] Il potere legislativo si trasferisce alle Commissioni che rappresentano, che *sono* il vero Parlamento che fa le leggi, collabora o combatte il Governo in carica ed è il rappresentante dei Direttori di partito». G. Perticone, *Le disfunzioni del sistema parlamentare nei Ministeri di guerra*, in *Studi in onore di E. Crosa*, II, Milano, 1960, pp. 1367-1415, p. 1407

[87] I partiti di minoranza, infatti, con il vecchio sistema riuscivano ad avere propri rappresentanti nelle Commissioni in modo casuale, soltanto qualora con l'estrazione a sorte fossero capitati nello stesso ufficio un numero tale di deputati dello stesso orientamento politico da arrivare a formare la maggioranza nell'ufficio, influenzandone così la nomina dei commissari.

2.2 La riforma del regolamento: il dibattito in Aula nel 1920

Contestualmente ai lavori della Giunta anche in Aula riprese il dibattito sulla necessità di un rinnovamento nell'organizzazione del Parlamento, e numerosi furono gli interventi in questo senso. Il 30 giugno 1920, intervenendo sulle comunicazioni del Governo Giolitti, il portavoce del gruppo popolare, l'onorevole Tovini, mise in evidenza la stretta connessione tra legge elettorale e regolamento parlamentare. La rappresentanza proporzionale, secondo Tovini, aveva profondamente trasformato il sistema politico italiano valorizzando il ruolo dei partiti politici, e questo presupponeva necessariamente la concessione di una maggiore funzionalità dei gruppi politici interni alla Camera, legati ideologicamente a partiti extraparlamentari[88]. Tale processo, che avrebbe potuto aver luogo unicamente attraverso la riforma delle disposizioni regolamentari, avrebbe posto in essere un vero rinnovamento dell'attività del Parlamento, e – così come auspicato dal gruppo popolare – investito non solo l'attività della Camera ma tutta la vita politica italiana. Alla proposta di Tovini, va attribuito un significato più ampio rispetto a quello della mera riforma di alcune disposizioni regolamentari. Investiva tutta la concezione della vita politica italiana, partendo dalla convinzione che la riforma proporzionale, già applicata nella vita amministrativa, corrispondeva ad un totale rinnovamento della coscienza politica del Paese, «la quale oggi agisce e si muove, non intorno alle persone, ma intorno a dei programmi»[89].

A seguito della proposta presentata dalla Giunta il 24 luglio, però, la discussione parlamentare si concentrò soprattutto sul testo illustrato da Modigliani e nello specifico sul riconoscimento e sulla valorizzazione dei gruppi politici che il nuovo regolamento introduceva, nonché sull'importanza della stretta connessione tra Gruppi parlamentari e

---

[88] Tovini, *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 30/06/1920*, p. 2688. «La rappresentanza proporzionale valorizza i partiti nel Paese, ma suppone la funzionalità dei gruppi parlamentari nella Camera. Ora se i partiti qui dentro rappresentati riconoscessero di non avere nel fondo del loro programma nulla di comune, nemmeno quel tanto che occorre per raggiungere temporaneamente un determinato obiettivo, quale è quello di avviare la restaurazione morale, civile, finanziaria, economica del Paese, in tal caso questa Camera non avrebbe più ragione di continuare la sua esistenza».

[89] Tovini, *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 30/06/1920*, p. 2688.

Commissioni permanenti. Fu Modigliani, relatore della giunta del regolamento, che nel suo intervento illustrò all'aula il vero scopo della proposta di modifica: sostituire al sistema vigente una nuova organizzazione dei lavori della Camera che potesse rendere possibile una rappresentanza più reale del pensiero di tutta l'Assemblea. E tale obiettivo poteva raggiungersi solo mediante la concessione di un ruolo primario a quei gruppi politici che Modigliani definì «la parte più vitale dell'Assemblea»[90], in grado di rendere l'istruttoria parlamentare sui disegni e sui progetti di legge più ancorata alle istanze provenienti dalla società.

Le disposizioni relative ai Gruppi politici che avrebbero composto la Camera furono dibattute quasi interamente nella tornata del 24 luglio, e i temi che più coinvolsero l'intera Assemblea riguardarono in modo prioritario l'obbligo di iscrizione al Gruppo per ciascun parlamentare, il ruolo dei deputati isolati e le facoltà riconosciute al parlamentare *uti singulus*, nonché il significato dell'introduzione di un "Gruppo promiscuo" e dei suoi aderenti. Meritano particolare attenzione, inoltre, gli interventi volti all'introduzione del requisito meramente politico per la formazione dei Gruppi parlamentari, che avrebbero integrato le disposizioni previste nel progetto elaborato dalla Giunta per il Regolamento che prevedevano esclusivamente specifici requisiti numerici per il riconoscimento dei Gruppi.

Il primo intervento fu quello del socialista Donati, che espresse il totale appoggio del partito socialista italiano al progetto di riforma, descrivendo il nuovo modello come un efficace strumento di tutela dei diritti delle minoranze, in grado di dar voce a tutte le componenti dell'Assemblea. Il nuovo sistema – descritto da Donati come l'inevitabile conseguenza del proporzionalismo – avrebbe posto ciascun partito al centro dell'attività del Parlamento, e concesso ai Gruppi politici un ruolo prioritario nell'esame preparatorio dei progetti di legge e delle proposte di qualsiasi natura da sottoporsi alla Camera. Nel quadro di riforma, tale aspetto rappresentava uno dei principali segnali del «progresso» politico che si stata attuando in Italia, e in generale l'elemento più significativo del cambiamento del sistema politico italiano.

Il partito socialista, però, mise in evidenza sin da subito anche dei limiti del progetto presentato in Aula, richiedendo delle modificazioni attinenti alla durata in carica delle Commissioni e dei membri di esse. Dall'intervento di Donati emergono

[90] Modigliani, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920,* pp. 3871-3872.

tutte le perplessità di un partito che aveva come obiettivo primario il controllo dell'attività parlamentare e delle azioni del rispettivo Gruppo. Questa è la *ratio* della richiesta per l'introduzione del diritto dei Gruppi di revocare i propri delegati nelle Commissioni permanenti in qualunque momento essi lo credessero opportuno, nel caso si verificasse una possibile mutabilità delle esigenze del Gruppo o delle posizioni ideologiche del singolo, che l'avrebbero potuto porre in contrasto con il Gruppo di appartenenza. La proposta non fu accettata, e gli unici casi di sostituzione dei membri delle Commissioni contemplati nei testi riguardavano espressamente i casi in cui, per qualsiasi motivo, fosse il deputato a non poter assolvere il compito a lui attribuito all'atto di formazione della Commissione.

Il partito socialista, inoltre, presentò un'ulteriore proposta volta ad introdurre nella riforma il diritto di autoconvocazione della Camera, che presuppone di fatto un rafforzamento, ovvero un vero e proprio predominio dei partiti politici sul Parlamento, poiché il potere di convocazione nel disegno del partito socialista era demandato alla volontà delle Commissioni permanenti (che avrebbero potuto esercitare tale diritto se la richiesta fosse stata avanzata da un numero di almeno 5 Commissioni)[91].

A favore della riforma si schierò anche il partito popolare italiano, il cui portavoce – l'on. Tovini – espresse il plauso sul lavoro della Giunta, ponendo particolare attenzione al nesso funzionale tra Commissioni permanenti e Gruppi parlamentari, come strumento che avrebbe reso ufficiale la possibilità di compromessi e collaborazioni tra gruppi politici diversi, permettendo di superare anche la discussa instabilità dei governi, troppo spesso richiamata dagli oppositori della rappresentanza proporzionale[92].

In Aula, però, non mancarono degli interventi critici verso il progetto presentato dalla Giunta. L'on. Camera, infatti, mise in evidenza come l'esaltazione del riconoscimento dei Gruppi parlamentari nel regolamento della Camera nascondeva uno dei più grandi limiti della riforma, ossia l'attribuzione ad essi di una funzione puramente formale, limitata alla votazione segreta dei membri delle Commissioni. Ciò

---

[91] Donati Pio, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920,* p. 3866.

[92] Cfr. Tovini, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920,* p. 3868. Nel suo interveto in aula il portavoce del gruppo popolare mise in luce proprio questo aspetto innovativo, riconoscendo che «sarà precisamente attraverso queste Commissioni che potranno formarsi fra i gruppi affini opportuni accordi di indole programmatica i quali permetteranno una maggiore continuità dell'azione governativa. Questa possibilità rappresenterà una vittoria contro lo spirito personalista ed opportunista che ha dominato, per fatalità di cose, fin qui, nella Camera italiana».

rendeva il Gruppo una mera «organizzazione meccanica», in contraddizione con lo spirito innovatore della riforma. Per questo Camera richiamò l'attenzione sulla necessità di riconoscere espressamente anche la possibilità per i Gruppi di deliberare e di discutere di ogni singola proposta prima di inviare i propri commissari.

Un secondo elemento di criticità approfondito da Camera riguardava poi l'art. 1 del progetto di regolamento, che sanciva l'obbligo per ogni deputato di indicare entro pochi giorni dall'inizio della legislatura il gruppo cui si intendeva aderire. Un elemento che secondo il deputato si configurava come una reale costrizione rispetto alla propria «coscienza politica»[93], che avrebbe obbligato tutti i membri dell'assemblea ad entrare in uno specifico ordine d'idee, ovvero ad aderire a quello che la Giunta definiva "Gruppo promiscuo", un contenitore di deputati che non trovavano collocazione in specifici gruppi politici sia per ragioni ideologiche sia per ragioni numeriche (qualora il proprio gruppo non avesse raggiunto le venti unità).

Se la valutazione di tali posizioni richiede necessariamente una riflessione sulla limitazione della libertà di espressione dei parlamentari, non può escludersi che il nuovo sistema apportava un cambiamento significativo nel ruolo che i singoli deputati assumevano presi individualmente.

Questo fu l'oggetto del duro intervento di Salvemini in merito alle disposizioni relative ai deputati singoli, svolto a seguito dell'emendamento da lui proposto all'art. 1 del progetto di regolamento[94]. Nello specifico, la proposta della Giunta prevedeva la costituzione dei Gruppi entro tre giorni dal giuramento dei deputati, e la costituzione di un "Gruppo promiscuo" per tutti gli eletti al di fuori delle organizzazioni politiche (così come per i deputati facenti parte di un gruppo che non raggiungeva le venti unità)[95]. Con il sistema da lui proposto, invece, Salvemini si prefiggeva di concedere ad ogni raggruppamento di venti deputati il diritto di nominare un rappresentante nelle Commissioni. Ciò significava che Gruppi più numerosi avrebbero avuto la facoltà di

---

[93] Camera, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920,* p. 3870.

[94] Salvemini, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920,* p. 3874. L'on. Salvemini presentò all'art. 1 del testo letto da Modigliani il seguente emendamento: «Entro cinque giorni dall'invito fatto alla Camera dal Presidente ogni gruppo di venti deputati, con dichiarazione sottoscritta da tutti i componenti, designa al Segretariato generale della Camera il proprio delegato per ciascuna delle Commissioni permanenti».

[95] Art. 1, comma 4, proposta di riforma del regolamento discussa alla Camera il 24 luglio 1920.

dividersi in sezioni di venti deputati ciascuna, a cui sarebbe stata permessa la nomina un rappresentante in ogni Commissione. Nell'ottica di Salvemini, tale modello avrebbe potuto arginare il problema dell'attribuzione di un enorme potere alla maggioranza presente nel Gruppo promiscuo, da lui definito «una specie di sacco del parricida», in cui la minoranza sarebbe stata completamente soffocata dalla maggioranza, e i veri isolati ridotti all'impotenza. Con l'approvazione dell'emendamento, invece, secondo Salvemini rimaneva fermo il diritto dei partiti politici di essere rappresentati proporzionalmente all'interno degli organi permanenti, ma nello stesso tempo si dava l'opportunità ai deputati "isolati", o "selvaggi" di riunirsi in forma libera di volta in volta, che avrebbe così permesso di ridimensionare la posizione concessa alla maggioranza del Gruppo promiscuo[96].

L'emendamento Salvemini fu bocciato dall'intera Assemblea, incontrando in Modigliani un fermo oppositore, convinto che in quel modo sarebbe stato valorizzato il ruolo delle minoranze di un partito politico e di fatto limitato il fine ultimo della riforma, ossia la valorizzazione dei gruppi politici e del ruolo dei grandi partiti organizzati[97]. L'intervento di Modigliani contro le osservazioni di Salvemini, infatti, appare estremamente indicativo sia del ruolo egemone che il socialista concedeva all'organizzazione partitica all'interno del Parlamento, sia dell'assoluta intolleranza verso la possibilità di riconoscere correnti interne ai partiti in contrasto con le direttive del partito stesso.

Dalle parole di Modigliani, pertanto, appare evidente che l'obbligatorietà e la modalità della formazione dei gruppi rispondeva all'esigenza di affidare lo svolgimento dell'attività parlamentare a gruppi politici ben definiti sottraendola a qualsiasi influenza

---

[96] Salvemini, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920,* p. 3875.

[97] Modigliani, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920,* p. 3876. Modigliani asserì: «Mi permetto di fare osservare poi all'onorevole Salvemini che il suo emendamento, con l'apparenza più bonaria di questo mondo, silura tutta la riforma, tende a valorizzare i gruppi come tali, senza però togliere a questi gruppi di far trionfare e far trionfare nel proprio seno – anche agli effetti dei lavori della Camera – la volontà della propria maggioranza. […] Se si autorizzassero gruppetti di 20 persone, nel seno dei vari partiti, a presentare i loro candidati, evidentemente si autorizzerebbero le minoranze dei vari partiti a portare in seno alle Commissioni le voci discordi di queste minoranze, cioè sarebbe distrutto quello che è il fulcro, il titolo di efficacia e, secondo me, di onore, della riforma: la valorizzazione dei gruppi politici».

di tipo personale[98], riconoscendo nei partiti gli unici soggetti istituzionalmente rappresentativi.

L'indiretto riconoscimento del partito politico mediante il riconoscimento dei Gruppi si evince, infine, anche dall'approvazione di un importante emendamento all'art. 1, presentato dalla stessa Commissione in seguito alle osservazioni del partito repubblicano (sostenute anche dal portavoce del partito popolare). Nel dibattito in aula, infatti, i repubblicani espressero piena disapprovazione verso le disposizioni relative al Gruppo promiscuo, mettendo in evidenza – come si evince dal discorso pronunciato dall'on. Chiesa – l'incostituzionalità dell'estromissione dei gruppi minori dalle Commissioni permanenti, in quanto il riconoscimento formale di un Gruppo parlamentare veniva concesso ai soli raggruppamenti che raggiungevano le venti unità. Pertanto, contro tale disposizione fu presentato un emendamento per l'introduzione di una deroga al principio numerico per la formazione di un Gruppo, prevedendo la possibilità di costituire Gruppi parlamentari di minore entità qualora tali Gruppi potessero dimostrare di rappresentare un partito organizzato nel Paese[99]. Proposta che assunse da subito un significativo valore, riconoscendo anche ai raggruppamenti di soli dieci deputati – preventivamente autorizzati dalla Presidenza della Camera – di partecipare autonomamente alla designazione dei propri commissari. Dalla richiesta avanzata da Chiesa seguì la piena approvazione dei rappresentanti della Giunta per il regolamento, che sulla base dell'intervento repubblicano proposero l'inserimento dell'emendamento che riconosceva il diritto di costituirsi in Gruppo anche a quei deputati che pur non raggiungendo le 20 unità rappresentavano in Parlamento un partito esistente e organizzato nella società civile[100].

---

[98] Proprio per questa ragione, quindi, si previde anche la costituzione di un «gruppo promiscuo», che riunendo tutti i deputati non aderenti ai gruppi parlamentari regolarmente costituitisi sulla base di precisi orientamenti politici, evitava che questi deputati isolati potessero agire in modo individuale e nello stesso tempo permetteva ad essi di esercitare il mandato parlamentare proprio perché appartenenti ad un gruppo. In questo senso si veda A. Savignano, *I gruppi parlamentari*, Morano, Napoli, 1965, p. 28.

[99] L'ultimo comma dell'art. 1 sanciva: «Quando un gruppo raggiunga almeno il numero di dieci iscritti può eccezionalmente essere autorizzato a costituirsi in Ufficio dal Consiglio di Presidenza, purchè questo riconosca che esso rappresenti un partito organizzato nel Paese».

[100] Modigliani, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920,* p. 3876. L'emendamento proposto sanciva: «Potranno eccezionalmente essere autorizzati a costituirsi in un Ufficio quei gruppi i quali raggiungano il numero di almeno 10 deputati, purché la Presidenza riconosca che rappresentano un partito organizzato nel Paese».

Pertanto, tale disegno organizzativo valorizzava in modo esplicito e diretto i partiti politici, e implicava nondimeno una forte discriminazione tra i deputati appartenenti ad un partito – che in questo modo avevano diritto ad avere rappresentanti nelle Commissioni sebbene presenti in Parlamento in numero inferiore a 20 – e i deputati "isolati" facenti parte obbligatoriamente del gruppo promiscuo, il quale avendo necessariamente un carattere eterogeneo non aveva il diritto di nominare alcun commissario qualora non avesse raggiunto una composizione di almeno venti deputati. Una discrasia di trattamento che emerse immediatamente dopo l'approvazione del nuovo regolamento della Camera, quando – nel 1920 – il Presidente della Camera De Nicola dichiarò la nullità della nomina fatta dal gruppo misto di un rappresentante nella commissione Esteri a causa della mancanza del requisito numerico[101].

Appare con evidenza, quindi, che l'approvazione dell'emendamento sui gruppi minori e il riconoscimento del carattere politico dei Gruppi parlamentari sancì definitivamente la formale istituzionalizzazione dell'organizzazione extra-parlamentare di partito, e lo stretto nesso con il gruppo parlamentare[102].

Mentre i partiti politici avevano la possibilità di influenzare, nonché di controllare, l'operato del governo attraverso le Commissioni permanenti anche se rappresentati da un esiguo numero di deputati, coloro che non rappresentavano stabili organizzazioni politiche non avevano alcuna possibilità di intervenire nell'attività del Governo. In tal modo la funzione di controllo sull'operato del Esecutivo propria dell'istituto parlamentare veniva di fatto svolta dagli organi politici e non dall'Assemblea rappresentativa intesa complessivamente.

---

[101] Cfr. De Nicola, *Verbali dell'Ufficio del Presidente*, Legislatura XXV, adunanza del 5 agosto 1920. «Il Presidente dichiara di aver esposto alla commissione del regolamento le ragioni a suffragio della tesi che ritiene nulla la nomina fatta dall'Ufficio misto del suo rappresentante nella commissione degli affari esteri, non avendo esso raggiunto il numero di 20 componenti, e quelle che possono far ritenere legittima la nomina stessa. La commissione del regolamento, pur dichiarandosi incompetente, ha espresso parere unanime in favore della prima tesi. Il Presidente interroga il consigliere se questo ritenga l'argomento di sua competenza, ed il consigliere pure manifestando parere per la nullità della nomina, ritiene che la decisione in proposito sia di competenza esclusiva del Presidente».

[102] Il testo del regolamento fu definitivamente approvato nella seduta del 26 luglio 1920 e coordinato dalla Commissione del Regolamento. Furono poi introdotte delle aggiunte dalla Camera durante la seduta pomeridiana del 6 agosto.
Complessivamente il testo rispondeva alle linee tracciate durante il dibattito in aula appena descritto; infatti furono apportate delle importanti modifiche nel testo proposto dalla Giunta per il regolamento, sia nella forma che nel contenuto, secondo le indicazioni degli emendamenti approvati. Per un'analisi del testo regolamentare approvato si veda l'appendice al capitolo 3.

La riforma del regolamento della Camera dei Deputati costituisce, quindi, l'atto formale che portò all'elevazione del ruolo del partito politico negli organi costituzionali.

Nonostante il testo del regolamento assegnava ai Gruppi solo la funzione di nominare i propri delegati nelle Commissioni permanenti[103], la loro attività non si può considerare limitata solo a tali aspetti. Al contrario, i Gruppi rappresentavano organi costantemente vigili sull'attività della Camera e su quella dei propri delegati nelle Commissioni, certamente influenzati dalle considerazioni del partito politico di appartenenza. Il Gruppo rappresentava l'organo che guidava l'attività dei deputati propri commissari, che apparivano in tutto e per tutto legati alle direttive che ricevevano dal Gruppo sia per l'esame dei progetti di legge, sia per l'esercizio di quelle facoltà di iniziativa e di controllo sul potere esecutivo che il nuovo regolamento attribuiva alle Commissioni permanenti[104]. Di conseguenza, i singoli membri delle Commissioni – nominati a scrutinio segreto ai sensi dell' 3 del regolamento[105] – assumevano il ruolo di

---

[103] Il regolamento della Camera approvato nel 1920 prevedeva l'istituzione di nove Commissioni parlamentari permanenti competenti per specifiche materie: 1. Affari interni, ordinamento politico ed amministrativo, igiene e legislazione sanitaria; 2. Rapporti politici con l'estero e Colonie; 3. Finanze e Tesoro; 4. Esercito e Marina; 5. Lavori pubblici e comunicazioni (Ferrovie, Marina mercantile, Poste, Telegrafi e Telefoni); 6. Economia Nazionale (Agricoltura, Industria, Commercio, Legislazione doganale, Trattati di Commercio); 7. Legislazione di diritto privato, affari di giustizia e culto, autorizzazioni a procedere; 8. Istruzione Pubblica e Belle Arti; 9. Legislazione sul lavoro, emigrazione e previdenza sociale.
Queste Commissioni duravano in carica per la durata dell'anno finanziario (art. 4, comma 1), in modo da dare la possibilità ai gruppi di procedere alla nomina dei delegati quando scadevano i bilanci (Si veda Rassegna di Diritto Parlamentare, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati. Le Commissioni parlamentari*, in *Rivista di diritto pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia e Giurisprudenza amministrativa esposta sistematicamente*, anno 1921, pp. 175-194, p. 185). Dopo non poche discussioni fu stabilito che la loro funzione sarebbe stata sia tecnica che politica, quindi esse non sarebbero state soltanto un organo deliberativo e di studio, ma anche un organo d'azione. Per quanto riguardava la competenza di queste Commissioni, esse avevano il compito di esaminare, secondo il criterio di competenza, i disegni e le proposte di legge, compresi i singoli bilanci, le mozioni e, in genere, ogni affare su cui fosse stata richiesta una relazione alla Camera. Coloro che presentavano dei disegni o delle proposte di legge, siano stati deputati o Ministri, avrebbero dovuto proporre l'assegnazione alla Commissione competente. Cfr. artt. 4-10 del regolamento della Camera del 1920.

[104] G. Ambrosini, *cit*., p. 100.

[105] L'art. 3 del regolamento della Camera del 1920 sanciva: «L'Ufficio così costituito procede, per scrutinio segreto, alla designazione dei propri delegati nelle singole Commissioni permanenti, in ragione di un delegato ogni venti deputati, o frazione di venti che sia superiore al numero di dieci iscritti all'Ufficio, salvo il disposto dell'ultimo comma dell'art. 1.
Nessun deputato può essere designato a far parte di più di due Commissioni permanenti.
Ogni Ufficio da comunicazione immediata al segretario generale della Camera delle designazioni fatte; ed il Presidente della Camera convoca ciascuna commissione permanente per

rappresentanti esclusivi del gruppo di appartenenza. Ambrosini descrisse questo fenomeno come evidente segno di una «rappresentanza esclusiva del gruppo»[106] da parte del deputato, confermata anche dalle norme che disciplinavano la sostituzione di commissari, prerogativa esclusiva dello stesso gruppo di appartenenza del membro da sostituire[107].

Alla discussione generale seguì la discussione del progetto articolo per articolo, con la relativa lettura e discussione degli emendamenti presentati. Tralasciando quelli relativi a cambiamenti puramente formali, alcuni emendamenti, nonché le motivazioni espresse dai proponenti, assumono un significato indicativo delle posizioni dei diversi attori politici.

L'on. D'Alessio, all'art. 3 (relativo alla designazione dei membri delle Commissioni) presentò un emendamento aggiuntivo con il quale si inseriva l'obbligo per i Gruppi più numerosi – aventi facoltà di nominare più di un delegato in ogni Commissione – di eseguire la votazione segreta con scheda limitata ad un solo nome. Ciascun membro del Gruppo poteva esprimere una sola preferenza, e sarebbero risultati eletti i deputati che avessero ottenuto il maggior numero di voti. In questo modo si limitava l'egemonia della maggioranza (che poteva far convergere i propri voti su un singolo candidato) e si garantiva anche alle minoranze l'elezione di un proprio rappresentante. Tale disposizione, tutelando le minoranze di un Gruppo, avrebbe portato al riconoscimento delle correnti di partito e garantito loro il diritto di avere dei rappresentanti negli organi decisionali del Parlamento.

---

la propria costituzione la quale ha luogo mediante la nomina di un presidente, di due vice-presidenti e di due segretari».

[106] Per un approfondimento sul rapporto che intercorre tra Commissioni e gruppi parlamentari e quello tra deputati e gruppi da una parte e partiti politici dall'altra si veda G. Ambrosini, *cit*., pp. 106-108.

[107] L'art. 4, comma 2, del regolamento della Camera del 1920 sanciva: «Gli Uffici sono, senza indugio, riconvocati dal presidente della Camera, perché procedano entro quattro giorni alla sostituzione di quei commissari, già da essi eletti, che venissero per qualsiasi ragione a mancare».

Non fu invece riconosciuto il diritto di revoca dei commissari da parte dei gruppi neanche nei casi in cui il deputato rappresentante del gruppo all'interno della commissione non rispondesse alle direttive del gruppo stesso o addirittura agisse in modo contrario ad esse. L'emendamento fu presentato dall'on. Donati Pio.

Si veda Donati Pio, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni,prima tornata del 24/07/1920*, pp. 3866; *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni,prima tornata del 26/07/1920*, pp. 3952.

Per un approfondimento su questo punto si veda G. Ambrosini, *Partiti politici*, *cit*., pp. 109 e ss.

Tale proposta nascondeva un'idea innovativa di organizzazione politica, in cui potessero coesistere gruppi e posizioni diverse. Ma proprio per questo l'emendamento fu caldamente osteggiato da Modigliani, convinto sostenitore del diritto dei partiti a veder rispettata da tutti gli aderenti la disciplina imposta della classe dirigente. Così come si espresse contro l'emendamento di Salvemini, anche in questa seconda occasione Modigliani ribadì la propria ferma contrarietà al proliferare di correnti all'interno dei partiti politici, che avrebbero reso più fragili le associazioni politiche e inficiato il vero significato della riforma.

L'emendamento, messo a votazione dell'Aula, non fu approvato.

Nella successiva seduta del 26 luglio, la discussione in Aula fu, invece, quasi interamente monopolizzata dal tema dell'autoconvocazione della Camera, ossia della possibilità che questa si potesse riunire sulla base di una richiesta avanzata da più Commissioni (come accennato già in sede di dibattito in Aula).

Pochi furono gli interventi sui Gruppi parlamentari, ma tra questi meritano attenzione quelli relativi ad altri due emendamenti presentati. Entrambi integravano l'art. 4: l'uno presentato dall'on. Nava e relativo alla possibilità di riconoscere più Gruppi promiscui; l'altro dagli on. Matteotti e Donati, che riguardava la possibilità di sostituzione dei membri della Commissione. Furono entrambi non approvati dalla Giunta per il regolamento, ma mentre l'emendamento di Nava fu da lui ritirato proprio a seguito delle contrarietà espresse dalla Giunta, Matteotti e Donati mantennero l'emendamento e lo portarono al voto dell'Assemblea.

Quest'ultimo prevedeva la sostituzione dei commissari per iniziativa dei Gruppi di appartenenza[108], ma non fu approvato neanche dal voto dell'Aula. La Giunta – ad esclusione di Modigliani – ritenne superflua la sostituzione dei commissari da parte dei Gruppi argomentando che qualora la richiesta fosse avanza per futili motivi i lavori della Commissione interessata sarebbero stati inutilmente rallentati; e se, invece, tale esigenza avesse trovato fondamento in ragioni più gravi appariva scontato che sarebbe stato lo stesso deputato a volersi dimettere dall'incarico. Pertanto, la Giunta dichiarò espressamente che «in casi gravi lo scopo, a cui l'emendamento tenderebbe, sarebbe

[108] Testo dell'emendamento Matteotti-Donati: «Gli Uffici sono anche immediatamente riconvocati su richiesta fattane dal loro presidente per la sostituzione di commissari d'iniziativa degli Uffici stessi». Cfr. *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, prima tornata del 26/07/1920*, pp. 3953.

automaticamente garantito dalla necessaria obbedienza ad elementari doveri»[109]. Le motivazioni della Giunta furono oggetto di una forte critica da parte dell'on. Matteotti, il quale denunciò che l'inerzia dei Gruppi di fronte a casi in cui si presentasse la necessità di sostituire dei propri rappresentanti avrebbe portato ad una sterile cristallizzazione delle Commissioni. E questo apriva al rischio di un pericoloso indebolimento del ruolo rappresentativo che la riforma attribuiva alle Commissioni permanenti.

Le funzioni delle Commissioni permanenti, la loro composizione e il ruolo dei deputati all'interno di esse continuarono comunque ad essere oggetto di nuovi dibattiti all'interno della Giunta per il Regolamento, tanto che nei primi mesi del 1922 venne aperta la discussione sulla necessità di un'ulteriore riforma del sistema adottato solo due anni prima.

Diversi furono gli interventi: l'on. Cocco Ortu – presidente del gruppo della *Democrazia* – presentò la prima proposta di riforma del sistema delle Commissioni; l'on. Chiesa, ponendo l'attenzione sul mal funzionamento di questi organi denunciò la loro inerzia e sostenne il ritorno all'antico sistema lasciando intatte solo alcune Commissioni (Guerra, Marina, Esteri); l'on. Modigliani, invece, fu il più convinto oppositore di una riforma del sistema delle Commissioni permanenti, ma riconoscendo alcuni limiti del sistema da poco adottato fece anch'egli delle proposte per la correzione dei difetti lamentati dalla maggioranza dei componenti: minore durata delle Commissioni, aumento del numero dei loro membri, possibilità da parte del gruppo di sostituire i propri commissari più pigri[110]. Nello stesso senso, anche dall'esterno arrivarono delle riflessioni, e lo stesso Ambrosini – già nel 1921 – nel rispetto dei principi informatori del nuovo sistema dichiarò l'opportunità di riconoscere ai Gruppi il diritto di revocare i propri delegati, riconoscendo l'irrazionalità rispetto ai fondamenti

---

[109] *Atti Parlamentari*, *Camera dei Deputati*, *sessione 1919-1920*, *Discussioni*, *prima tornata del 26/07/1920*, pp. 3952.

[110] Proposta già avanzata dall'on. Donati nel 1920, con un emendamento all'art. 4 del progetto di regolamento. Si veda Donati Pio, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, prima tornata del 24/07/1920*, pp. 3866 ss.; *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, prima tornata del 26/07/1920*, pp. 3952 ss.

Verbali della Giunta del Regolamento, legislatura XXVI, 25 marzo 1922.

del nuovo sistema introdotto del mantenimento in carica di un commissario che si discosti dalle direttive del proprio Gruppo[111].

La proposta di un ulteriore riforma del regolamento – elaborata dalla stessa Giunta – fu presentata in Aula nel giugno del 1922. Le modifiche, incentrate sul numero delle Commissioni e dei loro componenti, ne ampliava la consistenza numerica fino a 44 membri ciascuna, evitando, così, quella frattura tra «deputati commissari e deputati non commissari». Tale ampliamento avrebbe potuto permettere la divisione degli organi permanenti in *sottoCommissioni*, agevolando l'organizzazione interna e la specializzazione dei singoli commissari[112]. Veniva riformato anche il numero delle Commissioni, che da nove sarebbero divenute dodici al fine di «suddividere la materia legislativa secondo un criterio più organico e meglio rispondente alle esigenze della realtà»[113].

---

[111] G. Ambrosini, *Partiti politici*, *cit*., p. 109.

[112] *Camera dei deputati, legislatura XXVI, sessione 1921-22, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Seduta del 15 giugno 1922*. In Archivio storico della Camera dei Deputati, Incarti di segreteria, XXVI – A, Segreteria, 87-88. «L'articolo 3 del testo regolamentare sulle Commissioni Permanenti approvato il 26 luglio 1920, stabiliva che gli Uffici fossero rappresentati nelle Commissioni in ragione di un delegato ogni 20 rappresentanti. Con tale sistema meno che la metà dei deputati era ammessa alle Commissioni. Le nostre proposte odierne (art. 3) portano invece alla partecipazione di tutti i deputati alle Commissioni Permanenti. Le Commissioni risulteranno così di circa 44 membri ciascuna. Una sola eccezione è fatta per la Commissione degli Esteri, per la quale la Commissione del regolamento ha creduto di mantenere fermo il numero attuale di componenti, e ciò in considerazione degli argomenti di particolare delicatezza che sono riservati all'esame di codesta commissione. Le ragioni che ci hanno indotto a proporvi questa prima modificazione sono varie. Anzitutto, ci è parso conveniente che tutti i deputati fossero ammessi ad una Commissione permanente, e cessasse quindi la distinzione fra deputati commissari e deputati non commissari, che per vari riguardi risultò non giustificata, oltre che non desiderata dalla maggioranza dei colleghi. In secondo luogo, la Commissione del regolamento, tenuto conto del modo come le Commissioni permanenti hanno funzionato in questo primo periodo, ha ritenuto di rafforzare le comm. Stesse aumentando il numero dei loro componenti. Infatti ci è risultato che le Commissioni in genere non rilevano che un esiguo numero di membri attivi e operosi, sui quali ricade pesantemente il disbrigo del vasto e complesso lavoro delle Commissioni. È da prevedersi adunque che, aumentando il numero dei componenti le Commissioni, aumentati in proporzione il numero di questi elementi assidui e zelanti, con rilevante vantaggio per il funzionamento dell'istituto. Finalmente, l'accresciuto numero dei membri delle Commissioni permetterà la divisione delle Commissioni stesse in sottocommissioni, riservate però sempre le deliberazioni finali alla Commissione plenaria. Questa divisione risulterà utile soprattutto alle Commissioni le quali, come le Commissioni Finanza e Tesoro, per la complessità delle loro funzioni e la vastità ed importanza del lavoro ad esse demandato, hanno bisogno di organizzare internamente il loro meccanismo e di specializzare i loro componenti. Secondo la nostra proposta, l'istituzione delle sottocommissioni è facoltativa; ma crediamo che più di una commissione si vorrà valere di questa facoltà, se voi l'approverete».

[113] *Camera dei deputati, legislatura XXVI, sessione 1921-22, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Seduta del 15 giugno 1922*. In Archivio storico della Camera dei Deputati, Incarti di segreteria, XXVI – A, Segreteria, 87-88.«L'altra modificazione riguarda il numero delle Commissioni permanenti. Attualmente come è noto le Commissioni sono 9. Noi vi proponiamo di portarle a 12. non ci consiglia a ciò soltanto la convenienza di distribuire in un maggior numero di Commissioni i deputati, perché le Commissioni non risultino troppo congestionate, ma anche e soprattutto la considerazione del beneficio che potrà derivare da una maggiore suddivisione della materia legislativa, attuata secondo un criterio più

La proposta della giunta del regolamento fu poi definitivamente approvata alla Camera il 22 giugno 1922.

Queste modifiche rappresentarono gli ultimi interventi precedenti all'introduzione di un regime fascista sempre più duro, le ultime deliberazioni ancora basate su decisioni democratiche che promanavano dall'intera Assemblea e che presero le mosse da un dibattito libero basato sul confronto di opinioni spesso assai divergenti.

* * *

Dall'analisi dell'iter parlamentare che portò definitivamente all'obbligo di formazione di Gruppi parlamentari, si evince il carattere prevalentemente politico che contraddistinse il dibattito sull'introduzione di tali figure, nonché il legame intrinseco dei Gruppi ai partiti politici.

Sebbene l'inesistenza di un concreto legame giuridico tra i due soggetti – così come di un rapporto di qualsivoglia natura riconosciuto nelle disposizioni regolamentari – di fatto non si può escludere un legame politico-funzionale dei primi ai secondi.

I protagonisti del dibattito che si svolse nelle sedi istituzionali furono i rappresentanti dei grandi partiti politici di massa, che agirono attivamente per il riconoscimento delle attività parlamentari del partito politico, nonché a favore della formale identificazione delle organizzazioni politiche come soggetti rappresentanti delle istanze provenienti dalla società civile

Gli interventi di Modigliani a favore della riforma del regolamento, così come gli interventi di Tovini (portavoce del partito popolare) a sostegno del progetto presentato dal partito socialista, le osservazioni dei deputati Camera, Chiesa e Salvemini, rappresentano elementi significativi della natura politica della genesi dei Gruppi parlamentari italiani.

---

organico e meglio rispondente alle esigenze della realtà. Così vi proponiamo di scindere l'attuale Commissione 6° (economia nazionale) in due Commissioni distinte: agricoltura 6° e industria e commercio 7°, essendo inteso che esse debbono deliberare sempre riunite in tema di legislazione doganale e di trattati di commercio. Vi proponiamo di sdoppiare l'attuale Commissione 5° (lavori pubblici) istituendo la nuova Commissione delle comunicazioni (8°), nella quale trova posto tutta la materia relativa alle ferrovie, alle poste, ai telegrafi, ai telefoni e all'aviazione. Finalmente, in via transitoria, e fino a quando durino le relative gestioni separate, vi proponiamo di creare la commissione delle terre liberate e redente (12°) che meglio risponde alla concentrazione attuale di queste materie nel Ministero delle terre liberate e nell'ufficio centrale delle nuove province».

Fu Turati a descrivere il Gruppo parlamentare come la naturale forma di riconoscimento del partito politico anche all'interno delle Istituzioni, e su tale assunto si fondarono le proposte di riforma presentate, e le relative proposte di modifica avanzate nei dibattiti in Assemblea.

Pertanto, il nesso che negli anni ha legato i Gruppi parlamentari ai partiti politici trova la propria origine sulla genesi dei Gruppi stessi.

Né è possibile escludere in questa analisi che la natura politica di tali Gruppi emerge anche dall'esistenza di alcuni documenti precedenti alla riforma del 1920, che attestano l'esistenza e il riconoscimento informale da parte della Camera di Gruppi parlamentari stabili e legati a partiti politici, a cui lo stesso presidente della Camera concedeva spazi e uffici per lo svolgimento di incontri e riunioni tra componenti di uno stesso Gruppo.

La rapida evoluzione della forma partito e il riconoscimento della funzione rappresentativa di tali associazioni da parte della società civile, costituiscono, quindi, tappe fondamentali nel processo di evoluzione del Parlamento italiano e dei suoi modelli organizzativi interni, fortemente condizionati da un sistema politico sempre più sbilanciato verso l'affermazione indiscussa del predominio dei partiti di massa.

Da tale assunto prende le mosse la seguente analisi dei Gruppi parlamentari italiani, e del loro complesso rapporto con i partiti politici di riferimento.

Parte Seconda

I GRUPPI PARLAMENTARI NEL PARLAMENTO REPUBBLICANO

(1948 – 1993)

Introduzione

I Gruppi parlamentari nella Costituzione e nei Regolamenti parlamentari

Il concetto di *gruppo parlamentare* sottende l'unione di membri di una Camera appartenenti solitamente allo stesso partito. Tale definizione, però, presenta degli elementi di criticità, in quanto non considera né la possibilità della formazione di gruppi non corrispondenti ad alcun partito (implicitamente prevista nei regolamenti parlamentari), né l'eventualità che partiti politici strutturati nella società civile non possano costituirsi in gruppi, per mancanza dei specifici requisiti richiesti dai regolamenti.

Ricondurre il Gruppo parlamentare a una mera rappresentanza del partito politico, quindi, limita il vero significato che il nostro ordinamento attribuisce a tali organismi.

La regolamentazione dei Gruppi ha subito negli anni diverse modifiche, che hanno reso l'attività e le funzioni dei Gruppi parlamentari uno dei nodi centrali dell'assetto organizzativo di Camera e Senato, mantenendo alcune questioni relative alla loro natura al centro di dibattiti e riflessioni del mondo accademico. I Gruppi detengono un ruolo fondamentale all'interno dell'organizzazione parlamentare, necessari per la formazione di organi – quali le Commissioni permanenti – da cui di fatto dipendono le funzioni primarie del Parlamento. Rappresentano, quindi, il centro di un sistema istituzionale basato sullo stretto rapporto tra esecutivo e legislativo, un punto cruciale – come ha sostenuto Manzella – su cui si misura il grado di intersecazione tra Governo e Parlamento, da un lato, tra colazioni e partiti dall'altro.

Attualmente l'esistenza dei gruppi parlamentari in Italia è sancita sia all'interno del testo costituzionale, sia nei regolamenti di Camera e Senato.

Il riconoscimento dei Gruppi nel testo costituzionale, però, è subordinato all'importanza di essi nella formazione delle Commissioni permanenti, al fine di garantire un corretto esercizio della funzione legislativa qualora tale funzione fosse sottratta alla competenza dell'Assemblea e demandata ad organi minori. Il 3° comma dell'art. 72 Cost., riferendosi alla facoltà del regolamento di ciascuna Camera di deferire a commissioni anche permanenti l'esame e l'approvazione dei disegni di legge, stabilisce che esse siano «composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari». Simile è la statuizione prevista nel 2° comma dell'art. 82 Cost., che a proposito delle commissioni d'inchiesta eventualmente insediate in ciascuna Camera, prescrive che esse siano formate «in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari». Dunque, il riconoscimento costituzionale della necessaria esistenza dei gruppi parlamentari, sebbene non si traduca in una loro qualificazione specifica, si esplicita nella necessaria proporzionalità richiesta per la composizione delle commissioni permanenti o speciali e delle commissioni di inchiesta su materie di pubblico interesse.

I costituenti, quindi, prendendo atto della presenza e della necessità dei Gruppi all'interno delle Camere – e identificandoli come luoghi di rappresentanza delle istanze partitiche – li riconobbero come strumenti indispensabili per la composizione delle Commissione legislative e di inchiesta. Da ciò si evince che il riconoscimento attribuito ai Gruppi parlamentari sembra essere strettamente legato al nesso tra essi e le forze politiche presenti nella società, tanto che all'interno della Costituzione non è presente alcuna disposizione circa il loro procedimento formativo, né sulle loro caratteristiche.

Nella carta costituzionale, dunque, non vengono attribuite ai Gruppi nè specifiche funzioni, né alcuna particolare garanzia: i gruppi vengono ad assumere rilevanza solo ai fini della formazione di altri organi, e non è previsto per i parlamentari alcun obbligo di appartenenza ad essi.

Questa restrittiva impostazione dei costituenti, limitata a disciplinare esclusivamente l'ambito in cui è possibile e necessario l'utilizzo dei Gruppi parlamentari, ha lasciato ai regolamenti di Camera e Senato la loro specifica disciplina.

L'importanza che i gruppi parlamentari hanno assunto nel sistema istituzionale italiano, quindi, si evince soprattutto dall'analisi dei regolamenti e della prassi parlamentare, nonché – come sostiene Bin – dall'osservazione di una legislazione "di contorno" riguardante nello specifico i partiti politici e il sistema elettorale. Allo stesso modo si può affermare che la disciplina dei rapporti tra gruppo e suoi componenti è scarsamente toccata anche dai regolamenti delle Camere, ma contenuta in atti di regolamentazione interna ai gruppi o negli statuti dei partiti politici, nonché «in prospettiva, nella stessa legislazione elettorale»[114].

Se si osserva l'istituto dei Gruppi parlamentari così come delineato nei regolamenti di entrambe le Camere si nota che in essi la funzione dei Gruppi sembra essere ampliata rispetto a quanto previsto nella Costituzione, attribuendo a tali organi non solo la funzione di nominare dei propri rappresentanti come componenti delle Commissioni, ma anche quella di nominare dei componenti dell'Ufficio di presidenza e della Giunta per il regolamento[115].

Dall'articolo 14 di entrambi i regolamenti si evince che i gruppi rappresentano i primi organi che vengono costituiti all'interno delle Camere. Entro due giorni dalla prima seduta alla Camera dei Deputati, ed entro tre giorni al Senato, i parlamentari devono obbligatoriamente dichiarare a quale Gruppo appartengono o, come espressamente dichiarato dal regolamento del Senato «a quale gruppo intendono aderire»[116]. Qualora i parlamentari non dichiarino essi stessi a quale gruppo intendono iscriversi, vengono assegnati d'autorità al gruppo misto (art. 14, c. 4 r.C; art. 14 r. S.)[117],

---

[114] Cfr. Bin R., *La disciplina dei gruppi parlamentari, in Associazione Italiana Costituzionalisti*, Il Parlamento, Firenze 2001.

[115] Per un approfondimento sulle funzioni dei gruppi parlamentari cfr. Placanica A., Sandomenico A., *Le funzioni dei gruppi parlamentari*, in Merlini S., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Giappichelli Editore, Torino, 2004.

[116] Cfr. art. 14 Reg. Senato.

[117] Il gruppo misto rappresenta – nella definizione data da Manzella – un gruppo *omnibus*, al quale sono iscritti d'ufficio i parlamentari che non abbiano voluto aderire ad alcun gruppo politico, nonché coloro che non raggiungano il numero sufficiente per la formazione di uno specifico gruppo. Con le modifiche regolamentari del 1997, la composizione e il ruolo del gruppo misto della Camera dei Deputati assumono delle caratteristiche assolutamente particolari, tanto da poter affermare che tale gruppo sia divenuto una «sorta di microcosmo politico» (Manzella), che – come ha dischiarato Bin – «conta infinite anime».
Per una trattazione approfondita sui caratteri del gruppo misto nel Parlamento italiano si veda Canitano E., *L'anomalia del gruppo misto*, in Stefano Merlini, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. 2, Giappichelli, Torino, 2004. Per

in cui sono espressamente riconosciute anche le diverse formazioni politiche che lo compongono[118].

L'iscrizione ad un gruppo, quindi, è obbligatoria per ogni parlamentare.

In entrambi i rami del Parlamento è previsto – sin dal formale riconoscimento dei Gruppi parlamentari nella Camera dei Deputati – un requisito quantitativo per la formazione dei gruppi: alla Camera il numero minimo per costituire un gruppo è di venti deputati, al Senato di dieci senatori (art. 14,1 r. C.; art 14,4 r. S). La prima condizione richiesta per la costituzione di un gruppo, quindi, è quella numerica. Solo in assenza del dato numerico, i testi regolamentari prendono in considerazione l'appartenenza partitica dei parlamentari, stabilendo che gli Uffici di Presidenza hanno la facoltà di autorizzare la costituzione di eventuali gruppi minori.

Tale deroga al requisito numerico, però, è subordinata al possesso di specifici requisiti relativi alla corrispondenza del Gruppo a movimenti politici presenti nella società, che – secondo il regolamento della Camera dei Deputati – debbono aver presentato con il medesimo contrassegno proprie liste di candidati, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in un collegio e una cifra elettorale nazionale di almeno trecentomila voti di lista validi (art. 14,2 r. C.). Al Senato, invece, i requisiti richiesti per la formazione di gruppi in deroga al requisito numerico si sostanziano nell'aver presentato (con il medesimo contrassegno) proprie liste di candidati in almeno quindici regioni, ottenendo eletti in almeno tre. La disciplina del Senato, però, assume caratteri

---

un'analisi dettagliata delle contraddizioni della disciplina dei gruppi e dell'ipertrofia del gruppo misto si veda Bin R., *cit*.

[118] Ai deputati appartenenti al gruppo misto, è data la possibilità di chiedere al Presidente di Assemblea di formare componenti politiche all'interno del gruppo stesso, purché a tale componente aderiscano almeno dieci deputati. Analogamente a quanto previsto per l'organizzazione dell'intera Assemblea, il regolamento della Camera prevede la possibilità di formare anche componenti minori con almeno tre aderenti. Il riconoscimento delle componenti all'interno del gruppo misto riveste un'importanza particolare, e in questo senso è interessante porre attenzione anche sulle disposizioni regolamentari che disciplinano le deliberazioni del gruppo misto. Nell'art. 15 *bis* del r.C, infatti, viene obbligatoriamente richiesto il rispetto del principio di rappresentanza di tutte le componenti del gruppo medesimo, con possibilità di ricorso al Presidente della Camera da parte di componenti che ritengano lesi dei propri diritti. Il regolamento, inoltre, riconosce specifiche garanzie di intervento nelle discussioni ai rappresentanti di tutte le componenti, nonché la possibilità di partecipare alla conferenza dei presidenti di gruppo.

più restrittivi, permettendo la costituzione di gruppi di minore entità con un limite minimo di cinque componenti[119].

In base a questo, parte della dottrina ha sostenuto che i regolamenti si basano sul presupposto che ciascun gruppo all'interno del Parlamento corrisponde ad un partito politico (ad eccezione del gruppo misto). Si osserva, però, che tale affermazione incontra un espresso limite nella previsione del requisito numerico per la formazione di un gruppo, che implica la possibilità di costituire gruppi puramente parlamentari purchè composti da un determinato numero di membri. Secondo Ugo Rescigno, infatti, i regolamenti contengono disposizioni che ammettono implicitamente la formazione di

[119] Si noti che tali disposizioni, vigenti sin dalla costituzione del Parlamento repubblicano, sono strettamente connesse alle modalità di elezione vigenti al momento dell'emanazione dei regolamenti parlamentari, e per questo attualmente al centro di vicende e dibattiti emersi con le successive modifiche della legislazione elettorale, a cui non seguì un necessario adeguamento delle disposizioni dei regolamenti. Pertanto, dal 1993 le disposizioni sulla costituzione dei gruppi in deroga apparvero inapplicabili. Per questo, nelle prime due legislature maggioritarie non si è verificata in entrambe le Camere alcuna autorizzazione alla costituzione di Gruppi parlamentari minori, deroghe elargite in passato con grande generosità (soprattutto al fine di consentire a tutti i partiti radicati nel Paese di partecipare – attraverso il gruppo parlamentare – alla ripartizione del finanziamento pubblico). Nell'aprile del 1994, infatti, la Giunta per il regolamento della Camera, alla luce del cambiamento intervenuto nel sistema elettorale, ritenne non più applicabili le disposizioni contenute nel comma 2 dell'art. 14, relative all'autorizzazione alla costituzione di Gruppi con meno di venti iscritti. In questo modo, fu di fatto abolita la possibilità di costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico, e nel caso specifico fu negata l'autorizzazione alla costituzione dei gruppi aderenti al Patto Segni, Alleanza Democratica e al Partito Socialista Italiano. Tale orientamento fu ribadito anche successivamente, nel 1998, quando l'Ufficio di Presidenza della Camera negò l'autorizzazione alla formazione del Gruppo di Rifondazione Comunista-Progressisti con meno di venti deputati. Nella XIV legislatura, invece, si è assistito ad una significativa inversione di tendenza rispetto alle interpretazioni del regolamento appena citate. Nel 2001, infatti, la giurisprudenza della Camera ha dichiarato legittima l'applicabilità del comma 2 dell'art. 14, riconoscendo che al di là della sua interpretazione letterale, tale disposizione è volta a consentire la costituzione di gruppi parlamentari rappresentanti di forze politiche stabilmente organizzate sul territorio (che abbiano partecipato con proprie liste alla competizione elettorale, conseguendo sul piano nazionale un risultato almeno pari al 4% del totale dei voti validi). In questo modo, la Giunta per il regolamento ha cercato di individuare e di applicare i principi corrispondenti alla ratio della norma, e con tale dichiarazione l'Ufficio di presidenza diede l'autorizzazione alla costituzione dell'esiguo gruppo di Rifondazione Comunista. In tale circostanza, la Giunta riconobbe degli elementi di novità della richiesta presentata dal gruppo in questione, rilevando la persistenza del requisito temporale, del requisito elettorale e dei requisiti meramente politici previsti nel regolamento. Tale richiesta, infatti, era stata avanza ad inizio legislatura, da una forza politica presentatasi alle elezioni con proprie liste in tutte le circoscrizioni elettorale, superando la soglia del 4% dei voti validi. La valutazione della Giunta per il regolamento, nonché la decisione presa dal Presidente della Camera, perciò, riconosceva l'eccezionalità dell'evento, in quanto tutti i presupposti giustificativi della decisione dell'Ufficio di Presidenza dovevano necessariamente sussistere contestualmente: il requisito temporale, quello elettorale e quello meramente politico. La decisione dell'Ufficio di Presidenza di autorizzare la formazione di un gruppo parlamentare minore, nonché l'innovativa interpretazione della Giunta per il regolamento, hanno rappresentato per parte della dottrina una vera e propria «modifica» sostanziale del testo regolamentare della Camera, in modo da adeguarlo alla nuova disciplina elettorale. Quella che in altri casi sarebbe stata descritta come "una riforma a legislazione vigente".

gruppi svincolati da appartenenze partitiche, nel rispetto dei requisiti quantitativi richiesti.

Da ciò, potremmo dedurre che il requisito politico assume una valenza primaria solo qualora non fosse soddisfatto quello meramente numerico. E questo induce ad importanti riflessioni sul mancato riconoscimento formale della «matrice politica» dei gruppi da parte dei regolamenti (Manzella), che confermano l'indifferenza rispetto al collegamento tra gruppo e partito politico.

Nei testi, infatti, l'attenzione viene posta sulle funzioni attribuite ai Gruppi, lasciando al dibattito esterno le riflessioni sul rapporto formale e sostanziale tra i due soggetti.

Anche per ciò che attiene il ruolo dei Gruppi nell'organizzazione delle Camere i regolamenti ampliano quanto espressamente previsto nella Costituzione. Questa, infatti, disciplina il ruolo dei Gruppi nella composizione delle Commissioni, ma di fatto i regolamenti hanno concesso ai Gruppi un rilievo sempre maggiore nell'organizzazione e nell'attività della Camera e del Senato, nonché nella vita istituzionale del Paese. Ciò emerge con evidenza dall'analisi di alcune disposizioni regolamentari. L'art. 23 del regolamento della Camera, modificato nel 1997, attribuisce alla conferenza dei Capigruppo il compito di definire il programma bimestrale o trimestrale dei lavori della Camera, indicando i tempi, gli oggetti da trattare e l'ordine delle priorità. Il programma viene quindi approvato dalla Conferenza – a maggioranza qualificata – e diviene esecutivo dopo la comunicazione all'Assemblea. Ma in Aula, nell'eventuale discussione del programma sono possibili solo gli interventi svolti in nome dei gruppi. Anche il calendario trisettimanale dei lavori è dominato dal ruolo dei Gruppi parlamentari, e segue modalità di proposta e di approvazione simili a quelli descritti per i programmi di durata superiore. E, ancora, regole molto simili sono descritte anche per la programmazione dei lavori delle Commissioni (art. 79 Reg. Camera). L'unica misura che tuteli il ruolo dei singoli deputati è contenuta nell'art. 24 del regolamento della Camera, in cui si prevede che un quinto del tempo complessivo che il calendario concede per la discussione di un argomento deve essere riservato agli interventi che i deputati chiedono di svolgere a titolo personale. Anche per ciò che attiene ad altre attività, come la presentazione di interpellanze urgenti (art. 138-bis Reg. Cam.), viene attribuita una prerogativa assoluta ai Gruppi, così come per le interrogazioni a risposta

immediata si prevede la presentazione solo attraverso il capogruppo (artt. 135-bis e 135-ter Reg. Cam.).

Al Senato riscontriamo regole molto simili, sebbene la letteratura tende a riconoscere meno "gruppocentrica" la disciplina in vigore nella Camera Alta. Il regolamento del Senato demanda alla Conferenza dei Capigruppo il compito di definire il calendario dei lavori, che viene discusso in Aula – con interventi esclusivamente in rappresentanza dei Gruppi – solo qualora non venga raggiunta l'unanimità in Conferenza (art. 53 Reg. Senato).

Alla Conferenza sono altresì conferiti i poteri di determinare la ripartizione dei tempi di discussione tra i Gruppi (art. 55 Reg. Sen.); di fissare i termini per la presentazione degli emendamenti alle leggi che attengono il bilancio dello Stato (art. 128 Reg. Sen.); di indicare le materie su si svolgono le interrogazioni a risposta immediata (formulate da un senatore per Gruppo, art. 151-bis Reg. Sen.).

Tuttavia, nel regolamento del Senato – contrariamente a quanto si osserva nel testo della Camera – è possibile riscontrare un maggior riconoscimento del ruolo del Senatore *uti singulus*, soprattutto se si pone attenzione a quanto previsto per la formazione del programma dei lavori e per il contingentamento dei tempi per le discussioni. Nel primo caso, infatti, il regolamento prescrive espressamente che per la formazione del programma da parte della Conferenza quest'ultima deve necessariamente tener conto sia delle priorità indicate dai Gruppi, sia delle priorità indicate dal Governo, sia delle indicazioni provenienti dai singoli senatori. Nello stesso senso l'art. 84 del regolamento sancisce la possibilità di intervento nelle discussioni anche per i Senatori che dissentano dalle posizioni assunte dal proprio Gruppo di appartenenza, poichè tali interventi non sono considerati ai fini del computo del tempo complessivamente assegnato al Gruppo.

Quanto sinteticamente descritto è ciò che si evince da un'analisi dei regolamenti parlamentari di Camera e Senato, sebbene l'osservazione dei Gruppi e delle loro funzioni richiede necessariamente uno studio che prescinde dai testi normativi. Di fatto, in occasione di una crisi di Governo il Presidente della Repubblica prende contatto con gli orientamenti delle forze politiche attraverso le consultazioni dei Presidenti dei Gruppi parlamentari. ai Gruppi sono altresì riconosciute – nella prassi ormai consolidata – alcune ulteriori facoltà che contribuiscono a delineare il loro specifico ruolo all'interno delle Camere, nonché una ferma posizione di autonomia rispetto agli altri

organi. Sebbene non espressamente previsto nei regolamenti di Camera e Senato – come ha ampliamente dimostrato Ciaurro – la prassi ha sempre riconosciuto ai gruppi parlamentari un'ampia autonomia normativa, amministrativa e politica nello svolgimento delle proprie funzioni[120].

La lettura dei testi regolamentari, infatti, mette in evidenza come l'ordinamento parlamentare si limiti a fissare disposizioni solo relative alla prima convocazione dei Gruppi, al ruolo della Conferenza dei Capogruppo e alla posizione dei parlamentari singoli, omettendo qualunque riferimento ai rapporti giuridici interni ai gruppi, alle specifiche modalità di scelta delle cariche interne necessarie per l'espletamento delle funzioni del Gruppo (Presidente del Gruppo, membri dell'ufficio di presidenza), nonché alle designazioni dei propri rappresentanti nelle commissioni. Pertanto, le norme procedurali e le norme organizzative interne sono demandate alle autonome determinazioni dei gruppi stessi. Questo aspetto costituisce il primo elemento di quell'autonomia normativa e organizzativa che negli anni ha caratterizzato le attività dei Gruppi parlamentari, siano esse endogene o esogene all'azione parlamentare. Ciaurro, inoltre, sottolinea che un tale elevato livello di autoderminazione dei Gruppi trova la sua *ratio* nella natura prevalentemente politica delle funzioni dei Gruppi, mediante i quali i contrasti politici vengono istituzionalizzati all'interno del Parlamento.

Questa breve descrizione dei caratteri dei Gruppi e delle funzioni attribuite loro dai regolamenti, nonché delle reali prerogative di cui essi godono al di fuori di quanto sancito nei testi regolamentari di Camera e Senato, induce ad una riflessione sulla reale posizione che tali organi assumono non solo all'interno dell'organo parlamentare, ma anche all'interno del sistema politico italiano.

La prima considerazione che emerge è relativa alla funzione dei Gruppi parlamentari per la formazione delle Commissioni – permanenti e speciali – a cui di fatto vengono demandate le attività legislativa e ispettiva del Parlamento.

La rappresentanza proporzionale dei Gruppi nella loro composizione, infatti, contiene in modo intrinseco il fondamento del principio di democrazia nelle scelte dell'organo rappresentativo, poichè permette la rappresentanza di tutte le componenti politiche presenti nelle Camere. Pertanto, il Gruppo si presenta come una sua componente necessaria: detentore di rilevanti funzioni sia su un piano giuridico-

[120] G.F. Ciaurro, *Le Istituzioni parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1982.

formale, sia un piano meramente rappresentativo, in quanto la volontà dei partiti ha possibilità di tradursi in volontà dello Stato solo se fatta propria dai Gruppi parlamentari, che vengono così ad assumere un ruolo nevralgico nel sistema politico e parlamentare italiano. Essi costituiscono i principali elementi di collegamento tra i partiti e il Parlamento, tra «lo Stato-comunità – come scrisse Ciaurro – che si esprime politicamente nei partiti, e lo Stato-organizzazione, che continua ad avere nel Parlamento il suo tipico organo politico».

Questo collegamento tra un organo che agisce solo all'interno del Parlamento (il Gruppo parlamentare) e un organo politico che opera nella società civile (il partito politico) ma che di fatto è riconosciuto solo se presente in Parlamento, implica un costante controllo dei partiti sulle attività dei Gruppi, limitando così la sfera di autonomia di questi ultimi. Inoltre, questa visione del Gruppo parlamentare come un organo esecutivo del partito ha causato un progressivo rafforzamento dei Gruppi, in quanto in tal modo le organizzazioni politiche miravano all'ampliamento delle proprie prerogative. E tale aspetto – come si dimostrerà in seguito – costituisce un elemento peculiare della storia e dell'evoluzione del Parlamento italiano sin dall'affermarsi delle prime forme partitiche.

Il rapporto che intercorre tra questi due soggetti è ancora oggi protagonista di un acceso dibattito sulla natura giuridica dei Gruppi, da anni al centro di importanti riflessioni nel mondo accademico. La dottrina, infatti, è rimasta divisa per quanto concerne la natura giuridica da attribuire ai gruppi parlamentari: c'è chi ha ritenuto che essi siano soltanto organi dei partiti politici (P. Rescigno); chi al contrario ha sostenuto che i gruppi siano organi delle Camere (Savignano; Resta; Ciaurro; Pergolesi); alcuni autori hanno visto in essi delle organizzazioni a se stanti (Tesauro); altri invece hanno ritenuto che i gruppi siano sia organi delle Camere che organi di partito (Biscaretti di Ruffia,; Bassani; Ferrara); qualche autore li ha identificati come organi costituzionali (Virga); altri come associazioni di diritto pubblico (Mortati) o enti pubblici indipendenti (Manzella).

Soffermandosi brevemente sul contesto storico e giuridico in cui i Gruppi parlamentari si inseriscono, al fine di questo lavoro è interessante porre attenzione su due delle principali teorie della dottrina giuspubblicista: i gruppi parlamentari come organi di partito o come organi delle Camere.

In questo senso Pietro Rescigno, optando per l'appartenenza dei gruppi al diritto privato, ha sostenuto che essi sono soltanto organi dei partiti e non delle Camere (e quindi non dello Stato), affermando che la rilevanza dei gruppi – così come disciplinato nella Costituzione – si riduce ad assicurare il rapporto proporzionale tra le forze politiche presenti nell'Assemblea nella fase di composizione delle commissioni permanenti competenti per materia. Il gruppo parlamentare, quindi, è solo il termine di riferimento mediante il quale realizzare la proporzione richiesta per la formazione di tali commissioni. Data questa limitata rilevanza del gruppo, secondo Pietro Rescigno non si possono avvicinare commissioni e gruppi parlamentari, considerando le prime – a cui sono demandate le funzioni dell'organo legislativo – come gli organi in cui la Camera si articola in senso verticale ed i gruppi come gli organi in cui la stessa Camera è strutturata in senso orizzontale[121].

Quindi l'autore va contro quella tesi che definisce i gruppi parlamentari organi delle Camere sostenuta anche da Savignano, il quale da un'analisi delle caratteristiche e della natura del rapporto esistente tra gruppo e partito politico ha sostenuto l'autonomia dei primi dalle organizzazioni politiche extra-parlamentari. Egli, infatti, ha asserito che il rapporto stretto tra gruppo parlamentare e partito politico si risolve esclusivamente nel vincolo associativo che lega i componenti del gruppo al partito politico nelle cui liste essi siano stati candidati. Pertanto, secondo Savignano, tra i gruppi parlamentari e i partiti politici è configurabile una relazione meramente funzionale, di modo che i primi – pur esprimendo nell'ambito delle Camere l'indirizzo politico dei partiti politici – non si pongono né potrebbero porsi come organi di questi ultimi[122]. Di conseguenza, nonostante i gruppi parlamentari costituiscano effettivamente la configurazione parlamentare dei partiti politici nazionali essi «vanno qualificati come organi interni delle Camere»[123].

Contrario a questa affermazione è invece Giuseppe Ugo Rescigno, secondo il quale la definizione di "organo", qualunque essa sia, non potrà mai applicarsi al gruppo parlamentare. Organi della Camera, infatti, sono il Presidente, le commissioni, la Giunta per il regolamento giacchè le loro decisioni si imputano a tutta la Camera, ma in nessun

---

[121] Cfr. Rescigno P., L'attività di diritto privato dei gruppi parlamentari, in Giurisprudenza Costituzionale, 1961, pp. 295-307.
[122] Cfr. A. Savignano, *I gruppi parlamentari*, Morano, Napoli, 1965, p. 218-219.
[123] Cfr. A. Savignano, cit., p. 219.

caso il gruppo, che agisce sempre in nome e per conto proprio, ovvero in nome e per conto del partito di cui è espressione[124]. In questo senso il giuspubblicista ha paragonato l'attività dei gruppi parlamentari e il rapporto intercorrente con i partiti politici al rapporto esistente tra questi ultimi e lo Stato. Sono i gruppi parlamentari che muovono realmente le Camere, e per questo strumenti necessari, permanenti ed essenziali: *necessari* perché le Camere sono obbligatoriamente divise in gruppi; *permanenti* perché essi esistono permanentemente; *essenziali* perché tutta l'attività delle Camere è condizionata dall'esistenza e dalle decisioni dei gruppi stessi. Quindi è vero che i gruppi sono l' «ossatura e l'anima delle Camere», ma gli unici soggetti che lo Stato riconosce sono le Camere, e solo se i gruppi – e attraverso essi i partiti – riescono quotidianamente a diventare "maggioranza" possono raggiungere i loro scopi. Così Rescigno è arrivato ad affermare che proprio perché i gruppi rappresentano la configurazione parlamentare dei partiti nazionali, essi riproducono a questo livello il medesimo rapporto che intercorre tra partiti e Stato: i gruppi parlamentari, così come i partiti politici, agiscono essenzialmente «nella sfera del lecito e non del legittimo»[125] e usano questa loro autonomia per dirigere le Camere e – attraverso il Parlamento – tutto lo Stato. Date queste importanti considerazioni, secondo Rescigno è possibile affermare che «come i partiti non sono organi dello Stato, così i gruppi non sono organi delle Camere; come i partiti per lo Stato sono associazioni non riconosciute che, avvalendosi della loro sfera di libertà, conquistano gli organi dello Stato e attraverso di essi governano lo Stato, così i gruppi per lo Stato sono ugualmente associazioni non riconosciute che, impadronendosi degli organi delle Camere le dirigono»[126].

Attualmente il dibattito sulla natura giuridica dei gruppi sembra esse posto in secondo piano rispetto ad altre problematiche più urgenti. L'attenzione che i giuspubblicisti pongono verso l'istituto dei Gruppi parlamentari, infatti, si concentra su alcuni aspetti relativi proprio alla loro formazione e al legame con i partiti politici, e ormai da qualche anno le disposizioni che sanciscono le regole per la costituzione di gruppi in deroga al requisito numerico sono state oggetto di riflessioni e di critiche in quanto riconducibili a vecchie regole elettorali.

---

[124] Cfr. Rescigno G. U., *Gruppi parlamentari*, in Enciclopedia del diritto., pp. 794-795.
[125] Cfr. Rescigno G. U., *cit*., pp. 794-795.
[126] Cfr. Rescigno G. U., *cit*., p. 795.

È importante sottolineare, tuttavia, che la ricostruzione della natura di tali Gruppi, nonché la loro particolare genesi confermano che essi possono essere configurabili come una creazione dell'età contemporanea. Questo rappresenta un aspetto di primaria rilevanza nello studio dei gruppi parlamentari italiani. Una peculiarità del nostro sistema politico-parlamentare, che lo pone in netta contrapposizione con altre realtà istituzionali, come quella inglese, in cui la nascita dei raggruppamenti parlamentari risulta essere antecedente rispetto all'affermarsi dei partiti.

Da ciò ne deriva il carattere peculiare dei Gruppi parlamentari italiani, che essendo soggetti fortemente legati all'agire politico che si delinea e si estrinseca all'esterno degli organi istituzionali, rappresentano dei soggetti che – al pari di altri – hanno la forza e la capacità di influenzare le dinamiche del sistema politico.

Capitolo III

Gruppi parlamentari e partiti politici nell'Italia repubblicana

3.1 Frammentazione parlamentare tra il 1948 e il 1993: la composizione della Camera dei deputati

L'istaurarsi di un nuovo regime democratico dopo il periodo fascista risentì fortemente dei timori e delle privazioni che avevano caratterizzato gli anni precedenti. La struttura della Democrazia italiana post-fascista è stata spesso descritta come una struttura che trova le sue fondamenta non nel Parlamento, ma nell'azione dei partiti politici. Le Istituzioni dello Stato si identificavano con il Comitato di liberazione nazionale, formate dall'unione dei partiti antifascisti, e il nuovo assetto democratico era imperniato sul primato del partito politico.

I primi anni repubblicani, infatti, furono caratterizzati da un contesto in cui, sebbene la Costituzione situasse il Parlamento in posizione centrale rispetto ad ogni altro potere dello Stato, la situazione politica frenò fortemente tali potenzialità, creando le condizioni per un primato del partito politico sul Parlamento, così come su ogni altra struttura pubblica. La nuova forma partito – utilizzando la definizione coniata da Elia – fu il «partito di occupazione dello Stato», che fondò il nuovo assetto democratico sulla competizione elettorale.

I protagonisti della costruzione dello Stato postfascista furono quindi i partiti politici che, entrando nelle Istituzioni attraverso libere elezioni, posero le basi per la costruzione della nuova Italia repubblicana.

L'analisi dei risultati elettorali permette di conoscere e interpretare le trasformazioni dell'Italia nel corso degli anni, e in particolare rappresenta uno degli strumenti più analitici per lo studio dell'evoluzione del sistema politico italiano. È necessario, però,

porre attenzione non soltanto al voto degli italiani e a come questo si distribuì tra i diversi soggetti elettorali, ma osservare altresì in che modo i risultati elettorali influenzarono la composizione del Parlamento e la sua organizzazione interna.

In altre parole, è interessante osservare in che modo i partiti politici protagonisti delle competizioni elettorali riescono ad affermarsi nelle Camere, con la costituzione di un proprio gruppo politico o con accordi con altri partiti per la formazione di Gruppi parlamentari unitari, e infine in che modo le elezioni politiche e i regolamenti parlamentari possano aver contribuito ad una frammentazione interna sia alla Camera che al Senato.

Fino al 1993, il sistema elettorale adottato per le elezioni della Camera dei deputati fu di tipo proporzionale, secondo il modello disciplinato con la legge n. 6 del 20 gennaio 1948, che recepiva il modello previsto nel decreto luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946[127]. Si trattava di un sistema proporzionale basato sulla *formula dei resti più alti*, con un correttivo cosiddetto *Imperiali*. Vigeva, quindi, lo scrutinio di lista, secondo il quale gli elettori votavano per un partito ed, eventualmente, davano la preferenza a uno o più candidati nella lista del partito prescelto. Le lenee di fondo tracciate dal legislatore del 1946 furono la base delle leggi elettorali in vigore fino alla riforma varata nel 1993, che introdusse un modello elettorale basato su una logica maggioritaria.

Nel corso delle legislature fino al 1993, la frammentazione parlamentare assume un andamento abbastanza costante. Il numero dei Gruppi parlamentari presenti nella Camera dei deputati ad inizio legislatura varia tra un minimo di sette (nella III legislatura) a un massimo di 14 (nella X), anche se è opportuno specificare che in media il numero totale di raggruppamenti fu di 9 unità, con un massimo raggiunto solo nel quinquennio dal 1987 al 1992.

Nell'analisi di tale fenomeno, però appare necessario considerare altresì che il numero dei membri della Camera risulta essere variabile e quindi diverso da legislatura a legislatura. Fino alla riforma costituzionale del 1963, infatti, la Camera dei deputati veniva eletta in ragione di un deputato per ottantamila abitanti, o per frazione superiore

[127] Il sistema elettorale proporzionale fu reintrodotto dopo la fine del regime fascista, con decreto legislativo luogotenenziale n. 74 del 10 marzo 1946, emanato per disciplinare le elezioni per l'Assemblea Costituente previste per il successivo 2 giugno. Tale legge fu successivamente recepita come normativa elettorale per la Camera dei deputati.

a quarantamila, comportando così una variazione della composizione dell'Aula nelle prime tre legislature repubblicane.

Dopo le elezioni del 18 aprile 1948 (tabella 1) alla Camera si costituirono sette Gruppi parlamentari più il Gruppo misto, a fronte di 42 partiti e gruppi politici che si presentarono alle elezioni[128].

Tabella 1 – Composizione della Camera dei Deputati durante la I Legislatura repubblicana

I LEGISLATURA (8 Maggio 1948 – 24 Giugno 1953)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	135	126
Democratico Cristiano	316	300
Liberale	15	13
Partito nazionale monarchico	17	16
Partito repubblicano italiano	11	8
Partito socialista italiano	57	53
Unità socialista	34	0
Misto	10	23
Partito socialista democratico (dal 29 gennaio 1952)	0	33
Partito socialista SIIS (dal 18 maggio 1951 al 1952)	*32*	
Partito socialista dei lavoratori (dal 31 gennaio 1950 al 18 maggio 1951)	*20*	
Partito socialista unitario (dal 31 gennaio 1950 al 18 maggio 1951)	*14*	

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

A inizio legislatura il Gruppo più numeroso fu quello della Democrazia Cristiana, con 316 componenti, e a seguire vi erano i Gruppi Comunista (con 135 membri) e Socialista (con 57 membri).

È interessante notare che la composizione della Camera non rispecchia il quadro elettorale non solo in quanto numerosi partiti e movimenti non riuscirono ad ottenere seggi (o ne ottennero un numero poco significativo), ma soprattutto perché in questa prima legislatura non risulta esserci una specularità tra partiti elettorali e Gruppi parlamentari.

[128] I partiti e i movimenti che ottennero dei seggi alla Camera furono 10, sui 42 che erano scesi in competizione. Di questi 10 soltanto 7 costituirono un proprio Gruppo parlamentare, in quanto alcuni partiti/movimenti non ottennero un numero sufficiente di seggi tale da permettere la costituzione di un Gruppo. Il partito sardo d'azione ottenne 1 seggio, e lo stesso risultato fu raggiunto dal partito contadini d'Italia; il SVP (PPST) ottenne 3 seggi, e il Movimento sociale italiano ne ottenne 6.

Fu questo il caso del Partito comunista italiano e del Partito socialista, che si presentarono con il medesimo contrassegno durante la competizione elettorale, per poi scindersi in due Gruppi all'interno del Parlamento.

Ma un altro aspetto su cui è necessario soffermarsi è la fluidità della divisione in Gruppi della Camera dei Deputati, che continuarono a scindersi e fondersi per tutto l'arco della legislatura. Dalla tabella 1 si osserva, infatti, che a Maggio del 1948 i Gruppi parlamentari risultavano essere 7 più il Gruppo misto, per arrivare a 10 nel 1950 e per poi ritornare a 8 nel 1952 fino a fine legislatura.

Il 31 gennaio 1950, infatti, il Gruppo di Unità socialista, presentatosi alle elezioni con il medesimo nome (ottenendo il 7,09% dei voti) si scisse in due Gruppi parlamentari: il Gruppo del Partito socialista dei lavoratori italiani, a cui aderirono 20 parlamentari, e il Gruppo del Partito socialista unitario, composto di 14 membri. Il 18 maggio 1951 tali Gruppi si riunirono nuovamente, costituendo il Gruppo del partito socialista SIIS, che dal 29 gennaio 1952 divenne il Gruppo del Partito socialista democratico italiano, con 32 componenti.

Dalla fotografia dell'assetto parlamentare di questo primo quinquennio repubblicano, si evince (tabella 1) che la Democrazia Cristiana aveva conquistato una maggioranza che le permetteva di governare da sola, ottenendo più della metà dei seggi della Camera dei deputati con il 48,5% dei voti, avvantaggiata nella distribuzione dei seggi dal meccanismo della legge elettorale vigente.

Per ciò che riguarda la composizione dei singoli Gruppi parlamentari, invece, si notano alcuni cambiamenti tra l'inizio della legislatura e la fine di essa, e appare significativa la variazione nella consistenza numerica di alcuni raggruppamenti.

Il Partito comunista perse dei componenti a fine legislatura, e analogo risultato si osserva per la Democrazia Cristiana. Anche il numero dei componenti del partito liberale diminuì, così come del partito socialista italiano. Ma si tratta di variazioni poco indicative e di scarso rilievo, poiché da un'analisi effettuata sui mutamenti della composizione interna dei singoli Gruppi parlamentari si evince, come mostra la tabella 2 che la diminuzione della consistenza di essi fu per lo più causa di decessi e di dimissioni per incompatibilità di cariche.

Tabella 2 – Variazione dei Gruppi parlamentari nella 1° legislatura

1° Legislatura						
Gruppo parlamentare	**Differenza fine- inizio legislatura**	**Deceduti**	**Cessati dal mandato**	**Trasferiti ad altro Gruppo**	**Entrati in corso di legislatura**	**Altro**
Partito Comunista	-9	●●●	●●●●	●●●	●	
Democrazia Cristiana	-16	●●●●● ●●●●● ●●●●●	●●●●● ●	●●●●●	●●●●● ●●●●● ●	
Partito Socialista	-4	●●●		●●	○	
Partito Repubblicano	-3	●		●		●
Gruppo Misto	13				●●● ●●●●● ● ○○○○	

Per ciò che concerne il PCI, infatti, dalla tabella precedente si osserva che la variazione è imputabile soprattutto a decessi e a interruzioni del mandato parlamentare, rispettivamente di 3 e 4 membri, mentre soltanto 3 parlamentari risultano usciti dal Gruppo. Al riguardo, però, è interessante notare che nessuno di questi entrò a far parte di un diverso Gruppo politico, bensì del Gruppo misto. Analoghe considerazioni possono essere avanzate per il Gruppo della Democrazia Cristiana, in cui si verificarono soltanto 5 trasferimenti e unicamente verso il Gruppo misto, mentre notevolmente numerosi furono i deceduti e i cessati dal mandato.

Un quadro complessivamente simile emerge anche dall'analisi della II legislatura repubblicana (dal 25 giugno 1953 all'11 giugno 1958), in cui si osservano (tabella 3) significative variazioni soltanto in relazione alla composizione dei Gruppi del Movimento sociale italiano e del Partito nazionale monarchico, che variano da 31 a 23 membri il primo, e da 39 a 22 il secondo. A fronte di questa diminuzione della consistenza dei due Gruppi si registra (a poco più di metà legislatura) la costituzione del Gruppo del Partito monarchico popolare, che dal 25 ottobre 1956 arrivò fino a fine legislatura con 17 componenti, e in esso confluirono numerosi parlamentari uscenti dai due citati Gruppi.

Tabella 3 – Composizione della Camera dei Deputati durante la II Legislatura repubblicana

II LEGISLATURA (25 Giugno 1953 – 11 Giugno 1958)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	143	142
Democratico Cristiano	263	260
Liberale	14	14
Movimento sociale italiano	31	23
Partito nazionale monarchico	39	22
Partito socialista italiano	76	75
Partito socialista democratico italiano	19	18
Misto	9	15
Partito Monarchico popolare *(dal 25 ottobre 1956)*		17

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

In questo quinquennio non vi furono variazioni particolarmente significative nella composizione dei Gruppi parlamentari tra l'inizio e la fine della legislatura.

I due Gruppi maggiori mantennero quasi invariato il numero dei propri membri, e gli unici casi in cui si osserva una consistente variazione della composizione interna furono, come già descritto, i Gruppi coinvolti nella formazione di un nuovo Gruppo.

Analizzando le variazioni intervenute all'interno dei singoli Gruppi, inoltre, si nota come le cause prevalenti non fossero di natura politica. Dalla tabella 4, infatti, si evince che il movimento che caratterizzò la vita dei Gruppi fu alimentato ancora una volta da decessi e interruzioni del mandato, soprattutto nei Gruppi della Democrazia Cristiana e del Movimento sociale italiano.

Tabella 4 – Variazione dei Gruppi parlamentari nella II legislatura

2° Legislatura						
Gruppo parlamentare	**Differenza fine- inizio legislatura**	**Deceduti**	**Cessati dal mandato**	**Trasferiti ad altro Gruppo**	**Entrati in corso di legislatura**	**Altro**
Partito Comunista	-1	●●		●	●●	
Democrazia Cristiana	-3	●●●●● ●●	●●●●● ●●●	●●	●●●●● ●●●●● ●●●●	
Movimento sociale	-8	●●●●● ●●●	●●	●●●●● ●	●●●	
Partito nazionale monarchico	-17			●●●●● ●●●●● ●●●●● ●●		
Partito monarchico popolare					●●● ●●●●● ●●●●● ●●●●	
Gruppo Misto	13				● ●● ●●● ●●● ○	

La poca rilevanza dei dati relativi alla divergenza tra fine e inizio legislatura nella composizione del Gruppo parlamentare della Democrazia Cristiana, pertanto, è dovuta al fatto che in corso di legislatura 7 membri decedettero e 8 cessarono dal mandato, mentre solo 2 si trasferirono al Gruppo misto (e 14 componenti risultano entrati in corso di legislatura). Di origine politica, invece, fu la diminuzione del Gruppo del Movimento sociale italiano a fine legislatura. In questo caso, sebbene risultano numerosi i decessi avvenuti durante il quinquennio, si verificarono 6 trasferimenti verso altri Gruppi parlamentari, nello specifico 3 verso il Gruppo misto e 3 verso il Gruppo del Partito monarchico popolare.

In generale, comparando l'assetto parlamentare della I e della II legislatura emerge un quadro abbastanza simile, mentre ciò che distinse i due periodi va individuato nella compagine partitica delle competizioni elettorali.

Nel 1953 il numero dei partiti e movimenti protagonisti della competizione per l'elezione della Camera dei Deputati diminuì ancora rispetto al 1948, e si ridusse a 31 da 42 della tornata precedente.

Le elezioni del 1953, inoltre, si svolsero in un clima di aspra competizione tra le maggiori forze politiche, divise tra coloro che sostenevano la riforma elettorale adottata (che prevedeva un premio di maggioranza per la lista o il gruppo di liste che avessero raggiunto la metà dei voti validi più uno), e coloro che si opponevano all'introduzione di tale premio[129]. Come si evince dalla tabella 5, furono i partiti centristi ad ottenere la maggioranza dei seggi alla Camera, sebbene non riuscirono a raggiungere quanto auspicato per ottenere il discusso premio di maggioranza.

Tabella 5 – Voti ottenuti dai partiti parlamentari nelle elezioni del 1948 e del 1953 (%)

Partiti	*Voti (%) 1948*	*Voti (%) 1953*
Democrazia Cristiana	48,51	40,1
Fronte democratico popolare	30,98	
Partito Comunista Italiano		22,6
Partito Socialista italiano		12,7
Partito nazionale monarchico	2,78	6,85
Movimento Sociale Italiano	2,01	5,84
Partito socialista democratico italiano		4,51
Partito Liberale Italiano		3,01
Partito Repubblicano Italiano	2,48	1,62
SVP (PPST)	0,47	0,45
Unità socialista	7,07	

Fonte: Ministero dell'Interno

[129] Le elezioni del 1953 furono caratterizzate da uno scontro politico che trova origine nell'opposizione di molte forze politiche alla riforma della Legge elettorale come presentata dai partiti di maggioranza, e da loro imposta dopo un'estenuante battaglia politica nel Parlamento e nel Paese. La riforma consisteva nell'aggiunta di un nuovo articolo alla vecchia legge, che introduceva la norma dell'apparentamento e il premio alla lista o al gruppo di liste che avessero ottenuto la metà dei voti validi più uno.
Tutte le maggiori formazioni nazionali si ripresentarono. PCI e PSI, che nel 1948 erano stati uniti sotto l'insegna del fronte democratico popolare, ritornarono con i loro vecchi simboli e con candidati distinti, come nel 1946. Nuovi movimenti vennero creati e alcuni di questi entrarono in competizione con l'obiettivo di far fallire la nuova norma della legge elettorale. I nuovi movimenti furono: l'Unione socialista indipendente, fondata dagli on. Cucchi e Magnani, usciti dopo il 1948 dal PCI; l'unione popolare fondata da Parri e da Piero Calamandrei in funzione della lotta contro la nuova legge elettorale maggioritaria; l'Alleanza democratica nazionale, fondata anch'essa per contribuire al fallimento della c.d. Legge Truffa, da Giuseppe Nitti e Epicarmio Corbino.
Le liste di candidati presentate furono liste di partiti di sinistra; liste di partiti di governo, o comunque ad essi apparentati, con il fine di spartirsi il vistoso premio di maggioranza; liste di destra e liste minori. Tutte accomunate – ad esclusione delle seconde – dall'obiettivo di far fallire il disegno politico-elettorale della Democrazia Cristiana.
La nuova clausola della legge elettorale non scattò, sia pure per poco, e – come era stato stabilito – venne integralmente applicata la vecchia legge.

La composizione della Camera dei deputati nelle successive legislature assunse dei caratteri molto simili.

Nella III legislatura, dal 12 giugno 1958 al 15 maggio 1963, si costituirono sin dall'inizio 9 Gruppi parlamentari a fronte dei 28 movimenti e partiti che si presentarono alle elezioni[130], ancora meno rispetto agli anni precedenti. A fine legislatura, però, si registrano 8 Gruppi (tab 6), risultato dello scioglimento dei Gruppi del Partito nazionale monarchico e del Partito monarchico popolare, che il 16 aprile si unirono nel Gruppo del Partito democratico italiano (a cui, tuttavia, aderirono soltanto 10 membri anziché 21).

Tabella 6 – Composizione della Camera dei Deputati durante la III Legislatura repubblicana

III LEGISLATURA (12 Giugno 1958 – 15 Maggio 1963)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	149	140
Democratico cristiano	281	275
Liberale	20	23
Movimento Sociale Italiano	25	25
Partito Socialista Italiano (dal 24 luglio 1959)	87	86
Partito socialista democratico italiano	24	19
Partito nazionale monarchico (dal 18 giugno 1958 al 16 aprile 1959)	9	
Partito monarchico popolare (dal 18 giugno 1958 al 16 aprile 1959)	14	
Misto	10	15
Partito democratico italiano (dal 16 aprile 1959)		10

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

Osservando la ripartizione dei deputati in Gruppi così come riportata nella tabella precedente si nota come il Gruppo della Democrazia Cristiana deteneva ancora un primato determinante, con un numero di membri di poco superiore alla legislatura

[130] Nelle elezioni del 1958 il numero delle liste di candidati segnò un ulteriore contraccolpo, dalle 42 del 1953 a 28. Due di queste erano locali nel territorio di Trieste, che partecipava per la prima volta alle elezioni politiche. Questo comportava una minore dispersione e una relativa concentrazione dei voti sulle liste maggioritarie.

precedente. Un incremento si osserva anche nel caso dei socialisti, mentre il Gruppo del Partito comunista vide diminuire il numero dei propri componenti.

Tale quadro rispecchia la ripartizione dei voti delle elezioni, in cui la Democrazia Cristiana ottenne un incremento del 2,27%, il Partito socialista dell'1,53% e il Partito comunista dello 0,09%[131].

Come mostra la tabella 7, anche in questo quinquennio le variazioni più consistenti nella composizione dei Gruppi non hanno natura politica, ma rispondono alle stesse cause naturali o alle dimissioni per incompatibilità così come descritte per le legislature precedenti.

Tabella 7 – Variazione dei Gruppi parlamentari nella III legislatura

3° Legislatura rilevare entrati						
Gruppo parlamentare	**Differenza fine- inizio legislatura**	**Deceduti**	**Cessati dal mandato**	**Trasferiti ad altro Gruppo**	**Entrati in corso di legislatura**	**Altro**
Partito Comunista	-9	●●●●● ●●	●●●		●	
Democrazia Cristiana	-6	●●●●● ●●	●●●	●	○○○○○	
Partito Socialista	-1	●●●		●●●	●●●●●	
Partito socialista democratico	-5	●		●●●●●	○	
Partito Liberale	3	●			○○○○	
Gruppo Misto	5				● ●● ○○○○○	

Sia nel Gruppo della Democrazia Cristiana, sia in quello del Partito comunista, la variazione non è imputabile a trasferimenti dei componenti verso altri Gruppi di natura politica, mentre ciò è facilmente riscontrabile nel caso del Gruppo del Partito socialista democratico italiano, da cui uscirono 5 componenti per entrare nel vicino Gruppo del Partito socialista italiano.

Più movimentato delle legislature finora descritte appare l'assetto dei Gruppi parlamentari durante la IV legislatura, dal 16 maggio 1963 al 4 giugno 1968. Nell'analisi della composizione della Camera dei deputati di quegli anni, però, è

[131] Cfr. Istat, *Elezioni della Camera dei deputati*, 25 maggio 1958, vol. I.

necessario dapprima considerare i cambiamenti che intervennero a livello istituzionale, e che interessarono direttamente la composizione parlamentare. La Camera eletta nel 1963, infatti, contava alcuni deputati in più rispetto alle legislature precedenti, un aumento del numero dei parlamentari fissato dall'art. 1 della Legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, con la quale venne abrogata la disposizione che prevedeva un numero variabile di componenti della Camera dei Deputati, in ragione di un deputato per ottantamila abitanti o per frazione superiore a quarantamila. L'incremento del numero dei deputati, ormai fissato a 630, si riflesse anche sulla consistenza numerica dei singoli Gruppi parlamentari, il cui numero di membri crebbe con percentuali variabili da Gruppo a Gruppo.

Osservando la tabella 8 si notano alcune variazioni che riguardarono direttamente la composizione dei Gruppi parlamentari: il Gruppo del Partito comunista venne costituito con 17 membri in più rispetto all'inizio della III legislatura, mentre il Gruppo della Democrazia Cristiana ne perse 24.

Tabella 8 – Composizione della Camera dei Deputati durante la IV Legislatura repubblicana

IV LEGISLATURA (16 Maggio 1963 – 4 Giugno 1968)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	166	166
Democratico Cristiano	257	259
Partito Liberale Italiano	43	37
Movimento Sociale	28	26
Partito Socialista Democratico Italiano *(fino al 17 novembre 1966)*	33	
Partito Socialista Italiano *(dal 1 luglio 1963 al 17 novembre 1966)*	83	
Misto	20	8
Partito democratico italiano di unità monarchica *(dal 12 dicembre 1963)*	0	8
Partito Repubblicano *(dal 12 dicembre 1963)*	0	5
Partito socialista di unità proletaria (PSIUP, dal 21 gennaio 1964)		24
Partito socialista italiano-Partito socialista democratico italiano Unificati *(dal 1966)*		94

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

L'aspetto più significativo del quinquennio dal 1963 al 1968, tuttavia, riguarda la divisione della Camera in Gruppi, che da un numero di 7 (6 più il Gruppo misto), tra

maggio e giugno del 1963 divennero 9. Ai 7 costituitisi ad inizio mandato, si aggiunsero il Gruppo del Partito Democratico italiano di unità monarchica (con 8 componenti), e il Gruppo del Partito Repubblicano italiano, con 5 componenti, entrambi istituiti dal 12 dicembre 1963, a seguito dell'autorizzazione a costituire Gruppi in deroga al requisito numerico. Osservando la tabella precedente, inoltre, si nota che la composizione parlamentare mutò fino all'ultimo anno della legislatura: nel 1964 i Gruppi divennero 10, con l'istituzione del Gruppo del Partito socialista italiano di unità proletaria (PSIUP), composto da 24 membri. Nel 1966 la compagine della Camera muta ancora, e il 17 novembre di quell'anno vennero sciolti i Gruppi del Partito socialista democratico italiano e del Partito socialista italiano, che confluirono in un unico Gruppo con 94 componenti, il Gruppo del Partito socialista italiano-partito socialista democratico italiano unificati[132].

Con riguardo alla variazione della composizione dei Gruppi, inoltre, non si osservano significativi mutamenti, e le variazioni che si registrano tra la fine e l'inizio della legislatura – tabella 9 – sono di scarso rilievo.

Tabella 9 – Variazione dei Gruppi parlamentari nella IV legislatura

4° Legislatura						
Gruppo parlamentare	**Differenza fine- inizio legislatura**	**Deceduti**	**Cessati dal mandato**	**Trasferiti ad altro Gruppo**	**Entrati in corso di legislatura**	**Altro**
Partito Comunista	0	●●●●● ●●●	●●●		●●●●● ●●●●● ●	
Democrazia Cristiana	2	●●●●● ●●●●●	●●●●●		●●●●● ●●●●● ●●	
Partito Liberale	-6	●●●●●		●		
Gruppo Misto	-12			○○○○○ ○○○○○ ○○○	● ○	

Dalla tabella precedente, inoltre, si evince che al pari delle altre legislature non si verificarono trasferimenti di parlamentari tra Gruppi di diversa estrazione politica, ma

[132] Ad inizio legislatura si costituirono i Gruppi Parlamentari del Psi e del Psdi, rispettivamente di 83 e 33 membri. In corso di legislatura alcuni componenti degli stessi costituirono il gruppo del Psiup, mentre gli altri diedero vita ad un gruppo unico.

soltanto numerosi decessi e dimissioni all'interno dei Gruppi più numerosi (PCI e DC), e gli assenti furono tempestivamente sostituiti.

Nella 5 legislatura repubblicana (dal 5 giugno 1968 al 24 maggio 1972) i Gruppi della Camera dei deputati furono 9, e dopo successivi cambiamenti divennero 10 fino a fine legislatura (tabella 10).

Nell'ottobre del 1968, infatti, i socialisti (Gruppo del Partito socialista italiano-partito socialista democratico italiano unificati) si scissero in due distinti Gruppi parlamentari, tornando all'assetto della Camera che caratterizzava i deputati socialisti prima del 1966. Vennero così costituiti – come mostra la tabella 10 – il Gruppo del partito socialista italiano (con 62 componenti) e il Gruppo del Partito socialista democratico italiano (con 29 componenti), ai quali non corrispondeva alcun partito o movimento presentatosi alle elezioni, in cui i socialisti si presentarono unificati nel Partito socialista unitario[133].

Tabella 10 – Composizione della Camera dei Deputati durante la V Legislatura repubblicana

V LEGISLATURA (5 Giugno 1968 – 24 maggio 1972)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	171	166
Democratico Cristiano	259	260
Movimento Sociale Italiano	27	24
Partito democratico di unità monarchica	7	5
Partito Liberale italiano	31	30
Repubblicano	9	9
Partito socialista di unità proletaria	23	22
Partito socialista italiano-Partito socialista democratico italiano Unificati *(fino a ottobre 1968)*	91	
Partito socialista italiano		62
Misto	11	17
Partito socialista democratico italiano *(dal febbraio 1971)*		29

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

[133] Un'altra variazione interna all'assetto della Camera, che non è possibile notare nella tabella 10, fu dettata dalla formazione in corso di legislatura del Gruppo parlamentare del Partito socialista unitario, istituito il 7 luglio 1969 e scioltosi il 18 febbraio del 1971. Fuori dal Parlamento, il 2 luglio 1969 venne ricostituito il Partito socialista unitario (PSU) all'insegna dello slogan – come descrisse Calandra – che il Paese aveva bisogno di un partito socialista senza equivoci, e inizialmente con l'occhio rivolto ad un monocolore elettorale, poi via via stemperando la sua posizione verso un monocolore che preparasse il ritorno ad una collaborazione di centro sinistra.
Per un approfondimento sulla crisi del centro-sinistra e la scissione socialdemocratica del 1969 cfr. P. Calandra, *I Governi della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1996.

I mutamenti intervenuti nel corso della V legislatura, come descritti, possono essere attribuiti ad un quadro politico extra-parlamentare in continua evoluzione. Le variazioni della Camera sopra illustrate, infatti, riguardarono i mutamenti che caratterizzarono i due partiti socialisti, Psi e Psdi, dapprima unificati nel Psu, e successivamente scissi in due diversi partiti. Tale scissione trova il suo fondamento in alcuni elementi, tra i quali l'insuccesso elettorale del Partito socialista unitario, che come scrissero molti commentatori «è stato tale da rimettere in discussione la validità di tutta la politica condotta dal 1956 in poi»[134]. La crisi che colpì la coalizione socialista, quindi, si riflesse in modo diretto sulla compagine parlamentare del partito.

Anche nella V legislatura vi fu una grande differenza tra i partiti e i movimenti che parteciparono alla competizione elettorale e i Gruppi che si formarono in Parlamento[135]. Se si osservano i dati forniti dal Ministero dell'Interno, i partiti che parteciparono alla competizione elettorale risultano essere 29, circa 6 in più rispetto alle precedenti elezioni del 1963.

Nella composizione dei singoli Gruppi parlamentari, invece, non vi alcun dato da evidenziare, poiché anche in questo quinquennio le differenze nella consistenza degli stessi furono dovute a decessi e interruzioni di mandato (tabella 11).

Tabella 11 – Variazione dei Gruppi parlamentari nella V legislatura

5° Legislatura						
Gruppo parlamentare	**Differenza fine- inizio legislatura**	**Deceduti**	**Cessati dal mandato**	**Trasferiti ad altro Gruppo**	**Entrati in corso di legislatura**	**Altro**
Partito Comunista	-5	●●	●●●●● ●●●	●●●●	●●●●● ●●●●	
Democrazia Cristiana	1	●●●●●	●●●●● ●●	●	●●●●● ●●●●● ●●	
Gruppo Misto	6	●●	○○○○○ ○○○○○ ○○○		●●●● ●	

[134] Le elezioni del 19 maggio 1968 premiavano la Democrazia Cristiana a il Partito Comunista, penalizzando il Partito socialista unificato. La DC ottenne il 39,9% dei voti (lo 0,8 in più della tornata precedente), il PCI il 26,96% (con un incremento rispetto al 1963 di 1,65%), il PSU il 14,51% (mentre nel 1963 il PSDI e il PSI ottennero rispettivamente il 6,11% e il 13,87%). I dati sono dati Istat, Elezione della Camera dei deputati, 19 maggio 1968, vv. I e II.

[135] Si votò nelle giornate del 19 e 20 maggio 1968.

Soltanto per il Gruppo del Partito comunista si osservano ben 5 trasferimenti verso il Gruppo misto, un fenomeno poco frequente durante le altre legislature. Infine, un ultimo elemento da rilevare è la particolare durata della V legislatura repubblicana. Le prime quattro durarono, infatti, l'intero quinquennio, mentre questa ebbe una durata inferiore, elemento indicativo del malessere del sistema dei rapporti politici, che si riflessero immediatamente nella composizione delle Assemblee parlamentari.

La VI legislatura (dal 25 maggio 1972 al 4 luglio 1976) è quella che più delle altre mostra un assetto stabile nella composizione della Camera dei deputati, in cui gli 8 Gruppi che si formarono ad inizio legislatura – come si osserva nella tabella 12 – rimasero stabili fino alla fine del mandato parlamentare, registrando anche uno scarso mutamento della loro composizione interna.

Tabella 12– Composizione della Camera dei Deputati durante la VI Legislatura repubblicana

VI LEGISLATURA (25 Maggio 1972 – 4 Luglio 1976)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	175	175
Democratico Cristiano	266	263
Movimento Sociale italiano – Destra nazionale	55	55
Partito Liberale italiano	20	20
Partito Socialista democratico italiano	29	30
Partito socialista italiano	62	61
Partito Repubblicano	15	15
Misto	8	10

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

La tabella precedente, infatti, mostra una composizione interna dei Gruppi parlamentari senza profondi cambiamenti, poiché le cause che portarono alla fuoriscita di alcuni parlamentari dai rispettivi Gruppi di appartenenza – come si evince dalla tabella 13 – possono essere imputate prevalentemente a cause naturali o dimissioni volontarie, a cui corrisposero le relative sostituzioni.

Tabella 13 – Variazione dei Gruppi parlamentari nella VI legislatura

6° Legislatura						
Gruppo parlamentare	**Differenza fine- inizio legislatura**	**Deceduti**	**Cessati dal mandato**	**Trasferiti ad altro Gruppo**	**Entrati in corso di legislatura**	**Altro**
Partito Comunista	0	●●●●	●●●●●		●●●●● ●●●●	
Democrazia Cristiana	-3	●●●●● ●●	●●●	●●	●●●●● ●●●●	
Partito socialista democratico	1	●●		●	●● ●●●	●
Gruppo Misto	2				● ○	

Con riferimento al rapporto tra Gruppi e partiti elettorali, anche nel 1972 – così come osservato nelle precedenti legislature – il numero di Gruppi che riuscirono a costituirsi alla Camera dei deputati fu nettamente inferiore al numero dei partiti e gruppi politici che si presentarono alle elezioni. Nella competizione elettorale ben 21 partiti e movimenti politici depositarono proprie liste di candidati, 8 in meno rispetto alle elezioni del 1968, e alcuni partiti sparirono definitivamente come entità autonoma[136].

Nella VII legislatura (dal 5 luglio 1976 al 19 giugno 1979) si osserva una certa stabilità della compagine della Camera dei deputati, in cui si formarono 11 Gruppi sin dal 1976 (compreso il Gruppo misto), con un cambiamento nel 1978, quando il 6 febbraio si sciolse il Gruppo di Democrazia proletaria e si costituì il Gruppo del Partito di unità proletaria per il comunismo – Democrazia proletaria (tabella 14).

[136] Tra questi il caso più clamoroso fu quello del Partito democratico di unità monarchica, che – sebbene dall'elezione dell'Assemblea costituente non era mai mancato a nessun appello elettorale – nel 1972 dissolse nel partito del Movimento sociale italiano, accettandone il programma e le insegne in cambio del mandato parlamentare.

Tabella 14– Composizione della Camera dei Deputati durante la VII Legislatura repubblicana

VII LEGISLATURA (5 Luglio 1976 – 19 Giugno 1979)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	222	220
Democratico Cristiano	263	263
Liberale	5	5
Partito Socialista Italiano	57	57
Partito Socialista Democratico Italiano	15	15
Repubblicano	14	14
Partito Radicale	5	5
Costituente di Destra – Democrazia Nazionale *(dal 21 dicembre 1976)*	0	15
Movimento sociale italiano – Destra Nazionale	33	17
Democrazia Proletaria *(fino al 6 febbraio 1978)*	6	
Misto	10	14
Partito di unità proletaria per il comunismo – Democrazia proletaria *(dal 6 febbraio 1978)*		5

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

Nelle elezioni del 20 giugno 1976 i partiti che ottennero seggi furono 11, pari al numero di Gruppi parlamentari formatisi. Dalla tabella 14, però, si osserva che ben 6 Gruppi su 10 furono costituiti con meno di 20 componenti, il numero più alto di Gruppi in deroga al requisito numerico sin dal 1948.

Con riguardo alla struttura interna dei Gruppi, infine, si evince un quadro caratterizzato da una forte stabilità nella composizione di essi, quasi priva di spostamenti e variazioni tra l'inizio e la fine della legislatura. Soltanto il Gruppo del Movimento sociale-Destra Nazionale subì una diminuzione dei propri componenti, giustificata da un massiccio spostamento verso il Gruppo parlamentare Costituente di Destra-Democraziua Nazionale, istituito alla fine del 1976.

Nell'VIII legislatura (dal 20 giugno 1979 all'11 luglio 1983) i Gruppi costituiti nella Camera dei deputati furono 9 più il Gruppo misto (a fronte degli 11 partiti che ottennero

seggi)[137], di cui 5 – come mostra la tabella 9 – con meno di 20 deputati e costituiti come Gruppi in deroga al requisito numerico.

Tabella 15– Composizione della Camera dei Deputati durante la VIII Legislatura repubblicana

VIII LEGISLATURA (20 Giugno 1979 – 11 Luglio 1983)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	193	193
Democratico Cristiano	262	263
Movimento Sociale-Destra Nazionale	29	29
Partito liberale italiano	9	9
Partito socialista democratico italiano	20	19
Partito socialista italiano	61	61
Partito di unità proletaria per il Comunismo	6	6
Partito radicale	17	11
Repubblicano	16	15
Misto	17	24

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

Dalla tabella precedente, inoltre, si evince una palese stabilità dei Gruppi, sia in termini di presenza ad inizio e fine legislatura, sia con riguardo alla consistenza di essi. Le poche variazioni che si registrano, infatti, appaiono poco significative e dettate da decessi, ovvero da dimissioni per incompatibilità di incarico.

Durante la legislatura successiva (dal 12 luglio 1983 al 1 luglio 1987), nella prima fase del quadriennio si formarono 7 Gruppi parlamentari, più il Gruppo misto (tabella 16), tutti composti – ad eccezione del Gruppo misto – da un numero di componenti superiore o pari a 20.

[137] Si osserva che al Gruppo parlamentare di Democrazia Proletaria non corrispondeva alcun partito presentatosi alle elezioni con la medesima denominazione.

Tabella 16– Composizione della Camera dei Deputati durante la IX Legislatura repubblicana

IX LEGISLATURA (12 Luglio 1983 – 1 Luglio 1987)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	172	177
Democratico Cristiano	224	226
Movimento Sociale-Destra Nazionale	42	42
Partito socialista democratico italiano	25	22
Partito socialista italiano	75	74
Repubblicano	28	29
Sinistra Indipendente	20	20
Misto	44	8
Partito liberale italiano *(inizio legislatura nel gruppo misto)*	0	16
Democrazia proletaria *(inizio legislatura nel gruppo misto)*	0	7
Partito radicale *(inizio legislatura nel gruppo misto)*	0	9

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

In fase di legislatura, invece, come si osserva in tabella, i Gruppi divennero 11, di cui 3 (Gruppi del partito liberale, di Democrazia proletaria e del partito radicale) costituitisi in deroga al requisito numerico a seguito dell'autorizzazione della Presidenza.

Anche in questa IX legislatura non appare significativa la variazione della composizione dei singoli Gruppi, le cui differenze sono ancora sempre riconducibili a cause diverse dalla motivazione politica.

La X legislatura, infine, si caratterizzò per l'elevata frammentazione parlamentare.

Come mostra la tabella 17, i Gruppi che si costituirono nell'arco del quinquennio furono complessivamente 14, e numerosi furono i Gruppi costituitisi in deroga al requisito numerico e composti da meno di 20 componenti.

Tabella 17– Composizione della Camera dei Deputati durante la X Legislatura repubblicana

X LEGISLATURA (2 Luglio 1987 – 22 aprile 1992)		
Gruppo Parlamentare	***Inizio legislatura***	***Fine legislatura***
Comunista	153	0
Democratico Cristiano	234	234
MSI-Destra Nazionale	37	33
Partito Liberale italiano	11	11
Partito socialista democratico italiano	19	12
Partito socialista italiano	95	100
Repubblicano	21	20
Sinistra Indipendente	20	19
Democrazia Proletaria	10	0
Federalista Europeo	12	8
Verde	12	16
DP-Comunisti	0	11
Gruppo Comunista-PDS (da febb '91)	0	149
Misto	6	16

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

Le elezioni del 1987 si tennero in un contesto politico e istituzionale in fase di profondi cambiamenti. Il quadro internazionale influenzò in modo radicale il sistema partitico italiano, e già prima del termine della legislatura alcuni grandi partiti furono coinvolti da crisi e riforme interne. Con riferimento alla compagine parlamentare, nel 1991 il Gruppo del Partito comunista italiano si sciolse e la maggioranza dei suoi membri costituì il Gruppo del Partito democratico di sinistra.

La X legislatura rappresenta l'ultima legislatura oggetto di analisi e, analogamente alle altre, fu caratterizzata dalla presenza di Gruppi fortemente stabili, caratterizzati da una omogeneità della composizione interna tra l'inizio e la fine del quinquennio, sebbene all'interno di un Parlamento estremamente frammentato in tanti piccoli Gruppi parlamentari e in una cornice socio-politica in piena fibrillazione.

Considerato il quadro sinora descritto, si osserva che il periodo dal 1948 ai primi anni '90, si caratterizza per una costante omogeneità della composizione della Camera dei deputati. I diversi periodi parlamentari, infatti, presentano dei caratteri molto simili sia in riferimento al numero dei Gruppi presenti in Parlamento (ad eccezione di alcuni casi),

sia in riferimento ai Gruppi che si riscontrano in ogni legislatura, sia, infine, con riguardo alla loro composizione interna, che mantiene un andamento costante negli anni.

La solidità dei partiti del sistema politico italiano del primo quarantennio repubblicano, quindi, emerge anche dall'uguaglianza della struttura interna delle Camere negli anni considerati, in cui anche il peso elettorale dei singoli attori politici (partiti e movimenti) ha variazioni di scarso rilievo.

Poco significative, inoltre, sono le variazioni del numero dei Gruppi a inizio e fine legislatura, nonché la presenza di Gruppi formatisi durante le legislature stesse.

I casi più frequenti di instabilità riguardano cambiamenti intervenuti nel partito socialista, che in modo diretto si riflessero sulla compagine parlamentare del partito stesso. Sin dalla 1° legislatura, infatti, i socialisti si differenziarono dagli altri partiti parlamentari per le loro numerose crisi interne, che portarono a scissioni e apparentamenti evidenti anche nella sola analisi della struttura delle Camere. Gli altri partiti parlamentari, sia i più grandi quali la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista, sia i più piccoli, quali il Partito repubblicano, il Partito liberale e in parte il Movimento sociale italiano, furono caratterizzati da una discreta stabilità sia elettorale che parlamentare, sebbene alcuni di essi – come la DC – avessero una struttura molto frazionata nel proprio interno.

Anche per ciò che attiene alla formazione di Gruppi in deroga al requisito numerico, in conformità a quanto previsto dalle disposizioni dei regolamenti, si riscontrano dei dati molto simili in ogni legislatura (tabella 18), con un picco nella VII legislatura in cui ne furono autorizzati circa 7 tra luglio del 1976 e giugno del 1979[138]. □

[138] La maggior parte dei Gruppi composti da meno di 20 deputati si formarono già a inizio legislatura, come si evince dalla tab. 8. L'ultimo Gruppo che si costituì, con soli 5 membri, fu il Gruppo di Unità proletaria per il comunismo – Democrazia proletaria (dal 6 febbraio 1978).

Tabella 18– Gruppi ordinari e Gruppi in deroga al requisito numerico formatisi fino a fine legislatura (Camera dei Deputati)[139]

Legislatura	Gruppi parlamentari ordinari	Gruppi parlamentari in deroga
1°	6	4
2°	5	4*
3°	5	3*
4°	6	3*
5°	7	3*
6°	6	2*
7°	3	8*
8°	5*	5
9°	8*	3
10°	5	7*

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

Uno degli aspetti più interessanti che emerge dall'analisi della composizione della Camera dei deputati, tuttavia, attiene alla variazione della consistenza numerica dei Gruppi parlamentari. Come sopra descritto, dalle tabelle precedenti si evince un quadro caratterizzato da una indiscussa omogeneità nella composizione della Camera dei deputati durante tutte le legislature considerate, in cui troviamo regolarmente gli stessi raggruppamenti politici.

In questa cornice emerge, altresì, una corrispondente stabilità interna ai singoli Gruppi parlamentari, in cui gli unici spostamenti rilevati trovano la propria *ratio* in cause non riconducibili a comportamenti di natura politica. Le scarse variazioni che si registrano nella composizione dei Gruppi durante le legislature, infatti, dipendevano quasi esclusivamente dal numero di decessi verificatisi, nonché da dimissione dei singoli deputati, spesso presentate per incompatibilità di mandato.

Tutto questo assume un significato rilevante se analizzato con riguardo a fenomeni di trasformismo, di cui molto spesso è stata accusata la classe dirigente italiana della cosiddetta *Prima Repubblica*. Al contrario, le variazioni causate da spostamenti di natura politica, ossia da un Gruppo parlamentare di estrazione partitica ad un diverso Gruppo corrispondente ad un altro partito, costituirono casi sporadici nelle 10

[139] I numeri con l'asterisco indicano che concorre a tale somma anche il Gruppo Misto.

legislature considerate, spesso riconducibili a spostamenti verso Gruppi parlamentari di nuova istituzione.

Strettamente legato alle riflessioni sulla stabilità del quadro politico che emerge dall'analisi del Parlamento, però, è il fenomeno della instabilità dei Governi, che sembra assumere un andamento inverso rispetto al quadro parlamentare.

Alla stabilità parlamentare, infatti, non corrispondeva un'analoga stabilità governativa durante tutto il periodo considerato. Sin dalla I legislatura i Governi che si susseguirono nelle medesime legislature furono numerosi: nella I legislatura si verificarono 3 crisi di Governo e nella II se ne verificarono 6 crisi; nella III legislatura si succedettero 5 Governi e nella IV furono 3; nella V legislatura si formarono 7 Governi (di cui l'ultimo, il Governo Andreotti I non ottenne la fiducia) e nella VI se ne susseguirono 5; nella VII legislatura furono 3 e nell'VIII si formarono 6 diversi Governi; nella IX legislatura furono 3 e, infine, nella X furono 4[140].

Tale instabilità del sistema istituzionale italiano – come già osservato – non emerge dai dati relativi alla compagine parlamentare, né dai dati relativi alle diverse tornate elettorali che assumono dei caratteri costanti in tutti gli anni considerati. Questo mette in evidenza la robustezza dei partiti italiani, e la loro capacità di aggregazione dei cittadini, che identificavano nel partito una vera associazione rappresentativa delle istanze sociali. Le crisi governative, infatti, si configuravano come crisi tra partiti o nei partiti stessi, che si manifestavano, però, unicamente con frequenti mutamenti della compagine governativa, sorretti da una ferma stabilità parlamentare.

Pertanto, sembra si possa affermare che le crisi fossero *tra* i partiti, ma soprattutto *nei* partiti, sebbene rimanessero delimitate e risolte tra i confini delle formazioni politiche e solo in pochi casi – come quelli attribuibili all'universo socialista – portavano a scissioni e mutamenti delle strutture parlamentari.

Tale affermazione è sorretta anche dal fatto che molto spesso, come abbiamo visto, le crisi di Governo portavano alla formazione di altri Governi costituiti dagli stessi partiti che avevano causato o contribuito alla caduta dell'esecutivo (o alla mancata fiducia), a dimostrazione che gli scontri riguardassero singoli attori politici o correnti interne al medesimo partito.

[140] Per un approfondimento cfr. P. Calandra, *I Governi della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1996.

Tale descrizione assume dei caratteri completamente diversi a quelli che potremmo riscontrare attualmente nell'analisi dei comportamenti parlamentari dei singoli partiti politici. Ormai da anni, infatti, sempre più spesso i cambiamenti e le crisi interne ad un partito si palesano dapprima all'interno del Parlamento, per poi assumere dei caratteri propri anche all'esterno. La formazione di correnti interne ad un partito, che in passato vedeva come protagonisti esponenti di spicco del partito stesso che riuscivano a portare parte dei militanti alla propria causa, coinvolgendoli nella formazione di fazioni con specifici obiettivi e linee politiche, è un processo che attualmente si svolge esclusivamente all'interno della classe parlamentare e solo successivamente viene esportato all'esterno, tra i militanti della stessa organizzazione politica. Analoga considerazione può esser fatta in relazione alla funzione di coordinamento tra le diverse forze politiche, dapprima prerogativa assoluta dei vertici di partito, oggi svolta dai gruppi parlamentari quali soggetti protagonisti dei cambiamenti che intervengono all'interno del sistema politico italiano.

3.2 Gli Statuti dei partiti politici del 1948 - 1949: il ruolo degli eletti e l'attività parlamentare (Pci – Psi – Dc)

L'osservazione del rapporto tra Gruppi parlamentari e partiti prende le mosse dallo studio degli Statuti dei partiti politici al fine di analizzare se e in che modo tali documenti di regolamentazione interna descrivevano e disciplinavano l'attività dei Gruppi parlamentari e, nello specifico, in che modo in essi veniva riconosciuta la funzione svolta dai Gruppi stessi, per poi concentrarsi sui reali rapporti di forza tra essi esistenti. La totalità dei partiti presenti nel sistema politico dell'Italia post-bellica, infatti, si dotò di documenti volti a disciplinare l'organizzazione, l'attività e la vita interna di una struttura partitica, finalizzati a rendere trasparenti le regole organizzative del partito stesso, nonché a riconoscere i principi ideologici su cui l'organizzazione si fonda, e i diritti e i doveri di coloro che – volontariamente – decidono di farne parte. L'emanazione di norme disciplinari da parte di tutti i partiti dell'Italia repubblicana, quindi, ha permesso la ricostruzione del quadro normativo che negli anni ha sancito i rapporti interni ai partiti politici, nonché la visione della categoria degli eletti e le relazioni tra questi e altri organismi esterni.

Alcuni caratteri sono riscontrabili in numerosi Statuti, e nel rispetto delle caratteristiche peculiari di ogni partito politico, dall'analisi dei testi si evince come fosse ugualmente riconosciuta da tutte le associazioni la necessità di fissare delle regole riguardanti l'ammissione al partito, i diritti e i doveri dei soci, l'amministrazione, le unità periferiche e gli organismi nazionali di cui si componeva il partito stesso (la loro costituzione, le loro competenze e la composizione degli organi dirigenziali), le cariche pubbliche e gli organismi parlamentari facenti capo al partito e, infine, le sanzioni previste per i trasgressori delle disposizioni contenute nel testo statutario. Sono tutte disposizioni, queste, che sebbene divergenti nei contenuti compongono la "normativa interna" di tutti i partiti politici.

Unitamente a tali rilievi, non può non essere evidenziato un altro importante elemento di similitudine tra le diverse realtà. Si tratta della mutabilità delle disposizioni previste nei testi, a dimostrazione del costante adeguamento ai cambiamenti sociali e istituzionali che hanno caratterizzato l'Italia Repubblicana. Così come si legge nello

Statuto della Democrazia Cristiana del 1946, infatti, «lo Statuto è definitivo nei limiti in cui può parlarsi di definitività a questo proposito». In altri termini, gli stessi partiti politici riconobbero costantemente l'esigenza di plasmarsi alla realtà sociale e istituzionale che si andava affermando, adeguando le proprie norme al processo evolutivo della "nuova" Italia repubblicana. Ciò non significò mai uno svuotamento del valore normativo dei testi statutari, ma può essere letto come un reale riconoscimento della necessità di adeguare gli Statuti alle nuove esigenze che la vita istituzionale imponeva.

La costante modifica dei testi statutari, inoltre, regolarmente sancita e formalizzata durante i Congressi dei partiti, costituisce un'importante indicatore della progressiva evoluzione non solo degli organi interni e dell'organizzazione dei partiti, ma più in generale della forma partito.

Quanto osservato dalla letteratura politologia circa i mutamenti e l'affermarsi delle diverse fasi della forma partito, infatti, possono essere riconosciuti anche mediante l'osservazione dei significativi cambiamenti intervenuti all'interno degli Statuti in particolari periodi temporali. È possibile riscontrare un'omogeneità, nonché una quasi contemporaneità delle modifiche intervenute nei testi dei diversi partiti, e questo costituisce un elemento indicativo del recepimento da parte delle organizzazioni partitiche degli inputs provenienti dalla società e dai cambiamenti istituzionali.

In questa sede non sarà possibile porre attenzione a tale interessante aspetto, e gli elementi di osservazione, come già sottolineato, saranno specificamente i cambiamenti statutari che attengono – anche in modo indiretto – al rapporto tra Gruppo parlamentare e partito politico soprattutto relativamente alle possibili ingerenze dell'uno sull'altro.

Il primo aspetto che è interessante rilevare è che nei diversi Statuti del 1948 - 1949 è assente una regolamentazione dell'attività dei Gruppi parlamentari, mentre appare sin dai primi testi del dopoguerra una lieve attenzione al ruolo degli eletti e delle loro funzioni.

Gli Statuti furono predisposti al fine di regolamentare la vita interna del partito, dando certezza alle procedure da seguire nelle varie attività sia partitiche che istituzionali. Pertanto, sia nello Statuto del partito comunista, sia in quello della Democrazia Cristiana, sia in quello del partito socialista l'attenzione sembra essere rivolta maggiormente alla struttura del partito, all'organizzazione interna di esso, agli organi

direttivi su cui si basa l'organizzazione e il potere decisorio, alla descrizione dei doveri e dei diritti dei componenti dello stesso, nonché alle modalità di adesione al partito.

Pochi sono i riferimenti al rispettivo gruppo parlamentare, e quando esistenti si riferiscono esclusivamente alle possibilità che rappresentanti dei Gruppi o del partito potessero partecipare alle sedute degli organi decisionali dell'altro.

L'esempio più estremo dell' estraneità dello Statuto nei confronti dell'attività dei Gruppi parlamentari è quello del ***Partito comunista italiano***.

Nello Statuto comunista del 1949 non vi è alcun richiamo al Gruppo parlamentare, e solo pochi accenni agli eletti e alle loro attività. L'attenzione è rivolta in modo prioritario alla struttura del partito e all'organizzazione di esso, agli organi direttivi, alla descrizione dei doveri e dei diritti dei "compagni" e delle specifiche modalità di adesione al partito stesso. Non vi è menzione ai Gruppi parlamentari, e solo pochi articoli disciplinano lo speciale ruolo degli eletti. Il Gruppo, pertanto, non appare neanche nella descrizione degli organi di partito, né si prevede che coloro che ricoprono cariche elettive siano membri "di diritto" degli organi con potere decisorio (congressi di sezione, congressi di federazione e congresso nazionale, che rappresentava il maggior organo deliberativo).

Inoltre, dall'analisi dei pochi articoli che descrivono implicitamente ed esplicitamente il ruolo degli eletti, si nota come la posizione di questi ultimi sia totalmente subordinata alle decisioni degli organi dirigenti del partito, unico e solo rappresentante dei votanti. Questo appare evidente soprattutto nelle disposizioni contenute nell'art. 40 dello Statuto, in materia di *cariche pubbliche elettive*, nel quale si attribuiva al Comitato centrale (e in alcuni casi alla Direzione del partito) il potere di disciplinare le modalità di scelta dei candidati, e prevedeva che «i membri del partito designati a cariche pubbliche elettive sono responsabili del loro mandato tanto verso il partito quanto verso i loro elettori e la massa popolare che essi rappresentano» (art. 40, Statuto Pci).

Altrettanto indicativa della preponderanza del gruppo dirigente del partito sulle attività degli eletti è la statuizione contenuta nell'art. 37 dello statuto, che demanda alla Commissione centrale di controllo il giudizio sulle accuse contro l'onorabilità personale e la condotta pubblica anche dei «deputati comunisti in carica», nonché dei Ministri.

All'interno dello Statuto comunista, quindi, non viene nè disciplinata l'attività parlamentare degli eletti, né attribuito loro un ruolo nell'organizzazione partitica diverso

da quello delineato per tutti gli aderenti. Pertanto, il silenzio dello Statuto nei confronti del ruolo ricoperto dagli eletti fa emergere come essi fossero formalmente sottoposti all'osservanza delle disposizioni e al rispetto delle decisioni e della linea politica deliberata nei luoghi decisionali, a cui essi – sebbene in possesso del mandato rappresentativo – non partecipavano di diritto.

In questo senso, l'eletto appare come mero esecutore delle decisioni prese in altre sedi, e la sua attività parlamentare si configura come priva di autonomia sostanziale.

Più attento alle attività dei Gruppi parlamentari, invece, e nello specifico al ruolo degli eletti all'interno dei processi decisionali dell'organizzazione, è lo Statuto del ***Partito socialista italiano***.

Nel testo del 1948 era già menzionata e disciplinata l'organizzazione e l'attività dei Gruppi parlamentari. All'art. 96 lo Statuto sanciva l'obbligo per gli eletti di aderire al relativo Gruppo parlamentare, prevedendo che gli eletti socialisti ad una stessa pubblica assemblea avrebbero dovuto costituirsi in Gruppo, con un proprio segretario», sebbene veniva esplicitamente imposto loro di attenersi – nell'espletamento del proprio mandato – alle direttive tracciate dagli organi competenti. Lo Statuto riconosceva, altresì, ai segretari del Gruppo parlamentare il diritto di partecipazione alle adunanze degli organi esecutivi e direttivi del partito della propria giurisdizione, sebbene limitato al voto consultivo (art. 96). Elemento, questo, completamente assente nello Statuto del Partito comunista. Allo stesso modo, l'ultimo comma del medesimo articolo prevedeva la partecipazione di membri dell'esecutivo del partito alle riunioni del Gruppo parlamentare, nonché alle riunioni del Comitato direttivo del Gruppo.

In generale, inoltre, si osserva una maggiore attenzione dei socialisti al ruolo degli eletti, la cui attività viene disciplinata in modo più analitico rispetto al testo del Partito comunista. I primi, infatti, posero attenzione ad aspetti che riguardavano strettamente il ruolo e le mansioni della categoria degli eletti nell'organizzazione delle attività partitiche, dalla loro partecipazione ai luoghi in cui si delineava la linea politica ai profili di incompatibilità tra cariche pubbliche e cariche politiche.

Riguardo al primo punto, lo Statuto riconobbe il diritto degli eletti ad essere membri del Congresso Nazionale (art. 57, Statuto Psi)[141], nonché del Consiglio Nazionale, per la cui

[141] L'art. 57 del testo del 1948 sanciva: «partecipano di diritto al Congresso nazionale i compagni che siano membri delle Assemblee rappresentative della Nazione […]».

composizione si richiedeva la presenza di un rappresentante del Gruppo parlamentare con funzioni consultive (art. 65, Statuto Psi).

In riferimento alle incompatibilità di mansioni, già nel 1948 si impose nel partito socialista la necessità di arginare il rischio dell'accumulo di cariche in capo ad una stessa personalità. A tal proposito, l'art. 63 dispose l'incompatibilità fra membro dell'esecutivo, segretario amministrativo e direttore dell' "Avanti!" e altre cariche pubbliche o di partito, e altresì con le cariche di Ministro, Sottosegretario, Presidente o Vicepresidente del Parlamento, e sulla stessa linea il già citato art. 96 prevedeva che i segretari dei Gruppi parlamentari non potessero essere membri della Direzione del partito.

È interessante sottolineare, infine, come anche nel testo statutario gli organi del partito avessero manifestato la necessità di rimarcare la subordinazione degli eletti alle decisioni della direzione, attribuendo il controllo e l'approvazione definitiva delle designazioni dei candidati al Parlamento alla Direzione del partito (art. 91), e prevedendo per i candidati a cariche pubbliche l'obbligo del rilascio di una dichiarazione di dimissioni con data in bianco (art. 94).

In generale, nonostante tale ultimo aspetto è possibile sostenere che lo Statuto socialista si distingueva dal testo del Pci per l'attribuzione ai Gruppi parlamentari e ai propri eletti di uno specifico ruolo rappresentativo in seno al Parlamento, e in particolare per il riconoscimento della posizione peculiare detenuta dai Gruppi nell'organizzazione del partito sulla base del ruolo ad essi attribuito all'interno dei suoi organismi decisionali (artt. 57, 65 e 96, Statuto Psi).

La ***Democrazia Cristiana***, infine, rappresenta l'esempio più evidente del continuo interscambio tra Gruppi parlamentari e partito. Ma ciò che la distingue dalle altre organizzazioni di massa è soprattutto l'attenzione che essa poneva all'attività dei Gruppi parlamentari, e il riconoscimento di questa all'interno dello Statuto.

Già nel testo del 1949 furono disciplinate sia l'attività degli eletti sia quella dei Gruppi, sebbene interpretate come materia propria del partito politico. Lo Statuto, infatti, già nei primi anni del Parlamento repubblicano sembra assumere il ruolo di una "regolamentazione quadro" dell'attività del Gruppo parlamentare, a cui veniva

esplicitamente demandata la facoltà di disciplinare le azioni e gli iter da seguire per lo svolgimento delle attività nelle assemblee elettive.

Nello specifico, il titolo V dello Statuto era dedicato ai Gruppi parlamentari, e questo rappresenta un elemento indicativo del riconoscimento da parte della DC della natura a se stante dei Gruppi, fortemente legati al partito ma con mansioni proprie e non sovrapponibili alle attività partitiche. L'art. 82, infatti, prevedeva l'esistenza dei Gruppi parlamentari sancendo che gli eletti democristiani alle Assemblee rappresentative nazionali avevano l'obbligo di costituirsi in Gruppo, sebbene successivamente subordina l'attività dei Gruppi a quella del partito. Nel testo, infatti, si legge che «il Gruppo parlamentare e ogni membro, per tutte le questioni di rilevanza politica devono attenersi all'indirizzo generale fissato dal Congresso e alle direttive del Consiglio nazionale e della Direzione centrale, che quell'indirizzo interpretano e applicano»[142].

In generale lo Statuto della DC costituisce l'unico testo contenente espressamente delle disposizioni relative ai Gruppi parlamentari, che si pongono in un quadro caratterizzato da una dettagliata disciplina della funzione e delle possibilità concesse alla categoria degli eletti all'interno delle attività del partito

Nello specifico, la Democrazia Cristiana riconosceva agli eletti il diritto di partecipare ai comitati regionali (art. 59)[143] e al Congresso nazionale senza diritto di voto (art. 68). Prevedeva altresì che sei membri del Consiglio nazionale fossero designati dai Gruppi parlamentari, nella misura di 3 rappresentanti ciascuno (art. 72), e che la Direzione centrale, a cui spettava di concretare l'attività politica generale del partito, fosse composta anche dai Presidenti dei Gruppi parlamentari. Nell'art. 81, infine, il riconoscimento del Gruppo parlamentare come organo con una certa autonomia rispetto al partito (ma allo stesso tempo legato ad esso) si evince dal ruolo che viene attribuito ai Gruppi nelle fasi di crisi di governo, in cui le deliberazioni adottate dalla Direzione centrale in ordine alla soluzione della crisi dovevano essere in accordo con la direzione dei Gruppi parlamentari[144]. Ma l'aspetto più innovativo dello Statuto del 1949 rispetto

[142] Art. 82, Statuto della Democrazia Cristiana.

[143] L'art. 59 sanciva che «fanno parte del Comitato regionale, con voto consultivo, […] i Deputati della Regione in ragione di un rappresentante per ogni 5 Deputati».

[144] Lo Statuto, inoltre, all'art. 71 prescriveva che in caso di crisi governativa il Consiglio nazionale del partito – organo deliberativo ordinario, che agisce entro le linee fissate dal Congresso – deve esser convocato «entro 20 giorni dalla soluzione per esaminare l'opera della Direzione Centrale e del Gruppo parlamentare durante la crisi, e per provvedere all'eventuale sostituzione dei membri della Direzione Centrale chiamati a far parte del Governo».

ai testi degli altri partiti attiene alla previsione dell'obbligo per i Gruppi parlamentari di dotarsi di un proprio regolamento, la cui approvazione finale era comunque demandata al Consiglio Nazionale del partito. **(indicare articolo)**

Nella disamina dei diversi Statuti emergono le divergenze tra i casi osservati, e le singole peculiarità di ogni organizzazione politica. Tuttavia, la diversità dei livelli di autonomia riconosciuti ai Gruppi parlamentari negli statuti dei partiti politici trova un elemento di convergenza nel mancato riconoscimento esplicito del Gruppo parlamentare come organo del partito. Nessuna organizzazione politica annovera il rispettivo Gruppo parlamentare tra i propri organi, quasi fosse un esplicito tentativo di tenere distinti i due organismi: l'uno operante nella società civile, l'altro presente in Parlamento.

Né lo statuto del partito comunista, né quello del partito socialista, e né quello della Democrazia cristiana subordinavano il Gruppo al partito riducendo esplicitamente il primo ad un organo di quest'ultimo. Il titolo V dello Statuto democristiano (artt. 64-81) elenca e descrive gli organi nazionali del partito, non inserendo i Gruppi in tale posizione. Allo stesso modo anche lo Statuto del partito comunista e quello del partito socialista.

Nonostante tale caratteristica, però, si osserva che il riconoscimento dello status di organismo dotato di piena autonomia viene fortemente limitato dalla subordinazione delle attività dei Gruppi parlamentari alla linea e alle decisioni dettate dagli organi dirigenziali del partito, che si ritrova in tutti i testi descritti. Gli eletti, così come tutti i membri dei partiti designati a qualunque carica pubblica, sono responsabili del loro mandato tanto verso il partito, quanto verso i propri elettori (statuto del PCI, art. 40), e obbligati ad attenersi all'indirizzo generale fissato dal partito (statuto della DC, art. 82).

Si rappresenta, pertanto, che nei primi statuti dell'età repubblicana il ruolo dei Gruppi parlamentari – e in generale degli eletti – viene descritto, sebbene spesso in modo implicito, come lo strumento mediante il quale l'attività dei partiti viene elevata ad attività istituzionale, e per questo le azioni e le decisioni di coloro che operano nelle Assemblee elettive – contrariamente a quanto sancito dalla Costituzione in merito al divieto di mandato imperativo – debbono rigidamente traslare a livello parlamentare le decisioni adottate dai vertici dei partiti politici.

L'unica palese differenza tra gli statuti studiati, pertanto, appare l'esistenza di disposizioni che avessero descritto in modo esplicito l'attività e il ruolo specifico

attribuito al Gruppo parlamentare, nonché l'entità e la natura del rapporto tra quest'ultimo e il rispettivo partito politico.

Per questo è indicativa la differenza di posizione tra il partito comunista da una parte e gli altri due soggetti politici dall'altra: mentre nel primo caso l'attività dei Gruppi viene completamente assorbita e incardinata nelle attività del partito (tanto che non vi è alcun riferimento esplicito al Gruppo parlamentare e al ruolo da esso svolto in Parlamento) nel caso del partito socialista e ancor di più nel caso della Democrazia Cristiana, il Gruppo parlamentare viene citato all'interno degli Statuti e il suo ruolo – nello Statuto democristiano – riconosciuto e disciplinato.

3.3 Evoluzione degli Statuti. Come cambia il rapporto tra partito e Gruppo parlamentare tra il 1948 e il 1993

Dall'analisi sin qui svolta sui primi testi statutari del secondo dopoguerra, emergono soltanto poche profonde differenze in relazione all'istituto dei Gruppi parlamentari. Come sopra descritto, la Democrazia cristiana e il Partito socialista avevano formalmente riconosciuto il Gruppo parlamentare all'interno dei propri statuti, mentre il Partito comunista italiano sembrava guardare all'attività dei propri eletti in Parlamento esclusivamente in relazione ai doveri che questi avevano verso il partito e verso gli elettori, non ponendo alcuna attenzione alle modalità organizzative nello svolgimento dell'attività parlamentare, né tantomeno ai diritti che potevano essere riconosciuti ai parlamentari nei luoghi decisionali per la politica del partito.

Sebbene appare evidente che in tutti i casi l'attività del Gruppo fosse implicitamente intesa come complementare a quella del partito e a essa subordinata, come descritto nessuno statuto annoverava il Gruppo parlamentare tra gli organi del partito.

In generale, inoltre, si rileva che la figura del Gruppo parlamentare viene soltanto marginalmente menzionata e non vi è alcuna descrizione né della sua organizzazione parlamentare, né del rapporto costante tra il Gruppo e le strutture del partito.

La situazione, però, muta negli anni, e con l'evoluzione degli Statuti prende le mosse un progressivo mutamento delle disposizioni relative agli eletti e ai Gruppi. Tale cambiamento fu caratterizzato da un costante rafforzamento delle disposizioni relative a tali organismi, sia in relazione ai diritti riconosciuti agli eletti, sia in relazione ai doveri nei confronti del partito.

Si osserva, però, che questo cambiamento a cui vennero sottoposti i Gruppi parlamentari, e più in generale gli eletti, rappresenta in un certo senso un irrigidimento dei partiti verso l'autonomia dei Gruppi stessi, poiché l'inserimento di regole appare come lo strumento per imbrigliare e mantenere sotto il proprio controllo le attività e le funzioni svolte dagli organismi parlamentari.

3.3.1 Il Partito Comunista Italiano

Nello Statuto del Partito comunista italiano del 1951, approvato durante il 7° Congresso nazionale, le statuizioni relative al ruolo e alle prerogative degli eletti rimasero pressoché invariate rispetto a quanto previsto nel testo del 1949, e sebbene venne sancita l'istituzione del Consiglio Nazionale come nuovo organo del partito (che poteva essere convocato nel periodo tra i due Congressi da parte del Comitato centrale allo scopo di consultare il partito su questioni attinenti l'azione politica generale) non si previde alcun esplicito riconoscimento del diritto di partecipazione di rappresentanti dei Gruppi parlamentari, ma soltanto di coloro che avessero occupato posti importanti nella vita politica e amministrativa del Paese[145].

Il primo riconoscimento formale del Gruppo parlamentare all'interno dello Statuto apparve nel 1957 (nel testo approvato nell'8° Congresso del partito). Per la prima volta si fece cenno agli organismi parlamentari, i cui membri dei Comitati direttivi diventarono membri di diritto del Consiglio nazionale (art. 45), che aveva il compito di trattare questioni relative alle campagne elettorali, alle problematiche generali di orientamento politico e – come accennato – a questioni di ordine generale nel periodo tra i due Congressi nazionali. L'art. 45, inoltre, sanciva la figura del Gruppo parlamentare e le sue funzioni: venne disciplinato l'obbligo dei Senatori e Deputati a «costituirsi in Gruppi comunisti», con il dovere di elaborare la propria attività e le proprie iniziative; ad ogni Gruppo veniva richiesta l'elezione del proprio presidente, del Comitato direttivo e di una segreteria per il coordinamento e la disciplina dell'attività dei parlamentari, i quali erano tenuti a rispondere delle proprie azioni – anche sul piano disciplinare – in primo luogo al rispettivo Gruppo parlamentare.

L'introduzione delle disposizioni sancite dall'art. 45 segnò un importante cambiamento nel rapporto tra Gruppo e partito, e in generale nella visione dell'organismo

[145] Lo Statuto del PCI del 1951 riprende le linee fissate nel testo del 1949, ponendo però anche i Senatori sotto il controllo della Commissione centrale di controllo (art. 37). Inoltre, fu in questa occasione che fu sancita l'istituzione del Consiglio nazionale, con il compito di deliberare su questioni concernenti la politica generale del partito ogniqualvolta fosse stato convocato – nell'intervallo tra i due congressi – dal Comitato centrale. È interessante notare che il testo deliberato, sancendo anche la composizione del nuovo organo, previde la partecipazione di diritto dei segretari dei Comitati federali, dei membri della Commissione centrale di controllo e dei «compagni che occupa[va]no posti importanti nella vita politica e amministrativa» (art. 38), escludendo qualunque riferimento ai Gruppi parlamentari e agli eletti in generale.

parlamentare da parte dei vertici del partito stesso. Il Gruppo parlamentare non era più visto come un semplice raggruppamento di eletti comunisti, ma come un organismo a se stante, a cui furono concessi diritti e imposti doveri. In questo contesto, tuttavia, il ruolo del partito rimaneva sempre in una posizione di sovra ordinazione rispetto al Gruppo, le cui attività e il cui raggio di azione venivano delineate – e quindi delimitate – dal partito stesso all'interno dello Statuto. Si osserva, infatti, che il testo statutario disciplinava non solo l'organizzazione interna del partito, ma anche le modalità organizzative dei Gruppi parlamentari, non descritte nei regolamenti di Camera e Senato.

A sottolineare la subordinazione funzionale del Gruppo al partito, inoltre, emergono dallo Statuto due distinti elementi, l'uno di carattere meramente politico, l'altro invece di natura organizzativo-disciplinare.

Per quanto concerne il primo punto, si osserva che sebbene lo Statuto del 1957 riconoscesse ai Gruppi l'autonomia di elaborare strategie relative alla propria attività e alle proprie iniziative, nell'approvazione del nuovo testo fu esplicitamente previsto che tali funzioni dovevano essere svolte nel rigido rispetto della linea politica del partito (art. 45, c. 2).

Con riguardo al secondo aspetto, invece, è interessante porre attenzione all'esplicito riconoscimento del "dovere" degli eletti di conformare la propria attività parlamentare alle richieste e alle esigenze del partito. Già l'art. 40 delle Statuto del 1949 riconosceva la responsabilità degli eletti verso il partito e verso gli elettori, ma nello Statuto del 1957 venne inserita un'apposita sezione *Delle cariche pubbliche elettive* (sez. VII, artt. 41-46) in cui venne disciplinato il dovere degli eletti a rimanere a «completa disposizione del partito» mantenendo un continuo contatto con il corpo elettorale e con tutti i cittadini (art. 43)[146].

Qualche anno dopo, durante il 9° Congresso del partito del 1960 vennero deliberate e adottate nuove modifiche allo Statuto, ma per ciò che concerne gli eletti e i Gruppi parlamentari si mantenne quanto varato dallo Statuto del 1957.

[146] Nel 1957, inoltre, fu introdotta una disposizione che demandava la facoltà di proporre le candidature a cariche elettive alle circoscrizioni o ai collegi elettorali, lasciando al Comitato federale la scelta tra le proposte pervenute (art. 44). Lo stesso articolo disciplinava anche l'obbligo per i deputati e i senatori di versare una quota mensile del proprio onorario, da ripartirsi tra organismi centrali e provinciali del partito, e in caso di inadempienza attribuiva al Comitato centrale e alla Commissione centrale di controllo deliberare sui provvedimenti da assumere.

Un aumento della rigidità nelle prescrizioni dello Statuto del Partito comunista italiano, invece, si osserva nel testo del 1962 (deliberato durante il 10° Congresso del partito), in cui – sebbene fossero state mantenute le disposizioni relative all'attività degli eletti ai sensi dell'art. 43 del testo del '57 – si previde altresì l'obbligo per gli eletti a tutte le cariche elettive di rendere periodicamente conto della propria «attività politica e dell'attuazione del programma elettorale agli organismi del partito e ai suoi elettori» (sez. VIII, art. 41, Stat. 1962).

Nel 1966 l'attività dei Gruppi parlamentari venne formalmente posta sotto il controllo dell'Ufficio politico del partito che, presieduto dal segretario generale, aveva il potere di controllare anche l'attività dei Gruppi parlamentari di Camera e Senato[147].
Fino alle modifiche intervenute nel 1979 la disciplina in materia di cariche elettive e, nello specifico, dei Gruppi parlamentari rimase invariata[148].

Alla fine degli anni '70, invece, si osserva "un'invasione" del partito nella sfera di autonomia organizzativa del Gruppo parlamentare. Per la prima volta, ai sensi dell'art. 51 del nuovo testo fu introdotto l'obbligo per i Gruppi di adottare un proprio regolamento, al fine di disciplinare l'organizzazione al proprio interno, prevedendo l'elezione del presidente e del Comitato direttivo nel cui ambito potevano essere nominati vicepresidenti e segretari[149].

Un maggior riconoscimento alla figura dei Gruppi parlamentari e alla loro autonoma attività rispetto al partito si evince nello Statuto deliberato nel 1983 (durante il 16° Congresso del partito). Dall'analisi del testo si osserva una maggiore considerazione della posizione che nel sistema istituzionale viene ricoperta dai Gruppi parlamentari. Il nuovo testo sanciva l'approvazione del bilancio centrale del partito da parte della Direzione di esso, dei segretari regionali e dei presidenti dei Gruppi parlamentari (art.

---

[147] L'art. 32 dello Statuto sancì il ruolo di controllo dell'Ufficio politico del partito sulle attività dei Deputati e Senatori, prevedendo che esso avrebbe dovuto «decidere sulle questioni politiche correnti e sulle altre questioni demandate dalle Direzione del partito, e controlla[re] anche l'attività dei Gruppi parlamentari».
[148] Lo Statuto del partito fu modificato sia nel 1972, con le modifiche approvate durante il 13° Congresso nazionale, sia nel 1975, durante il 14° Congresso, ma le disposizioni relative alla categoria degli eletti e ai Gruppi parlamentari rimasero invariate.
[149] Statuto del Pci, art. 51: «Ogni Gruppo parlamentare adotta un proprio regolamento ed elegge nel proprio seno un presidente e il comitato direttivo nel cui ambito vengono nominati, ove occorra, vicepresidenti e segretari. […] In ogni Regione i Senatori e i Deputati comunisti coordinano la loro attività in accordo con il comitato regionale e con i Gruppi parlamentari nazionali».

34)[150], e all'art. 57 (*Attività amministrativa e patrimoniale del partito*) si prevedeva in modo esplicito l'obbligo per i presidenti dei Gruppi parlamentari di Camera e Senato di versare all'amministrazione di partito l'importo dei contributi da loro riscossi in base alla normativa vigente.

Un rafforzamento del ruolo degli eletti all'interno dell'organizzazione partitica si osserva, infine, nella seconda metà degli anni '80. Nello Statuto varato nel 1989 fu disciplinato il diritto dei parlamentari di partecipare ai congressi di natura locale e nazionale. Per la prima volta viene riconosciuto il «diritto di parola e di proposta», senza diritto di voto, in seno ai Congressi di Federazione (per i parlamentari eletti nella medesima provincia); nei Congressi regionali (per i parlamentari eletti nella medesima circoscrizione); nel Congresso Nazionale. Contemporaneamente anche all'interno degli organi di vertice la figura dei parlamentari assume maggior rilievo rispetto al passato, e la loro partecipazione venne formalmente sancita dall'art. 25 dello Statuto. Fu solo nel 1989, infatti, che si previde la partecipazione di delegazioni dei Gruppi parlamentari di tutti gli organi elettivi (Camera, Senato e Parlamento Europeo) nelle riunioni del Comitato Centrale, ed è interessante rilevare come lo Statuto disciplinasse anche la consistenza di tali delegazioni, formate rispettivamente di 8, 4 e 3 componenti designati volta per volta secondo i criteri stabiliti unicamente dai regolamenti dei Gruppi parlamentari.

La maggiore autonomia e importanza attribuita al Gruppo alla fine degli anni '80, inoltre, emerge anche dall'analisi di altri aspetti, come ad esempio dall'innovativa introduzione nello Statuto del partito delle disposizioni relative all'attività propria dei Gruppi parlamentari, in cui si sanciva l'esclusività di alcune mansioni loro attribuite.

L'art. 42 descriveva il Gruppo parlamentare come l'unico organismo detentore del potere di definizione del proprio programma dei lavori, dell'elaborazione dei progetti di legge e in generale di tutti gli altri atti di iniziativa nello svolgimento dell'attività parlamentare.

Altrettanta rilevanza va riconosciuta ai cambiamenti in tema di candidature. Viene introdotto un elemento innovativo rispetto al passato, che attribuisce un ruolo centrale al Gruppo parlamentare per la scelta dei candidati, al pari dell'importanza da sempre

[150] L'art. 34 disponeva che la direzione del partito, eletta dal Comitato centrale in seduta comune con la Commissione centrale di controllo, «insieme con i Presidenti dei Gruppi parlamentari nazionali e con i segretari regionali, discute approva il bilancio centrale del partito».

riconosciuta ai vertici del partito: l'art. 40 prevedeva che l'individuazione dei criteri per le conferme e le nuove candidature fossero indicati dalla Direzione Nazionale del partito, d'intesa con le presidenze dei Gruppi parlamentari, e sulla stessa linea, l'art. 42 attribuiva ai Gruppi stessi la designazione dei candidati a tutte le cariche pubbliche (sebbene nel rispetto delle norme previste dal testo statutario).

Dall'analisi dello Statuto, però, si evince che a tali aperture si contrappose un ulteriore tentativo di controllo dell'attività del Gruppo parlamentare. Maggiore attenzione venne posta alla disciplina sul conferimento delle cariche interne ai Gruppi parlamentari, nonché sulla loro attività in seno alle Istituzioni. In riferimento a quest'ultimo aspetto, infatti, sebbene – come descritto sopra – ai Gruppi fu attribuita piena autonomia nello svolgimento delle proprie funzioni, allo stesso art. 42 lo Statuto del 1989 riconobbe ancora una volta negli organi dirigenti del partito gli unici soggetti titolari della facoltà di definire gli obiettivi di politica generale a cui devono informarsi e attenersi le attività dei Gruppi parlamentari e consiliari[151].

Da tale statuizione, pertanto, si evince il rapporto tra l'attività istituzionale dei Gruppi parlamentari e l'attività politica del partito. L'art. 42 sanciva definitivamente il carattere meramente "organizzativo" e procedurale dell'autonomia del Gruppo parlamentare, comunque subordinata al partito da un punto di vista politico-funzionale, e la volontà di mantenere inalterato tale rapporto da parte dei vertici di partito.

Questo si evince anche dalle disposizioni che disciplinavano le cariche interne ai Gruppi, le quali con la previsione che sia il partito a proporre ai Gruppi parlamentari i rispettivi presidenti (art. 25, comma 3), misero in evidenza la volontà del primo di controllare in modo capillare le azioni dei secondi.

Alla luce di questa breve ricostruzione, si osserva che negli anni aumentarono notevolmente le disposizioni che riguardavano gli eletti e i loro doveri verso il partito, nonché quelle relative ai Gruppi parlamentari e alle loro funzioni all'interno dell'organizzazione politica. Maggiore è la regolamentazione statutaria relativa

[151] L'art. 42 sanciva: «[…] Gli organi dirigenti del partito definiscono gli obiettivi politici generali cui deve informarsi l'attività dei Gruppi parlamentari e consiliari. Spetta ai Gruppi la definizione dei programmi, l'elaborazione dei progetti di legge e degli atti di iniziativa, la designazione dei candidati a cariche pubbliche secondo le norme di cui al successivo articolo. Per coordinare l'attività dei Gruppi comunisti nelle Assemblee elettive la Federazione o la Direzione regionale promuovono periodiche riunioni congiunte dei Gruppi interessati».

all'apparato parlamentare, anche in riferimento al crescente ruolo che viene accordato ai Presidenti dei Gruppi nell'organizzazione e nei processi decisionali del partito.
Questo progressivo cambiamento delle disposizioni statutarie, che mette in evidenza il costante adeguamento del testo alle esigenze che emergevano nel formarsi della volontà del partito, rappresenta un elemento peculiare dello Statuto del partito comunista italiano.

3.3.2 Il Partito Socialista Italiano

Il Partito socialista italiano, come descritto nel primo paragrafo, aveva già inserito nello Statuto del secondo dopoguerra importanti statuizioni relative al ruolo attribuito alla categoria degli eletti. Pertanto, nella ricostruzione dei mutamenti statutari intervenuti fino alla fine degli anni '80 non si rilevano profondi cambiamenti nei diversi testi, che al contrario caratterizzano lo Statuto del Partito comunista italiano.
La prima tappa indicativa di un processo evolutivo che comunque vi fu è rappresentata dai cambiamenti inseriti nello Statuto del 1955, elaborato e approvato durante il 21° Congresso Nazionale del partito.
Fu in tale sede che venne prevista la rappresentanza dei Gruppi parlamentari in seno al Comitato centrale, alle cui riunioni avrebbero dovuto partecipare i membri dei Comitati direttivi dei Gruppi di Camera e Senato con diritto di voto consultivo (art. 23).
L'importanza di tale statuizione, però, è strettamente connessa alle modifiche intervenute nell'art. 27 dello Statuto, nel quale si prevedeva un ampliamento dei poteri del Comitato Centrale e si attribuiva a esso la valutazione delle candidature al Parlamento, nonché la loro ratifica. Dall'analisi combinata dei due articoli, quindi, si evince come il Gruppo parlamentare fosse stato in questo modo coinvolto anche nella designazione dei candidati a cariche elettive, e riconosciuto come un corpo separato rispetto agli organi del partito. Unitamente a tale aspetto, inoltre, non si può non considerare che nell'organizzazione del partito il Comitato centrale rappresentava l'Ufficio che eleggeva la Direzione del partito stesso, la quale, a sua volta, nominava tra i proprio componenti il Segretario Nazionale.

Dal 1955, quindi, i Gruppi parlamentari vennero chiamati ad esprimersi e ad operare la loro influenza nei luoghi decisionali del partito, sebbene la loro attività fosse ancora rigidamente posta sotto il controllo degli organi deliberativi del partito stesso.
In questo senso vanno le disposizioni contenute nell'art. 28 dello Statuto, nel quale venne esplicitamente riconosciuta la necessità di uniformare l'azione dei Gruppi e quella del partito, prevedendo che i membri designati a cariche pubbliche dovessero conformare la propria attività e i propri obiettivi alle direttive deliberate dagli organi del partito, a cui avrebbero sempre dovuto rispondere del proprio operato.
Nei primi anni '80 si assistette ad un progressivo aumento dei diritti riconosciuti alla categoria degli eletti, soprattutto in relazione alla partecipazione di essi ai Comitati direttivi regionali (art. 22 dello Statuto del 1984) e di federazione (art. 17 dello Statuto del 1984).
Lo Statuto dell'84, deliberato nel 43° Congresso del partito, sancì la presenza dei parlamentari nell'Assemblea Nazionale (art. 26), a cui spettava la ratifica delle liste per le elezioni politiche (ai sensi dell'art. 35 dello Statuto), nonché il ruolo primario dei Gruppi parlamentari nella designazione di candidati a cariche pubbliche. In riferimento a quest'ultimo aspetto, infatti, lo Statuto prevedeva che le indicazioni per le cariche di Ministri e Sottosegretari fossero fatte dai membri della Direzione del partito di concerto con i Presidenti dei Gruppi parlamentari, sulla base di una rosa di nomi individuati dagli stessi Gruppi di Camera e Senato a scrutinio segreto.

3.3.3 La Democrazia Cristiana

Il partito della Democrazia Cristiana si distinse, già nel 1949, dagli altri partiti dell'arco costituzionale italiano per un riconoscimento del Gruppo parlamentare, delle sue funzioni e della necessità di regole organizzative interne per il continuo raccordo che doveva sussistere tra organismo parlamentare e partito. Sin dai primi anni del parlamento repubblicano, l'istituto del Gruppo parlamentare viene disciplinato come organismo diverso rispetto al partito, e a questo legato per il raggiungimento dei fini politici dell'organizzazione. Questo si evince dall'analisi del primo Statuto che, come

descritto, in materia di Gruppi parlamentari (titolo VI) prescriveva l'obbligo di attenersi all'indirizzo generale fissato dal Congresso e alle direttive degli organi dirigenti.
L'avanguardia della Democrazia Cristiana in relazione al rapporto tra Gruppi e partito – che la contraddistinse nel 1949 – fece si che per molti anni, fino ai primi anni '60, le disposizioni statutarie relative ai Gruppi rimasero invariate, e né le modifiche apportate nel 1950, né quelle apportate nel 1953 riguardarono in modo specifico i Gruppi parlamentari e, in generale, l'attività e il ruolo degli eletti[152].
Lo stesso può dirsi anche rispetto alle modifiche apportate al testo nel 1958. In esso, infatti, si possono individuare delle divergenze rispetto ai testi passati, ma queste assumono una scarsa rilevanza ai fini dell'analisi del rapporto tra Gruppi e partito. L'art. 72 aumentò il numero dei rappresentanti dei Gruppi parlamentari in seno al Consiglio Nazionale, che da 6 passò a 12 (6 per la Camera dei Deputati, 6 per il Senato), prevedendo altresì che dovessero essere eletti durante il Congresso Nazionale, ed eventualmente rinnovati in caso di rielezione delle Camere. L'art. 84, invece, sempre in tema di Gruppi parlamentari, previde l'applicabilità delle disposizioni sancite nei regolamenti dei Gruppi anche ai rappresentanti democristiani nelle Assemblee regionali.
Rivestono un rilievo diverso, invece, le modifiche intervenute nel 1962, quando il Congresso approvò la proposta di collocare – in modo formale – anche i Gruppi parlamentari tra gli organi nazionali del partito (art. 61 dello Statuto). Disposizione definitivamente abolita nel 1983.
Si osserva, quindi, che i cambiamenti intervenuti fino alla fine degli anni '80 nulla hanno aggiunto o cambiato a quanto previsto già nello Statuto del 1949, che presentava una struttura ben articolata in relazione sia alle prerogative dei Gruppi, sia al ruolo degli eletti.

3.3.4 Il Partito Repubblicano italiano

Alla fine degli anni '60 il Partito repubblicano attuò una profonda attività di rinnovamento, che riguardò direttamente le disposizioni statutarie.

[152] Si osserva, inoltre, che tra le modifiche apportate al testo nel 1950 appare l'introduzione di un nuovo organo tra gli organi del partito. All'art. 64, tra questi ultimi viene inserita anche la Giunta esecutiva centrale, ma mai si è arrivati ad attribuire formalmente all'organismo parlamentare tale natura.

A novembre del 1968, infatti, il Congresso del Partito delegò il nuovo Consiglio Nazionale a formulare la necessaria riforma dello Statuto del partito, nel rispetto dei principi quadro forniti dallo stesso Congresso Nazionale[153].

L'esigenza di un cambiamento dello Statuto emerge a seguito della necessità di adeguare le strutture organizzative del partito alle nuove esigenze sociali, al fine di «saldare – come si legge nello Statuto del 1969 – la frattura che si va delineando fra società civile e forze politiche», a causa di un fenomeno di rifiuto della politica da parte dei cittadini. L'obiettivo, pertanto, era quello di attuare un rinnovamento delle proprie strutture organizzative al fine di soddisfare una specifica esigenza: permettere una più vasta ed effettiva partecipazione al processo decisionale interno del partito, e quindi alla vita delle pubbliche istituzioni.

Se è possibile affermare che una riforma dello Statuto ci sia realmente stata, non è possibile sostenere che essa abbia interessato la disciplina dell'attività degli eletti, e in particolare le disposizioni riguardanti il rapporto con i Gruppi parlamentari.

Nello statuto del 1969 continuano ad essere poche i riferimenti al Gruppo parlamentare e agli eletti in generale. Per ciò che concerne i primi, si osserva che al pari degli altri partiti anche nello statuto repubblicano i Gruppi non furono contemplati tra gli organi di partito (art. 32, Stat. 1969)[154], e solo all'art. 54 (*Gruppi parlamentari e consiliari*) si disciplinò espressamente l'obbligo per i parlamentari – e per tutti gli eletti a qualsiasi livello – di osservare la disciplina del partito e uniformare la loro condotta all'indirizzo generale degli organi competenti, e al pari furono descritti i Gruppi nelle Assemblee elettive come organi strettamente legati al partito e al suo indirizzo politico (art. 54, Stat. 1969).

---

[153] Il Congresso Nazionale del PRI indicò nei seguenti punti il complesso delle modifiche che il Consiglio Nazionale avrebbe dovuto attuare:

a) Riforma delle strutture di base del partito, si da farne organi più qualificati di dibattito e di decisione politica, nonché strumento di contatto con l'opinione pubblica e la società civile attraverso la partecipazione di iscritti e di gruppi culturali e professionali e di organizzazioni autonome;
b) Adeguamento della struttura degli uffici centrali del partito e delle commissioni di studio;
c) Riforma del Movimento femminile repubblicano e revisione dei rapporti con la Federazione giovanile;
d) Riforma del sistema di elezione delle rappresentanze nei Congressi nazionali, regionali e provinciali e nelle Assemblee, in modo da tener conto, ai fini del voto congressuale ed assembleare, del rapporto con il voto espresso dal corpo elettorale e quindi degli orientamenti della pubblica opinione. Ciò anche allo scopo di stimolare l'attività periferica del partito;
e) Allargamento delle norme sulle incompatibilità tra cariche interne al partito, tra cariche di partito e cariche di Enti pubblici, e tra cariche di partito e candidature elettorali.

[154] Nell'art. 32 dello Statuto furono riconosciuti espressamente come organi del partito il Congresso nazionale, il Consiglio nazionale, la Direzione nazionale e il Segretario politico.

Con riferimento agli eletti e al loro ruolo, invece, come si è osservato anche per le altre organizzazioni politiche, gli unici riferimenti riguardarono la loro partecipazione di diritto, con voto consultivo, alle Direzioni degli organi comunali del partito, delle Consociazioni locali e della Direzione regionale. Allo stesso modo, fu prevista la loro partecipazione di diritto anche negli organi nazionali del partito: nel Congresso nazionale, nel Consiglio nazionale e nella Direzione nazionale (artt. 35-40-46, Stat. 1969).

Nel nuovo testo del 1969, quindi, non vi fu inserito alcun riferimento all'organizzazione interna dei Gruppi parlamentari, alla scelta o nomina delle loro cariche interne, nonché alla disciplina della vita interna ai Gruppi mediante la predisposizione di un testo di regolamentazione. Le disposizioni contenute nel testo si limitano a definire regole riguardanti le procedure decisionali adottate dal partito e l'organizzazione interna ad esso, con pochi e brevi cenni al rapporto tra le cariche di partito e il mandato parlamentare. Anche con riguardo a tale aspetto, infatti, lo Statuto prevedeva soltanto l'incompatibilità tra la carica di Segretario del partito con alcuni incarichi governativi (Ministro con portafoglio e sottosegretario di Stato) e con cariche dirigenziali all'interno di Enti pubblici a carattere nazionale (art. 56, Stat. 1969).

L'impostazione seguita nella predisposizione dello Statuto appena descritto, rimase invariata negli anni futuri. Alcune novità si osservano nel testo del 1981, in cui nella descrizione delle competenze del Segretario politico del partito vennero individuati i Presidenti dei Gruppi parlamentari come membri del ristretto comitato di segreteria (art. 50, Stat. 1981), e nella disciplina delle sanzioni si specificò che l'indirizzo politico fissato dagli organi nazionali del partito è vincolante anche per coloro investiti di pubblico mandato ad ogni livello (art. 61, Stat. 1981).

Una rilevante integrazione inserita a seguito delle modifiche apportate dal Congresso del 1981, però, è costituita dall'affidamento ai Gruppi parlamentari del potere di designazione degli incarichi di Governo a livello nazionale.

A metà degli anni '80 furono apportate nuove modifiche allo Statuto[155], e tra gli organi di partito fu inserito anche il Comitato di segreteria – composto anche dai Presidenti dei Gruppi parlamentari – che coadiuvava il Segretario nelle attività a lui demandate.

[155] Deliberate durante il Congresso nazionale del 1984.

Del pari, neanche le integrazioni apportate nel 1989 cambiarono l'impianto dello Statuto del PRI, caratterizzato da una notevole estraneità ai temi dell'organizzazione parlamentare, e fondato su una rigida disciplina della vita interna al partito stesso.

Capitolo IV

I rapporti di forza tra Gruppi parlamentari e partiti politici

4.2 L'autonomia dei Gruppi parlamentari analizzata attraverso gli Statuti dei partiti politici

Nel capitolo precedente, l'oggetto dell'analisi e degli studi condotti è stata la disciplina dell'organizzazione interna dei partiti, al fine di comprendere in che modo le diverse organizzazioni politiche riconoscevano e regolamentavano l'attività parlamentare dei propri Gruppi.

In questo capitolo, invece, l'attenzione sarà rivolta prevalentemente alla valutazione e all'interpretazione degli elementi in precedenza rilevati e descritti, con l'obiettivo di valutare i rapporti di forza tra Gruppi e partiti mediante un'analisi che tenga conto sia di alcune variabili considerate dalla letteratura politologica, sia dei caratteri osservati attraverso lo studio degli Statuti, al fine di sintetizzare e interpretare tutte le informazioni rilevate.

La letteratura politologica ha affrontato l'analisi sui partiti politici seguendo in modo prevalente due distinti approcci, quello *morfologico* e quello *dinamico*. Il primo pone attenzione all'individuazione de modelli di partito prevalenti in specifiche fasi storiche; l'approccio *dinamico*, invece, privilegia l'analisi delle relazioni di potere all'interno dei partiti. A riguardo, nella sua analisi sui partiti e il caso italiano, Morlino ha distinto tre fasi dell'evoluzione delle organizzazioni politiche, ponendo attenzione anche ai cambiamenti intervenuti nel rapporto tra partiti ed eletti. I periodi temporali da lui considerati sono: gli anni del dopoguerra; il periodo che va dagli anni '70 agli anni '90; il sistema politico post anni '90. Nel primo periodo egli descrive una componente

parlamentare debole e poco indipendente. Tale osservazione, inoltre, viene confermata anche nel periodo successivo da lui considerato (1970-1990), sulla base di una subordinazione al partito della categoria degli eletti che trova la sua *ratio* in diversi elementi: i vertici del partito monopolizzavano le posizioni di leadership parlamentari; gli esecutivi nazionali dei partiti rimasero sempre i soli responsabili della selezione dei candidati al parlamento; l'assenza di coordinamento tra i Gruppi parlamentari ha rappresentato un ostacolo all'affermarsi di una maggiore autonomia dei Gruppi stessi[156].

Nell'analisi dei Gruppi parlamentari nel sistema politico italiano, però, in cui l'oggetto di studio non è la categoria degli eletti dei partiti, bensì il Gruppo parlamentare come organo distinto dal partito, riconosciuto e istituzionalizzato dal sistema giuridico italiano, è interessante soffermarsi sugli studi di Duverger, il quale verificò la sussistenza di specifici caratteri che delineano il rapporto tra due soggetti strettamente legati fra loro – partiti e Gruppi parlamentari – ma distinti sia per le funzioni che ognuno svolge, sia per la natura ad essi attribuita dal sistema normativo.

Duverger individuò alcune variabili su cui verteva il rapporto tra parlamentari e partiti di riferimento, tra le quali inserì la genesi dell'organizzazione politica, il regime elettorale in vigore, la disciplina di voto vigente nelle Aule parlamentari e la presenza – e consistenza – dei parlamentari negli organismi direttivi dei partiti.

Ai fini dell'analisi dei Gruppi parlamentari nel sistema politico italiano, tra gli elementi descritti da Duverger assume un rilievo centrale il primo carattere da lui analizzato: la *genesi delle organizzazioni politiche*.

In merito a tale aspetto, egli riscontrò profonde differenze tra i partiti di origine esterna e i partiti di origine parlamentare. I primi, infatti, che nascono e si strutturano nella società civile – e che individuano nei cittadini i propri interlocutori primari – tendono a guardare con distacco il Parlamento, non concedendo alcuna particolare prerogativa o privilegio alla classe degli eletti.

Nei partiti di origine interna, invece, l'autore rileva un'influenza maggiore dei Gruppi parlamentari, e gli eletti assumono un ruolo prioritario anche all'interno dell'organizzazione politica. È possibile rilevare, quindi, che nei casi di partiti politici di origine parlamentare – come, a titolo meramente esemplificativo, i liberali o i

---

156 Morlino, Tarchi, *Partiti e caso italiano*, pp. 105-144.

conservatori inglesi – i deputati svolgono una funzione essenziale, sia in quanto soggetti che costituiscono collettivamente l'organismo dirigente del partito, sia che figurino individualmente «in un comitato direttivo teoricamente distinto dal Gruppo parlamentare»[157]. In questi casi la preponderanza degli eletti è facilmente spiegabile come conseguenza della natura parlamentare del partito, in cui inevitabilmente gli eletti hanno avuto un ruolo predominante.

Al contrario, la formazione dei partiti di origine esterna esula dall'intervento dei parlamentari, e da questo – secondo Duverger – si comprende la poca influenza che la categoria degli eletti ha nell'organizzazione del partito. Duverger, infatti, rilevò che nei partiti di origine extra-parlamentare si individua una certa influenza dell'organizzazione politica nei confronti dei Gruppi, e una volontà più o meno precisa di sottometterli all'autorità di un comitato direttivo spesso dipendente dal partito[158]. Da ciò ne deriva che in questi partiti politici il ruolo dell'eletto non ricopre quasi mai una posizione preminente: il confronto/scontro elettorale e parlamentare rimane uno degli elementi più importanti del fare politica, ma esclusivamente quale elemento dell'azione generale del partito, ossia uno strumento impiegato per la realizzazione dei suoi fini politici.

Il secondo carattere considerato da Duverger è dato dalla *presenza dei parlamentari negli organismi direttivi dei partiti*, che implica un'attenta osservazione del rapporto tra Dirigenti di un partito e parlamentari (o, più in generale, gli eletti nazionali e locali).

L'analisi di Duverger, quindi, non si limita ad una valutazione analitica della presenza dei parlamentari nei luoghi decisionali dei partiti, ma considera anche l'entità dei rapporti tra dirigenti ed eletti, tra i quali – secondo Duverger – vigono le stesse dinamiche che si possono riscontrare tra "aderenti al partito" (dirigenti) ed "elettori" (eletti)[159].

---

157 Cfr. M. Duverger, *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, p. 29 ss.

158 *Ibidem*

159 In realtà, Duverger distingue le organizzazioni politiche caratterizzate da un predominio dei parlamentari sul partito, e le organizzazioni caratterizzate da un predominio della struttura partitica sulla categoria degli eletti. Nella prima tipologia rientrano i partiti con strutture molto decentrate, in cui il predominio dei parlamentari sull'intera struttura non implica necessariamente una componente parlamentare molto forte. In questi casi, infatti, secondo Duverger non è il Gruppo parlamentare ad assumere un maggior potere decisionale, ma è il singolo deputato l'elemento di forza, spesso molto indipendente dai suoi colleghi e leader dei comitati locali. In questi casi, utilizzando una metafora di Duverger «la direzione centrale [del partito] assomiglia un po' a un re feudale senza potere né prestigio nei confronti dei vassalli», e il Gruppo parlamentare non ha volontà propria, non ha azione comune né disciplina di voto. Queste caratteristiche secondo l'autore appartengono ad organizzazione politiche di

Un terzo elemento descritto da Duverger, strettamente legato al concetto di predominanza dei dirigenti politici sulla categoria degli eletti, è il *sistema elettorale adottato*.

Il regime di elezione, infatti, riveste una funzione rilevante.

In uno scrutinio uninominale, dove le elezioni assumono un carattere individuale e le circoscrizioni prendono facilmente «l'aspetto di un feudo devoto all'uomo più che alla formula»[160], la posizione degli eletti è predominante e i comitati partitici non possono far molto contro di essi. Utilizzando le parole di Duverger, «debbono mantenere loro l'investitura del partito, senza di che perderebbero il seggio». La subordinazione individuale, pertanto, è molto scarsa.

In uno scrutinio di lista, invece, dove il partito diventa essenziale per l'investitura dei candidati, la subordinazione degli individui all'organizzazione politica è molto più forte. Attente osservazioni possono essere avanzate anche con riguardo ai sistemi elettorali proporzionali. In regime proporzionalistico, infatti, con liste bloccate e presentazione dei candidati in ordine rigoroso, il potere dei comitati raggiunge il suo punto culminante.

Tutte queste variabili contribuiscono a definire i rapporti di forza tra la classe degli eletti e la classe dirigente del partito, determinando l'affermarsi di un predominio dei primi sui secondi, ovvero del partito sui parlamentari.

Con riferimento al primo caso, ossia al predominio della categoria degli eletti, Duverger descrive il predominio parlamentare come una caratteristica peculiare di una determinata fase dell'evoluzione dei partiti, in cui l'intervento elettorale e la presenza nelle Istituzioni rappresenta lo scopo prioritario dell'esistenza dell'organizzazione politica. È questo il caso dei partiti di notabili (o dei partiti conservatori inglesi), all'interno dei quali tutto viene predisposto al fine di garantire la preponderanza degli

---

tipo antico, i partiti di tipo borghese, partiti di notabili e conservatori, in cui i militanti sono «troppo pochi per poter servire da basa; troppo dipendenti dagli eletti, dispensatori di favori e di svantaggi; troppo rispettosi delle funzioni parlamentari e ministeriali».

Nei regimi democratici del '900, invece, si è affermata una tendenza radicalmente opposta a tale descrizione, caratterizzata dal fatto che in molti partiti il ruolo dei dirigenti appare predominante sull'intera organizzazione del partito, con una palesata autorità anche sulla categoria degli eletti in nome di tutti i militanti, riconosciuta e disciplinata – come abbiamo visto – anche all'interno degli Statuti dei partiti. Questo è il caso dei partiti politici di massa, in cui gli eletti costituivano lo strumento mediante il quale il partito poteva affermare la propria forza e raggiungere i propri scopi. Cfr. M. Duverger, *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, p. 226 ss.

[160] Cfr. M. Duverger, *cit.*, p. 238 ss.

eletti (la loro presenza di diritto negli organismi decisionali, la loro maggioranza in tali organi, ecc.)

Al contrario, il predominio della classe dirigente del partito sugli eletti, è un elemento facilmente riscontrabile nei grandi partiti politici di massa, ovvero – più in generale – nei partiti che rivolgono il proprio impegno e le proprie attività nella società civile, e si servono della presenza in Parlamento per raggiungere gli obiettivi politici che man mano si pongono. Questo è il caso della maggioranza dei partiti politici italiani della Repubblica. Lo stesso Duverger, ritrova tali caratteri nei partiti politici con strutture rigidamente organizzate, e descrive alcune organizzazioni politiche come veri e propri casi esemplari: i partiti comunisti (così come si evince dalla II Internazionale)[161] e i partiti fascisti.

In questi casi, egli distinse due ordini di fattori che spiegano il predominio del partito sugli eletti: fattori *extra-partitici* e fattori *infra-partitici*.

Tra i primi vi sono i modelli elettorali adottati, come già descritti.

I fattori *infra-partitici*, invece, consistono di procedimenti tecnici che consentono di rafforzare il senso di obbedienza dei parlamentari al partito. Si tratta di alcune variabili che – anche nel sistema politico italiano – è possibile riscontrare in alcuni partiti, spesso disciplinate in regolamenti interni o negli stessi Statuti. Si tratta di fattori quali l'obbligo di rimettere al partito tutto o parte del proprio stipendio di parlamentare; la concessione di specifici supporti all'attività parlamentare da parte del partito (la possibilità per gli eletti di avvalersi di collaboratori e di una segreteria concessi dal partito); la previsione della firma di documenti di dimissione da firmare prima dell'elezione da parte dei candidati prescelti; la previsione di un impegno a dimettersi in caso di rottura con il partito; l'utilizzo – nella scelta delle candidature – di un sistema di sradicamento sistematico al fine di impedire che gli eletti trasformino in feudi le proprie circoscrizioni, assumendo così un eccessivo potere[162]; la scelta di numerose candidature di soggetti poco noti, onde evitare che la fama dell'eletto possa renderlo autonomo dal

---

[161] Duverger si riferisce alla linea dettata durante il II Congresso dell'Internazionale comunista, in cui si ricordava ad ogni deputato del partito che egli non era un «legislatore in cerca di un linguaggio comune ad altri legislatori, bensì un agitatore del partito inviato presso il nemico per applicare le decisioni di partito».

[162] Il sistema dello *sdradicamento sistematico* consiste nel tentativo dei partiti di evitare il rafforzamento del municipalismo, soprattutto mediante la scelta di candidati non originari del luogo in cui sono eletti, cambiando spesso la circoscrizione dei singoli eligendi.

partito[163]; l'utilizzo degli uffici studio dei partiti come strumento fondamentale per coadiuvare l'attività degli eletti nello svolgimento delle proprie funzioni parlamentari.

Con riguardo agli elementi considerati da Duverger, emerge un'immagine dei grandi partiti di massa italiani come organizzazioni caratterizzate dalla presenza di una componente parlamentare più debole e meno indipendente, a fronte – come stimò Galli nel 1966 – di una componente partitica che contava (tra gli anni '60 e gli anni '70) alcune migliaia di persone.

Se si applicano alla realtà italiana i criteri interpretativi descritti da Duverger, si osserva un contesto fortemente omogeneo, in cui – nel periodo considerato – la maggioranza dei partiti rappresentati in Parlamento aveva origine esterna e trovava nella società civile, negli aderenti e nei simpatizzanti gli interlocutori primari del loro agire politico.

In particolare, nel sistema politico italiano i diversi partiti riconoscevano alle proprie componenti parlamentari gradi di autonomia di diversa entità, ma che possono essere tutti ugualmente riconducibili – come si vedrà – ad un predominio del partito politico sul Gruppo parlamentare.

L'analisi che segue prende le mosse dalla considerazione della natura ambivalente dei Gruppi parlamentari – che per il sistema giuridico rappresentano uno strumento mediante il quale si articolano le Camere e mediante i quali queste organizzano i propri lavori, e per le strutture partitiche i propri raggruppamenti all'interno del Parlamento – con l'obiettivo di osservare in che modo e in che misura il partito riconosce al Gruppo parlamentare una propria autonomia e autorità. Se per il partito il Gruppo parlamentare è un vero e proprio organo a se stante, con propri poteri e proprie responsabilità, ovvero un mero strumento operativo mediante il quale tradurre in azione istituzionale le deliberazioni degli organi direttivi del partito stesso.

Dal quadro esposto fino ad ora, emerge la necessità di dotarsi di un opportuno strumento che permetta di rilevare con maggiore precisione il grado di autonomia tra gruppi e partiti.

[163] Per questo secondo Duverger i partiti comunisti pur essendo sostenuti da numerosi intellettuali, non permisero mai che la maggioranza di questi occupassero ruoli all'interno delle Istituzioni.

È opportuno premettere che la metodologia utilizzata in questo lavoro non ha alcuna pretesa di esaustività, ma deve essere interpretata come uno strumento aggiuntivo utile a completare l'analisi oggetto dello studio sul rapporto tra Gruppi parlamentari e partiti politici, e in generale sul ruolo attribuito ai primi all'interno del sistema politico italiano.

Partendo da alcuni elementi distintivi tra Gruppi e partiti, suggeriti da Duverger, sono state successivamente individuate ulteriori caratteristiche che ci avrebbero agevolato nel delineare una cornice più ampia all'interno della quale osservare il grado di indipendenza esistente tra Gruppi e Partiti.

Il quadro finale si configura nell'individuazione di una lista di 29 variabili che, considerate nella loro totalità, tracciano le caratteristiche di una situazione di *"Ideale indipendenza"* tra Gruppo e Partito.

Nello specifico, le variabili individuate riguardano aspetti quali la volontà dei partiti di disciplinare le attività dei Gruppi parlamentari e la loro organizzazione interna; l'esistenza di un potere di coordinamento e di controllo dell'attività dei Gruppi parlamentari da parte degli organi del partito; il coinvolgimento della classe dirigente dei Gruppi parlamentari nei luoghi in cui si decide la linea politica e programmatica del partito; l'attribuzione di un ruolo rilevante dei Gruppi nella scelta dei membri del Governo e dei candidati alle elezioni; il riconoscimento di un ruolo centrale dei Gruppi in ordine alla soluzione delle crisi di Governo; la previsione dell'incompatibilità tra incarichi di partito e incarichi all'interno del Gruppo parlamentare.

Dopo la prima fase in cui sono state individuate il set di variabili relative agli ambiti precedentemente descritti, si è proceduto nella rilevazione delle variabili all'interno degli Statuti dei singoli Partiti.

La scelta di utilizzare gli statuti come luogo in cui rilevare il set di variabili è basato sulla considerazione che i testi statutari, disciplinando le attività e l'organizzazione interna del partito, costituivano – e costituiscono tuttora – i testi che più risentivano dei mutamenti e dell'evoluzione del partito politico, ed erano costantemente oggetto di riflessione e confronto tra i dirigenti e tra i militanti delle strutture partitiche. Per questo, l'analisi si è focalizzata sulla rilevazione all'interno degli statuti dei partiti dei caratteri individuati come variabili identificative del fenomeno che si vuole analizzare.

L'analisi è stata svolta su tutti gli statuti deliberati a partire dal 1948-1949, fino agli statuti del 1993 per i partiti: DC, PCI, PSI, PRI. L'analisi spazio- temporale[164] permette, infatti, di confrontare nel tempo i diversi atteggiamenti assunti dai partiti politici nei confronti dei rispettivi gruppi, e contemporaneamente confrontare anche le diverse modalità assunte tra gli stessi partiti.

L'arco temporale considerato è stato poi sintetizzato – per facilità espositiva – in tre macro periodi: il periodo post-bellico; il periodo dagli anni '50 agli anni '70; il periodo fino al 1993.

Il risultato dell'intera analisi è stato sintetizzato nella Tabella 1.

Nella prima colonna sono riportate le 29 variabili individuate e nella seconda è descritta la situazione teorica di *"Ideale indipendenza"* tra gruppo e partito, per cui ai *"si"* corrispondono le variabili che indicano indipendenza del Gruppo dal partito, e ai *"no"* le variabili che indicano un controllo degli organi partitici sul Gruppo.

A titolo esemplificativo si ha "*indipendenza*" massima tra partito e gruppo qualora i *si* ed i *no* rilevati all'interno degli statuti di un determinato partito coincidono con la situazione teorica descritta all'interno della colonna di *"Ideale indipendenza"*.

Nelle restanti colonne sono quindi riportate le effettive rilevazioni delle 29 variabili individuate, negli statuti dei diversi partiti nell'arco temporale in esame.

Pertanto, dalla tabella così costruita è possibile determinare i diversi gradi di autonomia confrontando la singola colonna relativa al partito politico rispetto alla situazione di *"Ideale indipendenza"*.

Una misura della distanza tra situazione teorica e situazione reale è stata ottenuta rapportando semplicemente le esatte coincidenze (del singolo partito in un determinato anno con la situazione teorica) rispetto al totale delle variabili prese in esame.

[164] Nel caso in questione, come *spazio* viene identificato l'arco costituzionale all'interno del quale i partiti si collocano.

Tabella 1– Presenza delle variabili per la rilevazione della situazione ideale all'interno degli statuti dei partiti

	"Ideale indipendenza"	DC			PCI			PSI			PRI	
		1948	1973	1993	1948	1973	1993	1948	1973	1993	1973	1993
Incompatibilità tra incarichi di partito e incarichi parlamentari;	***si***	no	no	no	no	no	no	si	si	si	no	no
Previsione del "Gruppo parlamentare" all'interno dello statuto	***si***	si	si	si	no	si	si	si	si	si	si	si
Previsione dell'obbligo di iscrizione al gruppo di riferimento	***no***	si	si	si	no	si	si	si	si	si	si	si
Presenza di diritto dei parlamentari negli organi direttivi del partito (nazionali e locali);	***si***	si	si	si	no	si	si	no	no	si	si	si
Partecipazione di diritto dei parlamentari alle Assemblee di partito con diritto di voto;	***si***	no	no	no	no	no	no	no	no	si	no	no
Partecipazione di diritto dei parlamentari alle Assemblee di partito solo con diritto di proposta (o di voto consultivo);	***si***	si	si	si	no	no	si	si	si	si	si	si
Partecipazione dei membri dell'esecutivo del partito alle riunioni dei Gruppi parlamentari;	***no***	no	no	no	no	no	no	si	si	si	no	no
Diritto del partito di approvare il regolamento dei Gruppi;	***no***	si	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no
Regolamentazione da parte del partito dell'organizzazione interna del Gruppo (disposizioni su come si articola il Gruppo nel proprio interno);	***no***	si	si	si	no	si	si	si	si	si	no	no
Previsione dell'obbligo per i Gruppi parlamentari di fornirsi di un regolamento	***no***	si	si	si	no	no	si	no	no	no	no	no
Descrizione dei Gruppi come "organi di partito";	***no***	no	si	no	no	no	no	no	no	no	no	no
Riconoscimento di ruolo dei Gruppi nella scelta dei Ministri e Sottosegretari e nella formazione dei Governi;	***si***	no	no	no	no	no	no	no	no	si	no	si
Previsione della dipendenza dei parlamentari al partito	***no***	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
Previsione esplicita della dipendenza politica del Gruppo al partito (es: azione del Gruppo subordinata alla linea deliberata dal partito; il Gruppo risponde del proprio operato al partito);	***no***	si	si	si	no	si	si	si	si	si	si	si
Approvazione del regolamento del Gruppo da parte degli organi del partito (o d'intesa con essi);	***no***	si	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no
Coordinamento e controllo dell'attività dei Gruppi da parte del partito;	***no***	no	no	no	no	si	no	si	si	si	no	no
Diritto del Presidente del Gruppo a far parte degli organi dirigenti di partito (Direzione centrale, ecc.);	***si***	si	si	si	no	si	si	no	no	no	no	no
Riconoscimento ai Presidenti dei Gruppi parlamentari (o in generale ai Gruppi) di un ruolo decisionale nella scelta dei candidati alle elezioni;	***si***	no	no	no	no	no	si	no	si	si	no	no
Sanzioni per i parlamentari previste e deliberate dal partito;	***no***	si	si	si	si	si	si	si	si	si	no	si
Modalità di scelta dei candidati demandate esclusivamente agli organi dirigenti del partito	***no***	no	no	no	si	si	no	si	no	no	no	no
Designazione dei componenti degli organi nazionali anche da parte dei Gruppi parlamentari	***si***	si	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no
Ruolo esclusivo del Gruppo parlamentare nel coordinamento ed espletamento delle attività parlamentari	***si***	si	si	si	no	no	si	no	no	no	no	no
Ruolo centrale dei Gruppi parlamentari in ordine alla soluzione delle crisi di Governo	***si***	si	si	si	no	si	si	no	no	no	no	no
Obbligo degli eletti di rendere conto dell'attuazione del programma elettorale agli organismi di partito	***no***	no	no	no	no	si	si	no	si	si	no	no
Il partito propone ai Gruppi parlamentari i propri presidenti	***no***	no	no	no	no	no	si	no	no	no	no	no
Dovere per i parlamentari di versare una parte del proprio onorario al partito	***no***	no	no	no	no	si	si	no	no	no	no	no
Previsione esplicita dell'obbligo per i candidati di firmare un foglio di dimissioni con data in bianco	***no***	no	no	no	no	no	no	si	si	si	no	no
Dovere dei Gruppi di versare al partito l'importo dei contributi ricevuti	***no***	no	no	no	no	no	si	no	no	no	no	no
Diritto del segretario del partito di richiedere la convocazione dei Gruppi.	***no***	no	no	no	no	no	si	no	no	no	no	no

Fonte: elaborazione su dati Camera dei Deputati

L'analisi così condotta ha fatto emergere che nel primo periodo considerato, il partito che riconobbe maggiormente un ruolo specifico al Gruppo parlamentare fu la Democrazia Cristiana, che sin dalla nascita della Repubblica distinse in modo chiaro le funzioni degli organi del partito e le funzioni che l'ordinamento giuridico attribuiva ai Gruppi parlamentari. Rispetto alle variabili individuate, infatti, la Democrazia Cristiana rappresenta il partito che più degli altri possiede i caratteri di una struttura aperta a riconoscere ai rappresentanti dei Gruppi di Camera e Senato delle mansioni loro proprie, e l'importanza di acquisire costantemente l'opinione delle componenti parlamentari prima della ratifica di decisioni importanti per il partito e per la sua azione politica. Tuttavia, sebbene sono riscontrabili all'interno dello Statuto della DC molte delle variabili considerate, tanto da poter individuare in tale organizzazione politica il partito più aperto al confronto con i Gruppi, è necessario rilevare la presenza di disposizioni che pongono i Gruppi parlamentari in un rapporto di dipendenza nei confronti del partito stesso. Disposizioni che assumono consistenza maggiore nel periodo che va dagli anni '50 agli anni '70, quando gli stessi Gruppi parlamentari vengono inseriti tra gli organi di partito.

Nel terzo periodo considerato, invece, fino al 1993, cresce ancora il livello di autonomia e l'autorità riconosciuta ai Gruppi parlamentari da parte del partito democristiano, i cui vertici deliberarono – negli aa. '80 – l'abrogazione della disposizione statutaria che prevedeva esplicitamente che il Gruppo parlamentare fosse un organo del partito al pari delle organizzazioni giovanili, o femminili, riconoscendogli così una posizione di autonomia rispetto all'agire del partito.

Anche questo, tuttavia, avvenne in un contesto generale in cui rimase rigidamente indiscusso che la compagine parlamentare costituiva lo strumento che istituzionalizzava la volontà del partito, pertanto da esso fortemente dipendente.

Per quanto concerne il Partito comunista italiano, invece, l'analisi in base all'individuazione delle variabili considerate assume dei caratteri peculiari. Nel primo periodo considerato, infatti, nello Statuto del PCI non si rileva la presenza di alcuna delle variabili individuate, in quanto i primi testi deliberati durante i Congressi del partito non contengono alcun riferimento alla presenza, alle attività e alle mansioni proprie dei Gruppi parlamentari, esplicitando soltanto il legame e la responsabilità rappresentativa degli eletti nelle liste del partito.

Tale fenomeno ci induce a valutare questa completa estraneità dello statuto del PCI nei confronti dei Gruppi parlamentari come volontà del partito di considerare tali Gruppi un corpo unico con l'organizzazione partitica. Questo sembra essere altresì confermato dalla totale sovrapposizione di incarichi dirigenziali del partito e del Gruppo in capo alle stesse personalità di spicco. Durante le prime legislature, infatti, il ruolo di presidente del Gruppo parlamentare della Camera dei deputati era costantemente attribuito al Segretario generale del partito, che in questo modo si trovava al vertice sia dell'organizzazione partitica presente nella società civile, sia della compagine parlamentare. Analoghe considerazioni possono essere avanzate per ciò che concerne gli organi interni dei Gruppi, composti da rappresentanti di spicco del partito.

Con riferimento alla sovrapposizione di incarichi si rileva, infatti, che nella prima legislatura repubblicana (1948-1953) il presidente del Gruppo parlamentare del partito comunista della Camera dei deputati era lo stesso Palmiro Togliatti, già segretario del partito, e tra i vicepresidenti e i membri del consiglio direttivo del Gruppo troviamo Fausto Gullo, Giorgio Amendola, Giovanni Pajetta, Luigi Longo, ecc., esponenti della classe dirigente nazionale del partito stesso. Tale sovrapposizione non è invece presente nel caso del partito della Democrazia Cristiana, in cui già nella prima legislatura fu nominato presidente del Gruppo parlamentare della Camera dei deputati Giuseppe Bettiol, che non deteneva la carica di segretario del partito.

La completa assenza di disposizioni relative ai Gruppi parlamentari all'interno dello statuto comunista del 1949 venne superata negli anni immediatamente successivi. Nel secondo periodo considerato, infatti, è possibile individuare alcune delle variabili considerate, e cresce il livello di autonomia riconosciuta ai Gruppi parlamentari. In un contesto in cui viene costantemente rimarcata anche all'interno dello Statuto la dipendenza della compagine parlamentare alle decisioni deliberate dagli organi del partito, si inizia a riconoscere l'importanza di un confronto costante tra organi dirigenti del partito e Gruppi parlamentari, e a prevedere la necessità della partecipazione di rappresentanti dei Gruppi in alcuni organi direttivi del partito. Tuttavia, il coordinamento e il controllo dell'attività parlamentare è attribuito al partito stesso e rimane fermo l'obbligo degli eletti di rendere conto dell'attuazione del programma elettorale agli organismi di partito.

Nel terzo periodo considerato, infine, fino al 1993 sembra crescere ulteriormente il grado di autonomia e l'autorità riconosciuta ai Gruppi, a cui viene attribuito un ruolo esclusivo nel coordinamento e nell'espletamento delle attività parlamentari (sanzionato nello statuto deliberato nel 1989), nonché la facoltà di intervenire nella scelta dei candidati alle elezioni.

Nonostante tali aperture, il rapporto tra Gruppo e partito rimane caratterizzato da uno scarso riconoscimento dell'autonomia di quest'ultimo, confermato anche dalla previsione del diritto di proposta dei Presidenti dei Gruppi di Camera e Senato da parte degli organi del partito, nonché del dovere dei singoli parlamentari comunisti di versare all'organizzazione politica una parte del proprio onorario.

Nonostante la presenza di alcune similitudini tra il Partito comunista e il Partito socialista, dall'analisi effettuata sulle variabili considerate appare un quadro completamente diverso se si osservano i valori relativi al rapporto tra partito e Gruppi parlamentari.

Già nello statuto del 1948, infatti, i socialisti riconobbero il ruolo istituzionale dei Gruppi, l'obbligo di iscrizione ad essi per tutti gli eletti nelle liste del partito e l'incompatibilità tra le cariche di partito e le cariche interne ai Gruppi, riconoscendo la necessità di mantenere separate la sfera meramente politica e l'attività istituzionale di rappresentanza riconosciuta alla compagine parlamentare. Un maggior riconoscimento, inoltre, si riscontra nella presenza di disposizioni che attribuiscono ai Gruppi parlamentari il diritto di essere costantemente rappresentati nelle Assemblee di partito, sebbene unicamente con diritto di proposta. Nondimeno, ciò che maggiormente contraddistingue il caso socialista dagli altri casi considerati è la costante crescita dell'autorità che il partito riconosce ai Gruppi parlamentari. Nel periodo dagli anni '50 fino agli anni '70, infatti, si registra una lieve ma continua crescita del grado di autonomia riconosciuta ai Gruppi, che continua ad aumentare nel terzo periodo considerato, fino al 1993. Aumentano le mansioni attribuite ai Gruppi di Camera e Senato, soprattutto in ordine ad alcune sfere dell'attività politica, tra le quali la scelta dei candidati alle elezioni, la scelta dei Ministri e dei sottosegretari da effettuarsi d'intesa con l'organizzazione partitica e la partecipazione con diritto di voto dei parlamentari alle Assemblee di partito.

Nonostante questo, tuttavia, una valutazione complessiva ci induce a sostenere la permanenza di uno stato di subordinazione del Gruppo agli organi di partito, che in alcuni casi appare ancora più evidente rispetto alle altre organizzazioni osservate. Esclusivamente nello statuto socialista, infatti, si rileva la volontà del partito di controllare l'attività dei Gruppi parlamentari anche mediante la partecipazione dei membri dell'esecutivo del partito alle riunioni degli stessi Gruppi, e estremamente significativa è la previsione esplicita di un foglio di dimissioni con data in bianco che ogni eligendo era tenuto a depositare all'amministrazione del partito all'atto della candidatura.

Il partito repubblicano italiano, infine, appare l'organizzazione politica che più delle altre ha riconosciuto ai rispettivi Gruppi parlamentari un discreto grado di autonomia, che tra gli anni '70 e gli anni'90 rimane perfettamente invariato. Sebbene siano poche – come abbiamo visto nel capitolo precedente – le disposizioni contenute nello statuto repubblicano relative alle mansioni demandate ai Gruppi parlamentari, il ruolo di questi viene esplicitamente riconosciuto nello Statuto. A confermare l'autonomia riconosciuta alla compagine parlamentare nello svolgimento delle attività istituzionali, inoltre, si osserva la completa estraneità dello statuto verso la disciplina dell'organizzazione interna dei Gruppi parlamentari.

Al pari degli altri casi considerati, inoltre, anche i repubblicani riconobbero il diritto ai parlamentari di far parte degli organismi nazionali e locali del partito, nonché di partecipare alle Assemblee dello stesso.

Tuttavia, anche il caso repubblicano mostra una situazione caratterizzata da un controllo del partito sulle attività parlamentari, al pari delle altre organizzazioni politiche descritte.

Dall'analisi dell'autonomia riconosciuta ai Gruppi parlamentari, svolta attraverso lo studio degli Statuti dei partiti politici si evince, pertanto, che tutti i casi considerati si inseriscono all'interno di un generale contesto di subordinazione del Gruppo al partito, in cui il riconoscimento esplicito della dipendenza del Gruppo alle decisioni deliberate dal partito costituisce un segno inequivocabile del rapporto esistente tra i due soggetti.

Osservazioni conclusive

L'analisi condotta sugli Statuti dei partiti ha fatto emergere un capillare e costante controllo dell'organizzazione politica sul Gruppo parlamentare. Le disposizioni in essi contenute, infatti, contengono tentativi – spesso espliciti – di impedire che i Gruppi presenti nella Camera e nel Senato possano delinearsi un ambito in cui essere protagonisti dell'agire parlamentare. Sebbene, infatti, viene loro riconosciuta una certa autonomia nell'organizzazione delle proprie attività, dall'analisi degli Statuti si evince una volontà dei partiti di controllare in modo capillare i momenti nei quali si esplica il potere decisionale dei Gruppi parlamentari.

Lo studio degli Statuti dei partiti deliberati tra il 1948 e il 1993, e l'analisi dei mutamenti in essi intervenuti nel periodo temporale considerato dimostra in che modo e con quali strumenti si è espletato il controllo dell'organizzazione partitica sul Gruppo parlamentare. Tale processo di costante subordinazione dei Gruppi di Camera e Senato agli organi di partito viene confermato anche da altri fattori determinanti nell'affermazione e nel radicamento del potere del partito sul Gruppo.

Ripercorrendo lo studio effettuato, in cui si è cercato di analizzare il Gruppo parlamentare in tutti i suoi caratteri, dalla sua genesi nel Parlamento italiano, alle caratteristiche che i Gruppi hanno assunto nella "Repubblica dei partiti" e, infine, alle modalità mediante cui il partito politico ha esercitato la sua volontà di controllare l'attività dei Gruppi parlamentari, si può concludere che la subordinazione del Gruppo al partito – elemento caratterizzante il sistema istituzionale italiano – trova la propria origine nella posizione che fu attribuita ai Gruppi stessi all'atto della loro istituzione nel Parlamento già nel 1920.

L'analisi dell'iter parlamentare degli anni tra il 1915 e il 1920, che portò definitivamente all'obbligo di formazione di Gruppi parlamentari, mostra il carattere prevalentemente politico che contraddistinse il dibattito sull'introduzione di tali figure, nonché il legame intrinseco dei Gruppi ai partiti politici. In Italia, infatti, il *Gruppo parlamentare* nasce dall'esigenza di riconoscere l'unione dei deputati dello stesso credo politico all'interno del Parlamento, soggetti facenti parte del medesimo partito presente

nella società e preesistente al raggruppamento che si forma negli organi istituzionali. Questa è una delle caratteristiche peculiari del sistema parlamentare italiano.

Con riguardo alla genesi di tali Gruppi, inoltre, si può rilevare anche un altro elemento che delinea la natura politica e la subordinazione di questi alle organizzazioni politiche, che attiene ai caratteri dei soggetti promotori dell'istituzione dei Gruppi parlamentari all'interno della Camera dei deputati. I protagonisti del dibattito che si svolse nelle sedi istituzionali, infatti, furono i rappresentanti dei grandi partiti politici di massa, che agirono attivamente per il riconoscimento delle attività parlamentari del partito politico, nonché a favore della formale identificazione delle organizzazioni politiche come soggetti rappresentanti delle istanze provenienti dalla società civile

Gli interventi parlamentari di Modigliani nel 1919-1920 a favore della riforma del regolamento della Camera dei deputati, così come gli interventi di Tovini (portavoce del partito popolare) a sostegno del progetto presentato dal partito socialista, le osservazioni dei deputati Camera, Chiesa e Salvemini, rappresentano elementi significativi della natura politica della genesi dei Gruppi parlamentari italiani.

Fu Turati a descrivere il Gruppo parlamentare come la naturale forma di riconoscimento del partito politico anche all'interno delle Istituzioni, e su tale assunto si fondarono le proposte di riforma presentate in quegli anni, e le relative proposte di modifica avanzate nei dibattiti in Assemblea.

Pertanto, il nesso che ha legato i Gruppi parlamentari ai partiti politici trova la propria origine nella genesi dei Gruppi stessi. Né è possibile escludere in questa analisi che la natura politica di tali Gruppi emerge anche dall'esistenza di alcuni documenti precedenti alla riforma del 1920, che attestano l'esistenza e il riconoscimento informale da parte della Camera dei deputati di Gruppi parlamentari stabili e legati a partiti politici, a cui lo stesso Presidente della Camera concedeva spazi e uffici per lo svolgimento di incontri e riunioni tra componenti di uno stesso Gruppo.

Allo stesso modo, anche l'approvazione sin dal 1920 di disposizioni regolamentari che prevedevano un vero e proprio vincolo tra i Gruppi e i partiti, come l'approvazione dell'emendamento che prevedeva la possibilità di formazione di Gruppi minori solo se corrispondenti a partiti presenti nella società civile, sancì il riconoscimento del carattere politico dei Gruppi parlamentari e la formale istituzionalizzazione dell'organizzazione politica extra-parlamentare, riconoscendo così lo stretto nesso tra i due soggetti.

La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1920 e il dibattito che la precedette costituiscono, quindi, i primi elementi che dimostrano la natura politica dei Gruppi parlamentari italiani, strumento dell'elevazione del ruolo del partito politico negli organi costituzionali.

La genesi politica dei Gruppi parlamentari, pertanto, costituisce il primo elemento su cui si basa la subordinazione del Gruppo al partito, e rappresenta l'elemento corrispondente nell'analisi di Duverger al predominio del partito sulla compagine parlamentare laddove il partito ha origini extra-parlamentari. L'altra faccia della stessa medaglia.

Tale subordinazione in Italia viene confermata dall'adozione di un sistema elettorale proporzionale, che determinò una naturale dipendenza dei candidati e degli eletti al partito di riferimento, e di conseguenza una posizione di subordinazione del Gruppo al partito.

Pertanto, concludendo si può affermare che le cause che hanno determinato una subordinazione sia politica che funzionale del Gruppo agli organi deliberativi del partito vanno individuate proprio nella genesi dei Gruppi parlamentari e nell'adozione di un modello proporzionale per l'elezione della Camera dei deputati.

Il mantenimento del modello proporzionalista nella formazione dello Stato repubblicano, infatti, rappresenta un elemento determinante nell'analisi delle caratteristiche dei Gruppi parlamentari e del loro complesso rapporto con i partiti di riferimento. Un elemento, quello elettorale, che più di ogni altro alimento il radicarsi di una visione restrittiva del ruolo della compagine parlamentare, e che divenne una delle cause primarie del rigido controllo dei partiti sui Gruppi parlamentari.

Qualora, infatti, gli eletti devono la propria elezione al partito, i parlamentari risultano strettamente legati e condizionati dalle posizioni del partito stesso. Il caso più estremo di tale fenomeno è rappresentato dalla presenza di liste bloccate in fase elettorale, in cui l'elezione dipende interamente dalla candidatura e quest'ultima dal partito.

Da ciò si evince che in tutto il periodo di quella che Scoppola ha definito "Repubblica dei Partiti", fu la stessa legge elettorale che alimentò la subordinazione del Gruppo al partito, determinando il radicarsi di un assetto politico-parlamentare in cui ai Gruppi parlamentari fu attribuito il solo ruolo di rappresentare in Parlamento la volontà dei partiti, trasfondendola legalmente nei processi formativi della volontà statuale.

Di conseguenza, è possibile affermare che in tale contesto il riconoscimento implicito della natura politica del Gruppo parlamentare e del legame tra questo e il partito di riferimento viene reso esplicito dal comportamento delle organizzazioni politiche nei confronti dei propri Gruppi parlamentari.

Dall'analisi sugli Statuti, infatti, non emerge un elevato livello di autonomia che i partiti riconoscevano ai Gruppi. Al riguardo, pur riscontrando che nel sistema politico italiano i partiti riconobbero alle proprie componenti parlamentari gradi di autonomia differente, è possibile ugualmente concludere che l'analisi dei testi che disciplinano la vita, l'organizzazione e le attività dei partiti, svolta mediante la rilevazione all'interno degli stessi statuti di specifiche variabili, ha dimostrato un'esplicita volontà dei partiti politici di formalizzare all'interno dei propri testi organizzativi gli strumenti del predominio del partito sui Gruppi parlamentari, controllando e determinando l'agire politico all'interno degli organi istituzionali.

Uno degli aspetti più interessanti che confermano questo predominio e la forza dell'organizzazione politica scaturisce proprio nell'assetto parlamentare che ha caratterizzato quella che fu definita – per qualcuno erroneamente – Prima Repubblica. L'analisi della frammentazione parlamentare fino al 1993, arco temporale che delimita le prime 10 legislature repubblicane, ha mostrato un assetto stabile della compagine parlamentare e una frammentazione interna alla Camera dei deputati che ha assunto le medesime caratteristiche in tutto il periodo considerato.

Le legislature oggetto di osservazione, infatti, presentano dei caratteri molto simili sia in riferimento al numero dei Gruppi parlamentari presenti nella Camera dei deputati, sia con riguardo ai Gruppi che si riscontrano in ogni legislatura, sia, infine, con riferimento alla loro composizione interna, che mantiene un andamento costante negli anni.

Le variazioni nella composizione interna dei singoli Gruppi parlamentari della Camera dei deputati sono apparse poco significative, e questo costituisce uno degli aspetti più interessanti dell'intera analisi effettuata.

La ricostruzione delle cause alla base della variazione nella composizione interna di tutti i Gruppi parlamentari presenti nella Camera dal 1948 al 1993 ha mostrato che le cause delle variazioni rilevate non furono quasi mai riconducibili a comportamenti di natura politica. Ciò significa che le scarse variazioni che sono state rilevate nell'analisi della frammentazione della Camera ebbero come cause determinanti il numero dei decessi

che si verificarono e le dimissioni dal mandato parlamentare dei singoli deputati, spesso presentate per incompatibilità di mandato.
Tutto questo assume un significato rilevante se analizzato con riguardo a fenomeni di trasformismo, di cui molto spesso è stata accusata la classe dirigente italiana della cosiddetta Prima Repubblica. Al contrario, le variazioni determinate da spostamenti di natura politica, ossia da un Gruppo parlamentare di estrazione partitica ad un diverso Gruppo corrispondente ad un altro partito, costituirono casi sporadici nelle 10 legislature considerate, spesso riconducibili a spostamenti verso Gruppi parlamentari di nuova istituzione.
Strettamente legato alle riflessioni sulla stabilità del quadro politico che emerge dall'analisi del Parlamento, però, è il fenomeno della instabilità dei Governi, che nel periodo considerato sembra assumere un andamento inverso rispetto al quadro parlamentare.
Alla stabilità parlamentare, infatti, non corrispondeva un'analoga stabilità governativa durante tutto il periodo considerato, e i Governi che si succedettero in ogni singola legislatura furono diversi. Tale instabilità del sistema istituzionale italiano – come già osservato – non emerge dai dati relativi alla compagine parlamentare, né dai dati relativi alle diverse tornate elettorali che assumono dei caratteri costanti in tutti gli anni considerati. Questo mette in evidenza la robustezza dei partiti italiani, protagonisti della scena politica dal 1948 al 1993 e la loro capacità di aggregazione dei cittadini, che identificavano nel partito una vera associazione rappresentativa delle istanze sociali.
Pertanto, sembra si possa affermare che le crisi tra i partiti, ma soprattutto nei partiti, rimanessero delimitate e risolte tra i confini delle formazioni politiche e solo in pochi casi – come quelli attribuibili all'universo socialista – portavano a scissioni e mutamenti delle strutture parlamentari.

Affermare che la natura dei Gruppi parlamentari sia prevalentemente politica, e che essi esistono proprio in quanto espressione parlamentare dei partiti, richiede una particolare riflessione sulla natura del Gruppo misto, che assume caratteri completamente diversi rispetto agli altri Gruppi presenti alla Camera e al Senato.

Attualmente, la costituzione di tale Gruppo è disciplinata dai regolamenti parlamentari, all'interno dei quali è previsto che gli eletti che non abbiano dichiarato

l'appartenenza ad uno specifico Gruppo parlamentare entrino in un unico Gruppo misto (art. 14, comma 4, Reg. Camera; art. 14 Reg. Senato).

Tale disposizione trova le sue origini nelle prime proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, in cui il Gruppo misto costituiva lo strumento per ovviare ai possibili rifiuti dei deputati di entrare a far parte di Gruppi corrispondenti ad associazioni politiche, ovvero il luogo dove far confluire i raggruppamenti che non raggiungevano le venti unità necessarie per la costituzione di un Gruppo.

Il progetto di riforma del regolamento della Camera dei Deputati del 1920, presentato in Aula – come descritto – dall'On. Modigliani, prevedeva all'art. 1 la costituzione di un «Gruppo promiscuo», che al pari dell'attualità raggruppava gli eletti al di fuori delle organizzazioni politiche e coloro che non avevano i numeri per costituirne uno specifico. Tale previsione fu largamente discussa, e oggetto di particolare attenzione dei deputati durante il dibattito in Aula[165], soprattutto con riguardo al ruolo dei deputati cosiddetti *isolati*, e alle facoltà riconosciute al parlamentare *uti singulus*. Questo fu oggetto di un duro intervento dell'On. Salvemini, che definì *selvaggi* i deputati che non trovavano collocazione in specifici Gruppi politici, riferendosi direttamente a coloro eletti al di fuori di organizzazioni politiche rappresentative[166]. Salvemini, così come numerosi esponenti dei partiti politici più rappresentativi, aveva come l'obiettivo di ridimensionare il ruolo del parlamentare singolo, valorizzando la struttura politica organizzata.

Allo stesso modo, anche la proposta di emendamento avanzata dal partito repubblicano durante il dibattito del 1920, che permetteva ai deputati rappresentanti di un partito politico presente nella società civile di non entrare a far parte del Gruppo promiscuo ma di costituire un proprio Gruppo anche senza raggiungere i 20 componenti, era indicativa della forte discriminazione tra i deputati appartenenti ad un partito e i deputati facenti parte del Gruppo promiscuo. Inoltre, la disparità di trattamento tra tale Gruppo e i Gruppi politici emerse già all'atto dell'emanazione del nuovo testo regolamentare, poiché già in esso fu istituzionalizzata. Il Gruppo promiscuo, infatti, aveva possibilità di nominare i propri rappresentanti nelle Commissioni permanenti solo qualora fosse composto da più di venti membri, non

[165] Si veda cap. 2.
[166] Cap. 2.

essendo ad esso applicabile il criterio del requisito politico in mancanza di quello numerico, così come per i Gruppi minori autorizzati.

La previsione di un Gruppo promiscuo, quindi, risponde a una logica meramente organizzativa, per ovviare alle difficoltà che avrebbero potuto presentarsi qualora alcuni parlamentari si fossero rifiutati di aderire a un Gruppo pur non potendone costituirne uno. La convinzione che il Gruppo promiscuo rappresentasse un escamotage organizzativo, inoltre, emerge anche dalla esplicita discrasia di trattamento tra tale Gruppo e i Gruppi di natura politica, nonché tra i deputati rappresentanti di organizzazioni politiche e deputati isolati.

La presenza di un Gruppo promiscuo in ciascuna Camera del Parlamento italiano costituisce uno degli elementi rimasti immutati nel tempo, oggi denominato Gruppo misto. Attualmente, però, la corrispondenza tra raggruppamenti parlamentari e partiti è visibile perfino in esso. Con le modifiche ai regolamenti parlamentari approvate nel 1997, infatti, si è data una complessa regolamentazione della articolazione del Gruppo misto secondo le sue diverse componenti interne, sino a fare di questo Gruppo un vero e proprio «parlamento in miniatura», come lo ha definito Manzella, una sorta di microcosmo politico. A riguardo fu previsto, infatti, che i deputati appartenenti al Gruppo misto possono chiedere al presidente della Camera di formare *componenti politiche* in seno ad esso, a condizione che la componente stessa consista di almeno dieci deputati. È altresì consentita – al pari di quanto si prevede per la formazione dei Gruppi parlamentari – la formazione di componenti politiche con consistenza inferiore, purchè vi aderiscano almeno tre deputati i quali rappresentino un partito o movimento politico la cui esistenza , alla data di svolgimento delle elezioni per la Camera dei deputati risulti «in forza di elementi certi e inequivoci» e che abbia presentato, anche congiuntamente con altri, liste di candidati ovvero candidature nei collegi uninominali[167].

Un apposito articolo del regolamento della Camera, inoltre, è stato introdotto per disciplinare le deliberazioni del Gruppo misto prevedendo che queste debbano essere adottate tenendo proporzionalmente conto della consistenza numerica delle componenti, con possibilità di ricorso al Presidente della Camera qualora una componente ritenga lesi i propri diritti. Il regolamento riconosce infine ai rappresentanti delle singole

[167] Art. 14, comma 5, Reg. Camera.

componenti precise garanzie sotto forma di diritto di intervento nelle discussioni e persino la possibilità di essere invitati alla conferenza dei presidenti dei Gruppo[168].

Sulla base di quanto descritto, pertanto, sia con riguardo all'origine del Gruppo misto così come descritto e delineato con la riforma che istituzionalizzò i Gruppi parlamentari nel 1920, sia sulla base dell'evoluzione della struttura di tale Gruppo e della relativa regolamentazione della sua articolazione interna, si evince una logica prevalentemente politica anche alla base di tale Gruppo. Un'impostazione confermata dalla riforma regolamentare della fine degli anni '90, caratterizzata da un maggior riconoscimento delle strutture politiche interne al Parlamento, le quali sebbene riconosciute come organi a se stanti rispetto al partito politico di riferimento, assumono diritti di parola e di azione nell'implementazione delle attività parlamentari solo in quanto rappresentanti di strutture partitiche presenti nella società civile.

In generale, quindi, dall'analisi svolta emerge che il collegamento tra partiti e Gruppi parlamentari in Italia è storicamente più vivo che altrove.

Tuttavia, la transizione istituzionale avviata dal 1993 modifica in modo radicale le regole ordinarie del rapporto tra Gruppi e partiti. La crisi delle vecchie organizzazioni partitiche nei primi anni '90 e la riforma del sistema elettorale con il passaggio al sistema prevalentemente maggioritario, provocarono un effetto dirompente sul sistema dei Gruppi e sul rapporto tra Gruppo e partito.

In primo luogo sulla quantità dei Gruppi presenti in Parlamento, che aumentano sebbene l'impossibilità di costituire Gruppi in deroga al requisito numerico per incompatibilità tra le disposizioni regolamentari che disciplinano tale prerogativa – mai modificate rispetto a quelle previste nei testi dei regolamenti adottati sin dal 1948 – e la nuova legge elettorale emanata.

Durante la prima legislatura maggioritaria (1994-1996), infatti, si costituirono nuovi Gruppi di diritto, identità politiche nuove e non corrispondenti ad alcuna formazione politica che si organizza nella società civile. Si tratta di Gruppi costituiti soltanto in base al requisito numerico di 20 componenti, la cui formazione fu alimentata da quella situazione di "massima fluidità politica" – come la definì Manzella – e di fughe dagli iniziali Gruppi di appartenenza.

---

[168] Art. 15-bis; art. 83, comma 1; art. 85, commi 5 e 7; art. 116, comma 3; art. 118-bis, comma 4; art. 125, comma2.

Inizia in quegli anni, dunque, quel processo che caratterizzò e che caratterizza tuttora il Parlamento italiano, che assume dei caratteri completamente diversi a quelli che abbiamo riscontrato nell'analisi dei comportamenti parlamentari dei partiti politici di quella che abbiamo definito *Repubblica dei partiti*.

Ormai da anni, infatti, sempre più spesso i cambiamenti e le crisi interne ad un partito si palesano dapprima all'interno del Parlamento, per poi assumere dei caratteri propri anche all'esterno. La formazione di correnti interne ad un partito, che in passato vedeva come protagonisti esponenti di spicco del partito stesso che riuscivano a conquistare parte dei militanti alla propria causa, coinvolgendoli nella formazione di fazioni con specifici obiettivi e linee politiche, è un processo che attualmente si svolge esclusivamente all'interno della classe parlamentare e solo successivamente viene esportato all'esterno, tra i militanti della stessa organizzazione politica. Analoga considerazione può esser fatta in relazione alla funzione di coordinamento tra le diverse forze politiche, dapprima prerogativa assoluta dei vertici di partito, oggi svolta dai gruppi parlamentari quali soggetti protagonisti dei cambiamenti che intervengono all'interno del sistema politico italiano.

La frattura che si determinò nel 1993, pertanto, coinvolge direttamente anche il rapporto tra Gruppi parlamentari e partiti politici. In questa sede l'analisi si ferma al primo periodo repubblicano, ma quanto descritto induce ad una riflessione e a un approfondimento non solo delle motivazioni che hanno determinato una netta inversione di tendenza dal 1994 in poi, ma un'attenta analisi degli strumenti che alimentano attualmente una fluidità della composizione delle Camere che rimane spesso delimitata tra le mura parlamentari.

BIBLIOGRAFIA

AIEZZA E., *Il dibattito stampa del '21 sulla proporzionale*, Personaledit, Genova, 1995.

AMBROSINI G., *La riforma elettorale*, Remo Sandron, Palermo, 1923.

AMBROSINI G., *La trasformazione del regime parlamentare e del governo di gabinetto*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia e Giurisprudenza amministrativa esposta sistematicamente*, anno XIV-1922, parte prima, Vallardi, Milano, 1922, pp. 187-200.

AMBROSINI G., *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale"*, in *La voc*e, Firenze 1921

AMBROSINI G., *Sistemi elettorali: sistema maggioritario, rappresentanza delle minoranze, sistema proporzionale*, Sansoni, Firenze, 1946.

ANTONELLI S., *I gruppi parlamentari: spunti critici di diritto pubblico vivente*, Firenze, 1987.

AQUARONE A., *L'organizzazione dello Stato totalitario*, Einaudi, Torino, 1995.

ARFÈ G., *Storia del socialismo italiano (1892-1926)*, Einaudi Torino, 1965.

Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale, *La rappresentanza proporzionale nel Parlamento italiano*, Bollettino n. 4, 1873.

ASTRALDI R., *Le norme regolamentari del parlamento italiano*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1932.

ATTIVITÀ PARLAMENTARE DEI SOCIALISTI ITALIANI, vol. V, T. 2.

BARDI L., *Partiti e sistemi di partito*, il Mulino, Bologna, 2006.

BARDI L., IGNAZI P., MASSARI O., *I partiti italiani: iscritti, dirigenti, eletti,* Egea, Milano, 2007.

BETTINELLI E., *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo precostituente: all'origine della democrazia dei partiti*, Il Mulino, Bologna, 1979.

BIN R., *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Annuario 2000: il Parlamento*, pp. 87-107, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Atti del XV Convegno Annuale, Firenze, 12-13-14 ottobre 2000.

BOBBIO N., *Destra e Sinistra*, Donzelli, Roma, 1994.

BOCCACCINI G., *Sistema politico e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 1980

BONGHI R., *I Partiti politici nel Parlamento Italiano*, ristampato in *Programmi politici e partiti*, vol. I delle *Opere* a cura di G. Gentile, 1934.

BRUNIALTI A., *Il Governo parlamentare in Inghilterra*, in *Biblioteca di scienze politiche*, vol. III, Unione Tipografico, Torino, 1886, pp. V-XCV.

BRUNIALTI A., *Incompatibilità parlamentari*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, vol I, 1883.

BRUNIALTI A., *La giusta rappresentanza di tutti gli elettori*, Civelli, Roma, 1878.

BRUNIALTI A., *Legge elettorale politica commentata*, Unione Tipografico, Torino, 1882.

BRUNIALTI A., *Libertà e democrazia. Studi sulla rappresentanza delle minoranze*, Treves, Milano, 1871.

CALAMANDREI P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in Aquarone A., Vernassa M. (a cura di), *Il regime fascista*, Il Mulino, Bologna, 1974, pp. 57-84.

CALANDRA P., *I governi della Repubblica,* il Mulino, Bologna, 1996.

CAMMARANO F., *Storia politica dell'Italia Liberale: l'età del liberalismo classico, 1861-1901*, Laterza, Roma, 1999.

CANITANO E., *L'anomalia del gruppo misto*, in Stefano Merlini, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. 2, Giappichelli, Torino, 2004.

CAPOGRASSI G., *La nuova democrazia diretta*, Arti Grafiche Pinnarò, Roma, 1922, ora in *Opere*, vol. I, Giuffrè, Milano, pp. 403-573, 1959.

CAPUSO M., *Sulla riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, novembre-dicembre 1971

CIAMPI G., *Scrutinio di lista e rappresentanza delle minoranze: il dibattito politico nel 1882*, Associazione degli storici europei, Roma, 1991.

CHABOD F., *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Einaudi Scuola, Milano, 1994

CIAURRO G. F., NEGRI. G., *Gruppi parlamentari*, in *Enc. Giur*.

COLARULLO E., *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, atti del Convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999, Giappichelli, Torino 2001.

CORRIERE DELLE SERA, *Un primo bilancio della proporzionale*, in "Corriere delle Sera", a. 44, n. 308, 8 novembre 1919.

COZZOLI V., *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale: le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella 13° legislatura*, Giuffrè, Milano, 2002.

CRISAFULLI, *I partiti politici nella Costituzione*, in *Studi XX Ann. Ass. Cost*., Firenze, 1969.

D'ORAZIO, *Fisiologia del Parlamento in Italia*, Sten, Torino, 1911.

DE CRESCENZO M., *Gruppi Parlamentari*, Farina, Caserta, 1974.

DUVERGER M., *I Partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961.

DUVERGER M., *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Edizione 5 Lune, 1958.

DUVERGER M., *Sociologia della politica*, Sugarco, Milano, 1984.

ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico*, Rel. 3° Congr. S. Pellegrino, Roma 1964

FERRARIS C., *La rappresentanza delle minoranze nel Parlamento*, Favale, Torino, 1870.

FERRARIS M. (Spectator), *Il Governo dei gruppi e la collaborazione sociale*, in *Nuova Antologia di lettere, scienze ed arti*, settembre-ottobre 1921, Roma, 1921, pp. 175-182.

FERRARIS M., (Spectator) *La crisi e l'evoluzione delle istituzioni rappresentative*, in *Nuova Antologia di lettere, scienze ed arti*, luglio-agosto 1921, Roma, 1921, pp. 173-185.

FERRI G. D., *Studi sui partiti politici*, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1950.

GALIZIA M., *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio Giuridico «Filippo Serafini»*, vol. 154, Società Tipografica Modenese, Modena, 1963.

GAMBINO S. (a cura di), *Forme di Governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 1995.

GATTI C., *I Gruppi parlamentari,* Franco Angeli, Milano, 1986

GENALA F., *Libertà e equivalenza dei suffragi nelle elezioni, ovvero della proporzionale rappresentanza delle maggioranze e delle minoranze*, 1871.

GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia 1848-1994*, Laterza, Bari, 2002.

GRASSI ORSINI F., QUAGLIARELLO G., *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo*, Il Mulino, Bologna, 1996.

ISTAT, *Compendio delle statistiche elettorali italiane dal 1848 al 1934*, Failli, Roma, 1947.

LANCHESTER F., *La riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, Seminario sulla revisione della Costituzione, incontro del 20 marzo 1998, (resoconto redatto da C. Di Andrea, P. Zuddas).

LANCHESTER F., *Rappresentanza e sistemi elettorali in Gaspare Ambrosini*, in *Nomos*, I, 2000, maggio, pp. 7 ss.

LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Il Mulino, Bologna, 1981.

LANINI P., *Per la rappresentanza proporzionale. Ingiustizia del sistema maggioritario in Italia*, in *Critica Sociale*, n. 15, 1905.

LANINI P., *Per la rappresentanza proporzionale. La rappresentanza proporzionale e i partiti politici*, in *Critica Sociale*, n. 15, 1905.

MASSARI O., *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Il Mulino, Bologna, 1994.

MASSARI O., *I partiti politici nelle Democrazie contemporanee,* Ed. Laterza, Roma, 2005.

MASTELLONE S., *Il sistema elettorale italiano dal 1860 al 1948*, in M. Duverger (a cura di), *L'influenza dei sistemi elettorali sulla vita politica*, Cinque Lune, Roma, 1958.

MAZZONI HONORATI M. L., *Lezioni di Diritto Parlamentare*, Torino, 1998.

MERLINI S., *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2004

MINGHETTI M., *Sulla riforma elettorale*, Roma, 1881.

MORANDI C., *I Partiti politici nella storia d'Italia*, Le Monnier, Firenze, 1971.

MORLINO L., TARCHI M., *Partiti e caso italiano*, il Mulino, Bologna, 2006.

MOSCA G., *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Giuffrè, Milano, 1958.

MUSELLA L., *Individui, Amici, Clienti. Relazioni personali e circuiti politici in Italia meridionale tra '800 e '900*, Il Mulino, Bologna, 1994.

NOIRET S., *La nascita del sistema dei partiti nell'Italia contemporanea. La proporzionale del 1919*, Piero Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 1994.

NOIRET S., *Nuovi motivi per studiare i meccanismi delle leggi elettorali: una riflessione metodologica a proposito della legge del 1919*, European university institute, Firenze, 1987.

ORLANDO V. E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in Id., *Revue de Droit Public et de la Scienze Politique*, vol. III, Parigi, 1895, ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, pp. 417-457.

ORLANDO V. E., *Diritto e politica*, in *Archivio di Diritto Pubblico*, 1893, ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, pp. 67-73.

ORLANDO V. E., *Principi di diritto costituzionale*, quinta edizione, Barbera, Firenze, 1928.

OSTROGORSKI M. Y., *La democrazia e i partiti politici*, ed. a cura di G. Quagliarello, Rusconi, Milano, 1991.

PALMA L., *La rappresentanza delle minorità*, in *Nuova Antologia*, vol. 11, 1869.

PASQUINO G., GRILLI P., *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, il Mulino, Bologna, 2007.

PAULI I., *Leggi e lotte elettorali in Italia: 1848-1948*, Casa editrice italiana, Roma, 1953.

PERTICONE G., *L'Italia contemporanea dal 1871 al 1948*, Milano, 1968.

PERTICONE G., *Gruppi e partiti politici nella vita pubblica italiana: dalla proclamazione dell'Unità alla guerra mondiale*, Guanda, Modena, 1938.

PIRETTI M. S., *La giustizia dei numeri, il proporzionalismo in Italia 1870-1923*, Il Mulino, Bologna, 1990.

POMBENI P., *Introduzione alla storia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1985.

PONTI A., *La rappresentanza proporzionale*, Hoepli, Milano, 1919.

RAGGI L., *Gaspare Ambrosini. Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale (Recensione)*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia e Giurisprudenza amministrativa esposta sistematicamente*, anno XIII-1921, parte prima, Vallardi, Milano, 1922, pp.523-526.

RASSEGNA DI DIRITTO PARLAMENTARE, *Le modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati. Le commissioni parlamentari*, in *Rivista di diritto pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia e Giurisprudenza amministrativa esposta sistematicamente*, anno XIII-1921, parte prima, Vallardi, Milano, 1922, pp. 175-194

RESCIGNO G. U., *Gruppi Parlamentari*, in Enc. Dir., pp. 778-798.

RESTA D., *Saggi sui gruppi parlamentari: i gruppi parlamentari nella Costituzione, nei regolamenti parlamentari, negli statuti dei partiti politici*, Grafica 2000, Città di Castello, 1983.

RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. Dir*.

RUFFINI F., *Gli sviluppi della proporzionale*, in «Corriere della Sera», 14 agosto 1920

RUFFINI F., *Guerra e riforme costituzionali. Suffragio universale, principio maggioritario, elezione proporzionale, rappresentanza organica. Discorso letto, nelle sue parti essenziali, il 24 novembre 1919 per la solenne inaugurazione degli studi, presso la Regia Università di Torino, 1920*, in Annuario della R. Università di Torino, anno 1919-1920

SALANDRA A., *La dottrina della rappresentanza personale, lineamenti di una critica*, in *Archivio giuridico*, 1875.

SALEMI G., *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia e Giurisprudenza amministrativa esposta sistematicamente*, anno XIII-1921, parte prima, Vallardi, Milano, 1922, pp. 37-64.

SARTORI G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 1998.

SAVIGNANO A., *Gruppi Parlamentari*, Morano, Napoli, 1965.

SCHIAVI A., *Come hanno votato gli elettori italiani: studio statistico sui risultati delle elezioni politiche del 1913, corredato di numerosi diagrammi*, Società editrice Avanti, Milano, 1914.

SONNINO S., *Il suffragio universale in Italia*, ora in *Scritti e Discorsi extraparlamentari*, vol. I, 1972.

STUART MILL, *Considerations on representative government*, Londra, 1861.

TOSI S., *Diritto parlamentare*, Milano, 1974.

TRAVERSO C. E., *Partito politico e ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1983.

TURATI F., *La proposta Turati per la continuazione dei lavori*, in *Corriere della Sera*, a. 44, n. 170, 20 giugno 1919, p. 1.

UNGARI P., *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Carucci, 1971.

VERZICHELLI, *I Gruppi parlamentari dopo il 1994. Fluidità e riaggregazioni,* in Rivista Italiana di Scienza Politica, XXVI, 2.

DOCUMENTI

Camera dei deputati, legislatura XXVI, sessione 1921-22, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Seduta del 15 giugno 1922. In Archivio storico della Camera dei Deputati, Incarti di segreteria, XXVI – A, Segreteria, 87-88

CAMERA, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920*

Costituzione della Repubblica, G. U. n. 298, edizione straordinaria, del 27 dicembre 1947; G.U. n. 2 del 3 gennaio 1948

DONATI PIO, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920*

DONATI PIO, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, prima tornata del 26/07/1920*

Legge del 19 gennaio 1939, n. 129

MODIGLIANI, *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1913-1918, Discussioni, tornata del 12/06/1918*

MODIGLIANI, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920*

Proposta di riforma del regolamento discussa alla Camera il 24 luglio 1920.

Regolamento della Camera dei Deputati del 1861

Regolamento della Camera dei Deputati del 1900

Regolamento della Camera dei Deputati del 1922

Regolamento parlamentare della Camera dei Deputati del 1920, testo approvato nella seduta del 26 luglio 1920 e coordinato dalla Commissione per il regolamento con le aggiunte introdotte dalla Camera nella seduta del 6 agosto).

Regolamento provvisorio della Camera dei Deputati del 1848

RUFFINI F., *Atti Parlamentari, Senato del Regno, Discussioni, tornata dell'8/12/1919.*

SALVEMINI, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920.*
SANARELLI, *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1913-1917, Discussioni, tornata del 18/12/1917.*

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1949.

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1953.

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1955.

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1957-1958.

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1962.

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1966.

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1978-1979.

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1982-1983.

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1987-1988

Statuto del partito della Democrazia Cristiana, 1991

Statuto del Partito Comunista Italiano, 1949.

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 7 Congresso, 1951.

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 8 Congresso, 1957.

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 9 Congresso, 1960..

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 10 Congresso, 1962.

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 11 Congresso, 1966.

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 12 Congresso, 1969.

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 13 Congresso, 1972.

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 14 Congresso, 1975.

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 15 Congresso, 1979.

Statuto del Partito Comunista Italiano, deliberato nel 16 Congresso, 1983.

Statuto del Partito Comunista Italiano, 1986.
Statuto del Partito Comunista Italiano, 1989.

Statuto del Partito Socialista Italiano, 1947-1948.

Statuto del Partito Socialista Italiano, 1954.

Statuto del Partito Socialista Italiano, 1955.

Statuto del Partito Socialista Italiano, 1957.

Statuto del Partito Socialista Italiano, 1966.

Statuto del Partito Socialista Italiano, 1984.

Statuto del Partito Repubblicano Italiano, 1958.

Statuto del Partito Repubblicano Italiano, 1968.

Statuto del Partito Repubblicano Italiano, 1974.

Statuto del Partito Repubblicano Italiano, 1976.

Statuto del Partito Repubblicano Italiano, 1979.

Statuto del Partito Repubblicano Italiano, 1981.

Statuto del Partito Repubblicano Italiano, 1984.

Statuto del Partito Repubblicano Italiano, 1989.

TOVINI, *Atti parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 30/06/1920*.

TOVINI, *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, sessione 1919-1920, Discussioni, tornata del 24/07/1920.*

TURATI F., *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, Leg. XXIV, Discussioni, tornata del 6 marzo 1919.*

Verbali dell'Ufficio del Presidente, *Legislatura XXV, adunanza del 5 agosto 1920*. I verbali sono conservati nell'archivio storico della Camera dei Deputati.

Verbali dell'Ufficio del Presidente, n. 9, legislatura XXV, adunanza del 30 marzo 1920. I verbali sono conservati nell'Archivio Storico della Camera dei Deputati.

Verbali dell'Ufficio del Presidente, n. 9, legislatura XXV, adunanza del 13 dicembre 1919, conservati nell'Archivio Storico della Camera dei Deputati.

Verbali della Giunta del Regolamento, legislatura XXV, 11 maggio 1920, conservati nell'Archivio Storico della Camera dei Deputati.

Verbali della Giunta del Regolamento, legislatura XXVI, 25 marzo 1922, conservati nell'Archivio Storico della Camera dei Deputati.