

SERGIO ANTONELLI

**SULLA NATURA GIURIDICA
DEI GRUPPI PARLAMENTARI**

SOMMARIO: 1. I gruppi parlamentari nelle recenti esperienze costituzionali. — 2.

La concezione della struttura dualistica del gruppo parlamentare nel nostro ordinamento: il gruppo come unione istituzionale di organo di partito e di organo dell'Assemblea parlamentare. — 3. Accoglimento di tale opinione nella giurisprudenza delle magistrature ordinarie. — 4. Obiezioni teoriche alla concezione dualistica: la definizione dei gruppi come associazioni politiche autonome. — 5. Replica a queste obiezioni. — 6. Cenni ai problemi derivanti dall'autonomia patrimoniale dei gruppi parlamentari. — 7. Carattere dei gruppi quali organi dei partiti nelle norme statutarie di questi ultimi. — 8. Considerazioni conclusive.

1. Sul tema dei gruppi parlamentari poche sono le trattazioni monografiche apparse nella nostra dottrina. Eppure tante sono le ragioni per cui il tema stesso meriterebbe una maggior attenzione. Sotto l'aspetto istituzionale, infatti, il gruppo parlamentare viene ad assumere una duplice posizione in quanto opera legato con rapporti strettissimi, da un lato con il Parlamento, dall'altro con i partiti politici.

Da una parte, vi sono norme costituzionali e regolamentari per cui ai gruppi sono conferite importanti funzioni pubbliche. E così la Costituzione prevede che le Commissioni permanenti delle Camere parlamentari (art. 72) e le Commissioni d'inchiesta (art. 32) vengano formate in modo da rispecchiare la proporzione fra i vari gruppi. Nel regolamento per la Camera dei Deputati (art. 13-*bis*), fra l'altro, si è data sanzione ad un istituto sorto nella prassi, la Conferenza dei Presidenti, la quale comprende oltre all'intero Ufficio di presidenza della Camera, i Presidenti delle Commissioni permanenti ed i Presidenti dei gruppi parlamentari. Sua funzione è di esaminare l'ordine dei lavori e di organizzare le discussioni, disciplinando gli interventi degli oratori dei vari gruppi. Per contro, come si vedrà di seguito (al n. 7), negli statuti dei partiti politici sono contemplati i gruppi parlamentari, nel senso di conformarne

l'azione ai propri programmi e direttive. Significativa è, al riguardo, l'enunciazione dell'art. 32, co. 2, dello statuto del Parlamento socialista italiano: « I gruppi parlamentari socialisti traducono sul piano parlamentare la politica del partito ».

Siamo, dunque, al centro dei complessi rapporti fra Parlamento e partiti politici. Occorre, poi, considerare che il riconoscimento ufficiale e la disciplina giuridica conferita ai gruppi stessi ripropongono i vecchi, ma sempre nuovi, problemi circa il valore giuridico delle fonti normative tipicamente parlamentari, quali i regolamenti delle Camere, le consuetudini, le regole di correttezza costituzionale ⁽¹⁾.

La suddivisione e la composizione dei gruppi parlamentari in base alle idee ed agli indirizzi politici seguiti è fenomeno che si riscontra nelle assemblee dei diversi ordinamenti ispirati ai principii del Governo rappresentativo.

In merito occorre qualche precisazione, al fine di evitare inesattezze. Dal punto di vista storico appare, infatti, incontestabile che quasi sempre i partiti si siano organizzati prima nelle Camere parlamentari che nel Paese. Tale è l'insegnamento che offre la storia inglese, in quanto che il *Parliamentary Party* risale alla seconda metà del XVII secolo, mentre la vera e propria *Party Organisation* cominciò ad affermarsi, coll'*Associazione Liberale* di Birmingham solo dopo il 1867.

Bisogna, però, evitare la suggestione di cadere in facili generalizzazioni, in quanto che una sola esperienza storica, per

⁽¹⁾ Chiara è la proposizione del MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1967, I, p. 412: « I regolamenti [parlamentari], insieme alle consuetudini parlamentari ed alle "norme di correttezza", costituiscono le fonti del c.d. diritto parlamentare ».

Si può anche ricordare come molti studiosi abbiano riunito sotto il *nomen* « diritto parlamentare » le trattazioni circa le norme riguardanti l'organizzazione e l'attività delle Camere parlamentari. Da ultimo, si v. TOSI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze 1962, ed anche *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano 1959, p. 43 ss. *passim*; e per ampie indicazioni bibliografiche, v. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1965, p. 336 ss. nota 108.

quanto importante, non serve a comprendere tutte le altre, ma appare preferibile procedere ad analisi particolari per esperienze di ciascun singolo Paese. Fra di esse si ravvisano, infatti, delle differenze, in rapporto alle maggiori diversità che risultano fra i principii fondamentali dei vari ordinamenti costituzionali, alla dimensione ivi acquistata dai partiti politici e così via ⁽²⁾. Ad esempio, è facile ricordare come nei Paesi ove le forze politiche attive siano solo due, ossia nei regimi c.d. di bipartitismo, altrettanti siano i gruppi in Parlamento: così in Inghilterra alla dialettica fra partito conservatore e partito laburista, nel Paese, corrisponde il fatto che, alla Camera dei Comuni, si contrappongono una maggioranza ed un'opposizione, entrambe guidate da un proprio *leader*.

Del tutto peculiare risulta l'evoluzione politico-costituzionale dei sistemi ove si è avuta l'introduzione della *rappresentanza* proporzionale nelle leggi elettorali, per cui le forze politiche e le organizzazioni onde si esprimono, appaiono articolate e ripartite secondo molteplici orientamenti fra loro distinti. È oggi diffusa l'asserzione che solo dopo detta introduzione di leggi elettorali, si sia avuto il trapianto legale dei partiti nelle aule parlamentari.

È stato, così, fatto notare come « l'adozione su vasta scala della *proporzionale* nel primo dopoguerra abbia notevolmente incrementato il riconoscimento legale dei gruppi parlamentari in tutte le Camere europee, ove essi furono costituiti dai singoli membri delle assemblee stesse raccolti in distinte associazioni per meglio conseguire dei comuni fini politici » ⁽³⁾. A questo riguardo, tipico è l'esempio offerto dalla nostra storia parlamentare, donde

(2) Si v. ad esempio ELIA, *Democrazia e gruppi parlamentari*, in *Cronache sociali*, 1951, p. 1 ss.

(3) BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 756. Cfr. anche SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Napoli 1965, p. 18 ss.

Utile sembra, altresì, da ricordare la sintetica disamina sull'evoluzione storica dei Regolamenti delle nostre Camere in ASTRALDI e COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano*, Roma 1950, p. 13 ss. *passim*.

risulta che per la prima volta i gruppi furono menzionati nel regolamento della Camera dei Deputati del 1920, ossia dopo l'introduzione del sistema proporzionale avvenuta nel 1919.

A prima vista, appaiono due direttive di evoluzioni fra loro contrarie. Da un lato, vi sono le affermazioni nel senso che i partiti sviluppatasi dapprima in seno alle assemblee parlamentari, da queste si diffusero nel Paese. D'altra parte, si è rilevato che l'accresciuta pressione dei partiti nel Paese, e quindi nel corpo elettorale, determinò il loro riconoscimento normativo, ed una loro maggiore rilevanza nella compagine stessa delle assemblee parlamentari. Spiegare esattamente l'andamento di simili complesse evoluzioni, eccederebbe di molto i limiti di questa breve trattazione, ed implicherebbe l'approfondimento di alcuni fondamentali temi storici e politici. Ad ogni modo, si può ricordare come, secondo alcuni, le due summenzionate evoluzioni reciproche corrispondano ai rapporti fra il Parlamento e due sorte di partiti fra loro ben dissimili — così almeno nella nostra storia — quanto alla natura ed ai modi di azione.

Si è asserito, infatti, che i partiti affermatasi con la proporzionale risultano ben diversi sotto ogni aspetto da quelli anteriori ricollegantisi alle vicende del Risorgimento e della Terza Italia. Questi hanno avuto carattere prevalentemente parlamentare, quelli invece si sono sviluppati ben prima nel Paese piuttosto che nel Parlamento. La differenza viene talora riscontrata anche nelle forze politiche oggi operanti nel nostro Paese. Così si nota che i partiti, legati in qualche modo alle anteriori tradizioni storiche, come il partito liberale, il partito repubblicano, il partito monarchico, non sono mai divenuti partiti di massa, come invece è avvenuto per i movimenti politici dei cattolici e dei ceti operai socialisti ⁽⁴⁾.

(4) Sulla questione si v. BASSANI, *Partiti e Parlamento*, Milano e Varese 1965, p. 15 s. Per ulteriori riferimenti v. MUSACCHIA, *I partiti nella formazione e nel funzionamento della Camera dei Deputati*, estr. da *Il circolo giuridico*, Palermo 1963, p. 42 ss.

2. Sulla base di tali premesse appare, quindi, giustificato che si proceda all'esame dei problemi riguardanti i gruppi parlamentari in connessione coi principii istituzionali, o, secondo altra impostazione terminologica, con la costituzione in senso materiale propria di ciascun ordinamento. Tanto risulta dall'insegnamento del Mortati, che fra i nostri studiosi può riguardarsi come il più autorevole assertore della concezione della « costituzione in senso materiale ». Fondamentale per l'Autore è l'assunto che « il sistema dei partiti negli stati contemporanei formi parte integrante e preminente di quella che è stata chiamata la costituzione materiale, sia cioè elemento della forma di Stato, ed in questo senso 'potere statale' inteso lo stato come comprensivo delle forze politiche dominanti » (5). Per quanto attiene « alla reale natura del partito », sempre il Mortati ritiene di dovere « concepirlo come associazione di fatto (perchè normalmente priva di personalità giuridica) che si presenta nella funzione di 'istituzione sociale', formante l'articolazione che la comunità si dà per mettersi in grado di esprimere un pensiero politico, e che perciò stesso viene ad assumere rilevanza costituzionale ». Esso offre al popolo, da un lato, gli schemi programmatici intorno ai quali ordina la sua volontà, che viene poi espressa nelle elezioni, da un altro lato, offre gli uomini incaricati di trasferire nelle istituzioni statali la volontà popolare. Il partito, quindi, prepara e condiziona le manifestazioni sia del corpo elettorale sia dello Stato, ma senza confondersi nè con l'uno nè con l'altro (6).

A questo punto segue nel testo qui riferito un'importante affermazione concernente proprio i gruppi parlamentari. « Anche quando organismi del partito sono utilizzati dallo stato — rileva infatti il Mortati — non viene meno la loro qualità di strumenti di azione del partito, pur se ad essa venga ad aggiungersi quella di organi dello stato. Così, per esempio, 'i gruppi par-

(5) Si cfr. del MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, p. 726.

(6) MORTATI, *op. cit.*, p. 727.

lamentari' fanno parte dell'organizzazione interna dei singoli partiti di cui sono espressione, ma nello stesso tempo sono considerati organi interni delle camere, con una funzione che è meramente preparatoria di decisioni spettanti in proprio alle camere stesse; assumendo così duplicità di compiti e di responsabilità di fronte alle due entità di cui fanno parte. Si determina in conseguenza una specie di *unione personale*, risultante dal conferimento alle stesse persone fisiche della titolarità di uffici appartenenti a due distinte organizzazioni, e attraverso la quale si attua l'inserzione nello stato della società che ne forma il sostrato » (7).

In termini alquanto diversi il Biscaretti di Ruffia accoglie la figura dell'*unione istituzionale*, per designare il nesso giuridico fra il *gruppo parlamentare-organo del partito* ed il *gruppo parlamentare-organo dello Stato* (8).

In entrambe le definizioni or ora ricordate è posto in evidenza il duplice carattere organico dei gruppi parlamentari, siccome strettamente connessi col Parlamento, da un lato, e coi partiti, dall'altro. Importante, però, appare la distinzione fra le due figure di *unione personale* e di *unione istituzionale* (9). Con la prima di tali figure si vuole designare il frequente fenomeno per cui le stesse persone vengono casualmente a ricoprire diversi uffici o posizioni giuridiche nel medesimo tempo. L'esempio tipico è rappresentato dall'Unione occasionale fra più corone, nello stesso individuo, determinata nelle Monarchie ereditarie, in cui a causa dei vincoli di parentela può essere chiamato al trono un regnante straniero (es. l'unione fra la Gran Bretagna e l'Hannover dal 1714 al 1837); mentre nelle Monarchie elettive ciò può accadere per deliberata scelta di un re straniero, a titolo personale (es. Carlo V, Re di Spagna, eletto Im-

(7) MORTATI, *loc. ult. cit.*

(8) BISCARETTI DI RUFFIA, *I partiti politici nell'ordinamento costituzionale*, in *Il politico*, 1950, p. 16, ed anche *Diritto costituzionale*, cit., p. 757.

(9) Per tale differenza fra le due specie di *unione* si v. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 603 ss. e *passim*, 610 s.

peratore del Sacro Romano Impero, dal 1519 al 1556). Ora, in simili *Unioni personali*, la comunanza delle persone investite di duplice ordine di uffici risulta puramente accidentale e transitoria. E quindi — osserva il Biscaretti — « le medesime unioni, dal punto di vista giuridico, appaiono del tutto irrilevanti » ⁽¹⁰⁾. Gli esempi ora menzionati risultano, infatti, molto significativi, in quanto che l'occasionale comunanza del Capo dello Stato può facilmente venir meno in caso di vacanza del trono (sempre per fatti dipendenti dalla successione ereditaria od eventualmente dall'elezione del Monarca), senza che nulla venga mutato nei rispettivi ordinamenti statuali. Si può così ricordare, per rimanere ancora negli esempi, la fine della suaccennata Unione fra la Gran Bretagna e l'Hannover, avvenuta con l'assunzione al trono britannico della Regina Vittoria, esclusa dalla successione in Germania per la legge salica.

Un caso di unione personale riguardante il nostro tema può ravvisarsi nel cumulo piuttosto frequente delle cariche di segretario generale del partito e di presidente del gruppo parlamentare. Tale comunanza di cariche nella stessa persona, però, è occasionale, non risulta prescritta negli statuti dei partiti, ed in molti casi può anche di fatto mancare ⁽¹¹⁾.

Maggior attenzione merita dunque il concetto dell'unione istituzionale, col quale si vuol indicare una connessione stabile, sotto il profilo sia strutturale che funzionale, fra due o più diversi uffici, apparati, ecc. L'unione cioè risulta stabilita con apposite norme giuridiche e, per i fautori delle dottrine istituzionalistiche, va riguardata come inerente e coesenziale alla struttura stessa delle istituzioni ed organizzazioni politico-sociali in sè considerate ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 156 s. e 610 s.

⁽¹¹⁾ Va, altresì, notato che non mancano casi in cui l'unione personale fra le cariche di segretario nazionale del partito e di presidente di gruppo parlamentare è esclusa in forza delle norme statutarie del partito stesso. Ad esempio, nell'art. 50 dello statuto del Movimento sociale italiano è stabilita proprio l'incompatibilità fra tali due cariche.

⁽¹²⁾ Nelle *unioni istituzionali* oltre che la comunanza della persona, titolare

Nella specie il richiamo al concetto di *unione istituzionale* può trovare giustificazione, in quanto a primo esame rappresenta una sistemazione teorica delle già ricordate, diffuse affermazioni secondo cui il gruppo parlamentare va inteso come organo, sia della Camera (e quindi dello Stato) che del partito politico⁽¹³⁾. Il concetto medesimo può anche sembrare idoneo ad inquadrare, in una visione comprensiva, tanto le norme dell'ordinamento statale, comprese nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari, da un lato, quanto le norme degli statuti dei partiti politici, dall'altro, che riguardano i gruppi. A questo proposito, si nota che le difformità ed i contrasti che sorgono fra tali due ordini di norme troverebbero giustificazione proprio nel principio che la figura dell'*unione istituzionale* presuppone un collegamento stabile fra due o più istituzioni (od ordinamenti giuridici) fra loro diverse e distinte. Questa osservazione naturalmente ha valore limitato, poichè rimangono aperti i gravi problemi politici e giuridici che derivano dall'antitesi fra i principi ispiratori del Parlamento e le regole dei partiti⁽¹⁴⁾. Alcuno, forse, sarà indotto a riscontrare nell'art. 26 del « Regolamento della Camera dei Deputati » (testo coordinato con le modifiche sino al 4 febbraio 1965) un elemento di carattere pratico a favore dell'impostazione qui esaminata. È ivi previsto, come regola, che per

di due o più organi od uffici, si riscontra infatti una stabile connessione fra l'assetto degli uffici stessi. Nell'ipotesi l'organo — per cui si verifica l'unione istituzionale — è definito come organo comune a due o più ordinamenti o soggetti ausiliari. V. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 156 s.

⁽¹³⁾ A questa opinione sembra accedere anche il BARILE (*Corso di diritto costituzionale*, Padova 1964, p. 112 ed anche 254), il quale rileva: « I gruppi parlamentari sono quindi organi di collegamento fra lo Stato-apparato e lo Stato-comunità; sono, in altre parole, la proiezione dell'istituto tipico dello Stato-comunità, i partiti politici, in seno all'istituto tipico dello Stato-apparato, il parlamento ».

⁽¹⁴⁾ Per brevi considerazioni di sintesi sul tema generale dei rapporti fra Parlamento e partiti, v. GUELI, *Relazione* al convegno di studio sul tema *Parlamento e partiti come problema attuale della democrazia - soluzioni costituzionali* (atti raccolti in volume), Milano 1964, p. 30 ss. Cfr. anche i chiarimenti sulla relazione, ivi a p. 74 ss. Da menzionare è, poi, l'intervento del MESSINA, ivi a p. 70 ss.

costituire un gruppo occorra un numero minimo di venti deputati. Nel capoverso dello stesso articolo è tuttavia aggiunta una importante eccezione alla regola ora accennata, poichè si legge: « L'Ufficio di Presidenza può eccezionalmente autorizzare la costituzione di un Gruppo con meno di venti iscritti purchè il Gruppo rappresenti un partito organizzato nel Paese che abbia presentato le proprie liste di candidati in tutte le circoscrizioni — ad eccezione della Valle d'Aosta — aventi il medesimo contrassegno, le quali abbiano ottenuto almeno un quoziente in una circoscrizione ed una cifra elettorale nazionale di almeno 300.000 voti di lista validi ».

Per comprendere l'esatto significato di detta disposizione, occorre confrontarla con quella anteriore alle modifiche apportate nella seduta della Camera del 24 ottobre 1963. Allora era previsto: « Un gruppo di almeno dieci iscritti può eccezionalmente essere autorizzato a costituirsi dall'Ufficio di Presidenza, purchè questo riconosca che il Gruppo rappresenta una partito organizzato nel Paese ». Oggi la prescrizione relativa al numero minimo necessario (di dieci) è stata soppressa, e perciò è fatto immediato riferimento alla struttura organizzativa del partito ed alla sua partecipazione attiva alle competizioni elettorali: questo solo fatto diviene cioè decisivo per la formazione dei gruppi, senza richiedere ulteriori condizioni ⁽¹⁵⁾.

Un altro riferimento ai partiti politici organizzati nel Paese viene riscontrato, sempre nell'art. 26 del Regolamento della Camera dei Deputati, anche a proposito del criterio generale, accolto per la costituzione dei gruppi parlamentari comprendenti più di venti iscritti. È previsto, invero, che ogni Deputato non deve rivolgere alla Presidenza della Camera una richiesta di asse-

⁽¹⁵⁾ Norme consimili a quelle indicate sopra nel testo mancano, invece, nel Regolamento del Senato, ove per la costituzione dei gruppi parlamentari non è previsto alcun riferimento ai partiti organizzati. Anche in questo caso si potrebbe ravvisare un aspetto del criterio uninominalistico, adottato — sia pure con criteri *sui generis* — nella legge per l'elezione del Senato della Repubblica. In materia, cfr. BASSANI, *Partiti e Parlamento*, cit., p. 50 ss.

gnazione ad un « gruppo parlamentare », ma deve indicare il « gruppo politico » al quale già appartenga. Ne risulta, così, almeno da un punto di vista formale, un sistema diverso da quello stabilito dal Regolamento del Senato (art. 16), per cui ciascun Senatore deve richiedere alla Presidenza di essere assegnato ad un determinato gruppo parlamentare. « Di conseguenza, i gruppi parlamentari si formano nel Senato a seguito di una manifestazione di volontà diretta specificamente a tale scopo, mentre alla Camera derivano automaticamente dai gruppi politici » preesistenti — *rectius* dai partiti politici ^(15-bis).

3. La tesi secondo cui i gruppi parlamentari presentano una duplicità di aspetti e di caratteri, trova riscontro anche nella giurisprudenza. Si può ricordare, in merito, una nota vicenda giudiziaria intorno ad una controversia sulla retribuzione di lavoro, sorta fra il presidente di un gruppo parlamentare ed una lavoratrice subordinata dello stesso gruppo.

Il Tribunale di Roma, con sentenza 29 aprile 1960 ⁽¹⁶⁾, aveva affermato che « i gruppi parlamentari sono organi interni delle Camere, sforniti di personalità giuridica, istituiti con lo scopo di rendere più funzionale l'attività delle stesse e di consentire ai partiti politici di essere tutti proporzionalmente rappresentati in ogni commissione legislativa ». E proseguiva che « il gruppo parlamentare non può essere considerato alla stregua delle associazioni non riconosciute, in quanto la disciplina dell'art. 36 c.c. opera solo se l'associazione di persone non rientri in alcuna delle tipiche forme ipotizzate nel diritto pubblico o privato, mentre i gruppi hanno la natura di organi interni delle Camere e sono perciò organi dello Stato ».

La Corte d'Appello, nella fase d'impugnazione, con sentenza

^(15-bis) SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 118 s.

⁽¹⁶⁾ Trib. Roma. 29 aprile 1960, Papetti c. Franza, in *Giur. Cost.*, 1961, p. 295, con la nota di RESCIGNO, ricordata *infra* nel testo.

9 marzo 1962 ⁽¹⁷⁾, concordava in parte con il Tribunale affermando che i gruppi parlamentari, « in quanto concorrono all'assolvimento delle funzioni proprie delle predette Camere in seno alle commissioni o in seno alle assemblee, sono organi interni delle Camere, sia sotto l'aspetto strutturale, in quanto fanno parte organica di ciascuna di esse, sia sotto l'aspetto funzionale, perchè, attraverso l'attività concorrente dei gruppi, ciascuna delle Camere assolve alle sue funzioni istituzionali ». La sentenza della Corte d'Appello, però, si discosta da quella del Tribunale in quanto riconosce ai gruppi parlamentari la caratteristica di associazioni di fatto non riconosciute, ed infatti afferma: « L'autonomia organizzativa e quella patrimoniale e contabile concorrono a conferire ai gruppi parlamentari anche il carattere di una pluralità di soggetti legati tra loro da una comunanza di interessi e di finalità politiche, con una stabile organizzazione interna e con un fondo comune, onde essi si configurano come associazioni di fatto non riconosciute ».

L'orientamento giurisprudenziale è concorde nell'affermare che i gruppi parlamentari sono organi delle Camere e nello stesso tempo sono l'emanazione dei rispettivi partiti politici. A proposito il Tribunale sottolinea soprattutto l'aspetto finalistico funzionale: « consentire ai partiti politici di essere... rappresentati in ogni commissione ». Mentre la Corte d'Appello insiste sul momento associativo: « ...soggetti legati tra loro da una comunanza di interessi e di finalità politiche ». Le due pronunzie appaiono, invece, discordi nel configurare i gruppi come associazioni di fatto non riconosciute: la tesi, infatti, non fu accolta dal Tribunale, ma venne affermata dalla Corte d'appello. Quest'ultima asserzione riguardava, come già si è rilevato, il particolare problema della responsabilità contrattuale per le obbligazioni assunte in proprio dai gruppi parlamentari. È importante rilevare, ad ogni modo, che la Corte d'Appello ha ritenuto di trovare an-

⁽¹⁷⁾ Corte d'Appello Roma, 9 marzo 1962, Papetti c. Franza, *Giur. Cost.*, 1962, p. 1269.

che per tale problema particolari soluzioni compatibili con la qualificazione della duplice natura dei gruppi stessi quali organi dello Stato e dei partiti politici. Per qualche ulteriore indicazione in materia si rimanda oltre nel testo (al n. 6).

4. Alla concezione della natura dualistica dei gruppi parlamentari — intesi come organi sia dello Stato che dei partiti — sono state mosse serie obiezioni.

In primo luogo, il Rescigno ha negato ai gruppi stessi la natura di organi dello Stato, riconoscendone solo la qualità di organi dei partiti politici ⁽¹⁸⁾. Secondo il chiaro Autore, invero, « la rilevanza dei gruppi si riduce ad assicurare, nella composizione delle commissioni, il rapporto proporzionale tra le forze politiche presenti nell'Assemblea e le stesse forze che devono essere rappresentate in ciascuna commissione. Il gruppo parlamentare è solo il termine di riferimento, onde realizzare tale proporzione. Data questa limitata rilevanza del gruppo, non si può, come qualche scrittore pretende, avvicinare commissioni e gruppi parlamentari, considerando le commissioni come gli organi in cui si articola la Camera in senso verticale ed i gruppi come gli organi in cui la Camera stessa è 'strutturata' in senso orizzontale ». La considerazione avrebbe conseguenze anche di diritto positivo, in quanto che, secondo il Rescigno, « la Costituzione non richiede una designazione dei gruppi come indispensabile presupposto della nomina dei vari componenti le commissioni, e perciò non sarebbe contraria alla Costituzione stessa la nomina dei membri delle diverse commissioni legislative da parte della Presidenza della Camera, all'infuori di qualsiasi designazione; e alla scelta dovrà provvedere, senza dubbio, la Presidenza nel caso di omessa designazione da parte del gruppo ».

In termini più radicali il Tesauro ha di recente sostenuto che, alla stregua della realtà politica e del diritto vigente (norme

(18) Si cfr. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 295 e ss.

della Costituzione e dei Regolamenti delle Camere), i gruppi parlamentari « non sono nè organi dei partiti, nè organi ad un tempo dei partiti e del parlamento, nè una realtà interna delle Camere, ma organizzazioni a sè stanti ». Si tratterebbe, in particolare, di « associazioni politiche filiazioni dei partiti politici e delle altre forze politiche », le quali sarebbero per ciò stesso « espressione della libertà e dell'autonomia tipica dei cittadini e dei soggetti privati in genere » ⁽¹⁹⁾. E poco più avanti si legge nella stessa trattazione: « I gruppi parlamentari hanno tutte le caratteristiche essenziali e tipiche delle associazioni in genere e delle associazioni politiche in ispecie ». In altre parole il chiaro Autore ravvisa nei gruppi associazioni volontarie — sorte per determinazione delle forze politiche che sono espressione della libertà e dell'autonomia di cui godono tutti i cittadini. Sono, poi, ritenuti dotati di *autogoverno* « in virtù del quale si organizzano e svolgono la loro attività per volontà degli iscritti che eleggono gli organi direttivi e dibattono i problemi relativi allo svolgimento della loro attività nell'assemblea generale adottando le relative decisioni ». Il carattere di associazioni volontarie, poi, non verrebbe meno nonostante la disciplina cui i gruppi sono sottoposti secondo le norme costituzionali e regolamentari. Neppure sarebbero in contrasto, con tale carattere, i rapporti ed i legami che intercorrono fra i gruppi stessi ed i partiti politici. Più in particolare va rilevato che — sempre secondo l'opinione del Tesauro — contro la natura di libere associazioni, qualificate da autogoverno, non potrebbero addursi le seguenti ragioni:

a) i limiti, sia sanciti in norme giuridiche sia derivanti dalle direttive generali dei partiti e delle altre forze politiche cui i gruppi si ricollegano (« Direttive che, in definitiva, trovano la loro origine nella volontà degli appartenenti ai partiti o alle altre forze politiche »);

⁽¹⁹⁾ TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1967, spec. p. 199 ss.

b) « i poteri — e le funzioni pubbliche — che vengono ad essi conferiti in quanto nel quadro generale delle forze politiche esistenti nel paese e rappresentate in parlamento [i gruppi] sono i portatori di indirizzi politici particolari »;

c) il fatto che i gruppi, siccome rappresentanti delle forze politiche, sono soggetti di rapporti con gli organi costituzionali dello Stato: tanto all'*interno* delle Camere parlamentari (ad es., nel designare i membri delle Commissioni) quanto all'*esterno* (ad es., per le consultazioni del Presidente della Repubblica, nel caso di crisi di Governo).

La situazione giuridica dei gruppi parlamentari rispetto al Parlamento (ed altri organi dello Stato), pertanto, trova riscontro in altre situazioni ritenute dall'Autore sostanzialmente analoghe. Più precisamente è invocata la figura, intermedia fra i soggetti privati ed i soggetti pubblici, dei *soggetti privati investiti di funzioni pubbliche o incaricati di pubblici servizi*. Questi, si rileva, « hanno le caratteristiche essenziali e tipiche degli altri soggetti privati, ma se ne differenziano perchè sono titolari anche di poteri pubblici » (20).

D'altra parte, sempre secondo il Tesauro, i gruppi parlamentari non sarebbero neppure da qualificare come « organi di partito », in quanto dotati di una soggettività propria e distinta. A spiegare la natura delle relazioni fra partito e gruppo, l'Autore suggerisce un parallelo con la felice immagine, proposta per il diritto commerciale dall'Ascarelli, della *società figlia*, la quale « pur ricollegandosi alla *società madre* e costituendone una filiazione economica, è per l'ordinamento giuridico un soggetto a sè stante ».

Da tutti gli argomenti addotti nella propria indagine, dunque, il Tesauro trae motivo per affermare: « I gruppi, per le ragioni per le quali non sono nè organi dei partiti, nè organi del parlamento, non sono organi ad un tempo dei partiti e del parlamento ».

(20) TESAURO, *op. cit.*, p. 207.

5. Alle critiche dell'opinione più comune, riassunte qui sopra, va riconosciuto il merito assai grande di avere richiamato all'attenzione degli studiosi l'esigenza di approfondire l'esame dei problemi inerenti alla natura giuridica propria dei gruppi parlamentari.

Notevole, poi, sembra il fatto che per tali critiche viene soprattutto preso in considerazione l'aspetto più propriamente riguardante la volontarietà per cui si determina la formazione più particolare dei diversi gruppi e la loro attività. Sennonchè la volontà individuale e collettiva dei parlamentari si limita all'atto della costituzione dei gruppi formatisi in concreto ed alla gestione della loro attività. Ora va notato che per i gruppi manca un carattere fondamentale della libertà di associazione, il quale è dato dalla non necessarietà dell'associazione stessa. Si rileva, in proposito, che alla libertà di associarsi, riconosciuta ai privati, deve corrispondere anche la libertà di non associarsi.

È noto che nei regolamenti parlamentari si prescrive che entro termini precisi i Deputati ed i Senatori « sono tenuti a dichiarare » la propria adesione ad un gruppo parlamentare. Ed i Deputati e Senatori che non facciano un'esplicita dichiarazione formale, vengono *ope legis* iscritti nel Gruppo misto (art. 26 Reg. Camera deputati ed art. 16 Reg. Senato). Pare, dunque, che secondo le norme dei Regolamenti delle due Camere l'appartenenza ad un gruppo sia obbligatoria e necessaria, e che la volontà del singolo Deputato o Senatore sia limitata alla scelta di aderire all'uno od all'altro gruppo. Mentre si esclude la possibilità di non far parte di nessun gruppo (ossia di non associarsi), tant'è vero che, mancando un'adesione esplicita, si fa luogo ad una sorta d'iscrizione d'ufficio ⁽²¹⁾.

⁽²¹⁾ Chiaro sul punto è il CERETI (*Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1963, p. 413), il quale rileva che a termine di regolamento: « L'adesione di un deputato ad un gruppo non è facoltativa ma obbligatoria ». Sull'obbligatorietà cfr. anche SAVIGNANO, *op. cit.*, p. 23 ss., 35 ss., 116 ss.

Ora, il Tesauro ha sostenuto che l'« istituzione del gruppo misto ad iniziativa dei presidenti delle Camere rappresenta l'eccezione di fronte alla regola (dell'associazione volontaria) che resta confermata ». E poco più avanti ha aggiunto: « Ad andare in profondità anche i gruppi misti che non si ricollegano ai partiti organizzati trovano la loro origine, sia pure indiretta, in una manifestazione di volontà in virtù della quale i cittadini che non aderiscono ai partiti politici danno luogo alle forze politiche non organizzate destinate ad operare liberamente ed a concorrere, al pari dei partiti, alla determinazione della politica nazionale » (22).

Senonchè queste affermazioni non paiono del tutto persuasive. Certo va riconosciuto che sussistono differenze importanti fra i gruppi parlamentari collegati a partiti politici organizzati nel paese, e quelli privi di tali collegamenti, come per l'appunto i gruppi misti. Questo, però, non tocca l'obbligo proprio di ciascun parlamentare di far parte di un gruppo, semmai riguarda la possibilità di scegliere a quale dei gruppi effettivamente costituiti o costituendi aderire. L'iscrizione d'ufficio al Gruppo misto sembra da intendere come una conseguenza stabilita *ope legis* per l'omissione di dichiarazione individuale, omissione qualificabile come rinuncia ad esercitare la facoltà propria di ciascun parlamentare di scegliere il gruppo di appartenenza. L'iscrizione di ufficio, piuttosto che come eccezione, appare intesa quale conferma del carattere necessario dell'appartenenza ai gruppi, determinata con apposite regole anche nel caso di totale inoperosità del singolo parlamentare interessato.

A termini di regolamento, pertanto, va esclusa la possibilità che vi siano singoli parlamentari isolati, ossia non iscritti ad alcun gruppo parlamentare. Del resto, la prassi vale a dimostrare tale assunto, come rivela un esempio di comune nozione.

(22) TESAURO, *I gruppi parlamentari*, cit., p. 204. Diversa è l'opinione del SAVIGNANO (*op. cit.*, p. 54 ss.), secondo il quale « il gruppo misto contraddice ai principi sui quali si fonda il sistema dei gruppi parlamentari ».

Risulta, infatti, che gli ex Presidenti della Repubblica, assunti alla carica di Senatore a vita in forza dell'art. 59 Cost., hanno costantemente fatto parte di un gruppo parlamentare, e più precisamente del Gruppo misto del Senato. Questo esempio sta a comprovare che in nessun caso l'obbligo dei Deputati e dei Senatori di partecipare ad un gruppo, è stato disatteso.

All'opposto per quanto riguarda le associazioni private in genere, si ricorda come la libertà di non associarsi è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale nella sent. 26 giugno 1961, n. 69, come carattere essenziale della libertà di associarsi garantita ai singoli. La Corte ha ritenuto che il precetto dell'articolo 18 Cost.: « porta a considerare di quella proclamata libertà non soltanto l'aspetto che è stato definito *positivo*, ma anche l'altro *negativo*; quello, si vuol dire, che si risolve nella libertà di non associarsi ». In senso conforme, il Crisafulli, nel commentare detta pronuncia, ha rilevato come la libertà costituzionale di associazione, già di per sè, implichi « concettualmente libertà di scelta dell'*an* del comportamento ». Tale interpretazione, accolta dalla Corte costituzionale, trova, sempre a dire del Crisafulli, riscontro nella più precisa interpretazione testuale dell'art. 18 Cost. ⁽²³⁾.

Va, poi, rilevato che nella stessa sentenza vi è qualche spunto utile per una maggiore comprensione dei problemi qui in esame. Si tratta cioè dell'accenno alla possibilità che siano costituiti enti pubblici in forma associativa. La Corte costituzionale ha chiarito, al riguardo, come la riaffermazione solenne della libertà di non associarsi non implica la conseguenza estrema « che sia affatto in ogni caso negato allo Stato di assicurare il raggiungimento e la tutela di determinati fini pubblici mediante la creazione di enti pubblici a struttura associativa, che possono assicurare, tra l'altro, anche il vantaggio... di far concorrere l'interessato al settore, che lo Stato in codesta guisa organizza, alla

⁽²³⁾ CRISAFULLI, *In tema di libertà di associazione*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 742 ss.

vita, al funzionamento o al controllo dell'attività che ne risulta organizzata». Naturalmente definire i limiti generali fra associazioni libere (ossia non obbligatorie) ed enti pubblici a struttura associativa, sarebbe compito troppo arduo e tale da eccedere l'ambito più circoscritto della presente trattazione⁽²⁴⁾. È solo da rilevare come la presenza di strutture o di elementi di tipo associativo o di auto-governo, non implichi di per sé l'esistenza di un'associazione del tutto libera e volontaria. Così, ad esempio, il Comune rappresenta una corporazione necessaria, posto che i cittadini ne fanno parte in base alla località di residenza. Com'è noto, infatti, « non possono sussistere parti di territorio italiano, e aggregati di persone viventi nello Stato italiano, che non appartengano ad un comune »⁽²⁵⁾. In un certo senso, però, al cittadino è dato di scegliere il proprio Comune di appartenenza, essendo riconosciuta nella Costituzione (articolo 16 ed anche 120) la piena libertà di circolazione e soggiorno, comprensiva anche della libertà di fissare la propria residenza. Si aggiunga, poi, che il cittadino concorre all'autogoverno del Comune a cui appartiene, ma anche questo nulla toglie al carattere necessario dell'ente Comune.

Di diverso nel caso dei gruppi parlamentari vi è che non si tratta di enti dotati di una propria soggettività. Va escluso, infatti, che siano designati come persone giuridiche, in quanto che di una consimile qualificazione manca qualsiasi traccia nel nostro ordinamento giuridico. Piuttosto dovrebbe parlarsi di organo pubblico avente una struttura di tipo associativo.

6. Con questa impostazione non pare in contrasto la sentenza sopra menzionata della Corte d'Appello di Roma (9 marzo 1962), in cui si è riconosciuta ai gruppi parlamentari la qualifica

⁽²⁴⁾ Per alcuni pregevoli accenni e spunti in materia v. CRISAFULLI, *In tema di libertà*, cit., p. 748 ss.

⁽²⁵⁾ V. IACCARINO, *Comune (dir. vig.)*, alla voce in *Enc. Dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 181.

di « associazioni di fatto non riconosciute » (v. *retro* n. 3). Va ricordato, infatti, che nel caso di specie si trattava di esaminare una controversia circa un rapporto di lavoro fra un gruppo parlamentare ed una propria impiegata. Il richiamo alle disposizioni di cui agli artt. 36 e seguenti del cod. civ. era, quindi, inteso soprattutto a riconoscere nella specie la soggezione del gruppo ad un'obbligazione, assunta dai suoi dirigenti secondo le regole del codice civile. Al riguardo, occorre notare che i dipendenti dei gruppi parlamentari di necessità debbono venir assunti con rapporti d'impiego privato: come il gruppo si forma, secondo la comune opinione, per volontà dei suoi membri, così anche l'assunzione degli impiegati e dei collaboratori deve rispondere ad una scelta libera e all'*intuitus personae*. Forme di assunzione di tipo pubblicistico sarebbero contrarie all'autonomia dei gruppi: ad es., il sistema dei concorsi potrebbe far sì che ad impiegati di un certo gruppo, qualificato ideologicamente, fossero designate persone d'idee contrarie, o comunque sgradite ai membri del gruppo. È chiaro, d'altra parte, che non potrebbero riconoscersi le situazioni di vantaggio e le garanzie, quali la stabilità, proprie dei pubblici dipendenti ad individui scelti senza seguire i tradizionali criteri stabiliti per la nomina dei pubblici funzionari ed impiegati. L'applicazione dello schema proprio dell'associazione non riconosciuta, solo per un ambito delimitato di rapporti, sembra l'espedito più idoneo per dare equa soluzione a controversie giuridiche che altrimenti rimarrebbero insolute. Pare, inoltre, che una tale limitata rilevanza dei gruppi come associazioni sia conforme ai principi dell'ordinamento ⁽²⁶⁾.

(26) Si può ricordare come, secondo un noto indirizzo della dottrina, alle associazioni di fatto, non riconosciute quali vere e proprie persone giuridiche, sarebbe pur sempre conferita una qualche soggettività, imperfetta, parziale e limitata solo a certi rapporti civilistici. Una tale soggettività, propria di associazioni o gruppi non riconosciuti, assumerebbe molti e diversi aspetti, secondo tutta una gradazione di forme, nelle quali l'incompletezza dell'organizzazione è variabile: il binomio persona fisica e persona giuridica è ritenuto insufficiente, nel senso che i soggetti giuridici non si esaurirebbero in queste due figure; e vi sarebbero

Sembra anche superabile l'assunto secondo cui, ove i gruppi parlamentari fossero da considerare organi delle Camere o dello Stato, la responsabilità civile verrebbe a ricadere rispettivamente sulle Camere o sullo Stato⁽²⁷⁾. Si può ricordare, al riguardo, come anche la gestione degli affari civili e finanziari delle assemblee parlamentari è distinta dal bilancio e dalla gestione degli affari statali; così come i dipendenti delle Camere non sono inseriti nei ruoli dei pubblici impiegati amministrativi. Si parla, in proposito, di autonomia amministrativa e contabile: le obbligazioni civili e finanziarie delle Camere, perciò, non sono imputate al soggetto giuridico Stato, pur se le Camere ne sono reputate organi. Del pari i gruppi, anche se qualificati come organi delle Camere, mantengono rispetto ad esse un'autonomia patrimoniale. Questa viene regolata secondo le norme del codice civile, valide come diritto comune e generale, in quanto mancano disposizioni normative specifiche⁽²⁸⁾. L'autonomia conta-

tante figure intermedie di soggetti collettivi, tali da costituire una scala, racchiudente numerose varietà e sfumature. V. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1957, I, p. 303 ss., 314 ss.

In base a detta teoria sarebbe ammissibile configurare una soggettività dei gruppi parlamentari circoscritta ai rapporti derivanti dall'autonomia patrimoniale. In parte simili considerazioni valgono anche per le stesse Camere parlamentari: applicando rigorosamente la teoria dell'organo, delle obbligazioni civili assunte dalle Camere per la gestione della loro amministrazione particolare dovrebbe rispondere lo Stato, siccome persona giuridica (cui fa capo l'organo del Parlamento). Mentre da tempo oramai lontano è stata, invece, ritenuta la responsabilità civile delle Camere stesse, sulla base dei fondi stanziati nei loro particolari bilanci interni. Così fu affermato già con la sentenza 28 giugno 1904 della Cassazione (v. *Giur. it.*, 1904, I, 1, 889). Si v. anche BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova 1958, p. 76 ss. e *passim*. Va notato che in ragione di tali loro rapporti di obbligazione anche le Camere sono state accostate alle società di persone regolate dal codice civile, dal MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, negli *Studi Univ. Pavia*, vol. XXXIII, 1953, p. 51 ss.

(27) Naturalmente qui si prescinde dal considerare le complicazioni che deriverebbero dall'eventuale applicazione del principio dell'art. 28 Cost., secondo cui la responsabilità penale, civile ed amministrativa per violazione di diritti ricade anzitutto sul pubblico funzionario agente, e poi sullo Stato persona giuridica.

(28) Su tale criterio dell'applicazione del diritto civile come diritto comune e generale, per tutti i rapporti giuridici non altrimenti regolati, v. ROMANO, *Gli atti*

bile e finanziaria delle Camere trova, invece, sue apposite discipline, onde può ritenersi per gran parte distinta e speciale rispetto alle norme generali del codice civile ⁽²⁹⁾.

7. Occorre esaminare pure l'altro aspetto della configurazione dualistica attribuita ai gruppi parlamentari dalla dottrina, ossia il loro carattere di organo del partito, oltrechè di organo delle Camere.

La qualità di organo di partito era stata autorevolmente negata dal Virga ⁽³⁰⁾ in base alla considerazione che il gruppo ha un'organizzazione autonoma rispetto al partito, ha « uno statuto autonomo, se pure ad esso collegato, può analogamente al partito politico, presentarsi sia quale associazione, sia quale organo ». L'A. manifestava, poi, la preoccupazione di salvaguardare la peculiare posizione giuridica del parlamentare quale membro di un organo costituzionale. Mantenere una distinzione giuridica fra il partito ed il gruppo parlamentare, qualificato « unità organica del Parlamento », consentirebbe di ribadire, almeno nella forma, il valore giuridico del divieto del mandato imperativo — e quindi il principio della rappresentanza poli-

di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato, negli Scritti minori, Milano, 1950, II, p. 152 ss.

⁽²⁹⁾ Di sicuro lo stato degli impiegati delle Camere si differenzia dall'impiego privato, e può raffrontarsi in parte al pubblico impiego. V. MARTINES, *La natura giuridica*, cit., p. 52 ss.

⁽³⁰⁾ Cfr. il volume *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, p. 178 ss. Il VIRGA sostiene che l'adesione di un gruppo ai postulati ideologico del partito non implicherebbe di per sè un legame organico, nè quindi violazione del divieto di mandato: « perchè, dovendo il gruppo parlamentare come qualsiasi altra associazione politica possedere un programma ideologico, è del tutto ammissibile che i parlamentari del gruppo in luogo di procedere ad una nuova formulazione programmatica facciano rinvio formale a quello del corrispondente partito al quale appartengono, senza peraltro che ciò comporti alcuna subordinazione degli organi di gruppo a quelli di partito ». La tesi sostenuta dal VIRGA è stata, di recente, ripresa con qualche variazione dal SAVIGNANO, *op. cit.*, p. 211 ss.

Insiste, invece, sulla soggezione del gruppo al partito, lo STENDARDI, *Problemi del partito politico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Temi*, 1957, p. 21 ss. estr., il quale rileva l'esigenza di tener conto soprattutto delle situazioni di fatto, anche ai fini delle impostazioni teoriche.

tica — di fatto messo in dubbio dalla subordinazione dei Deputati e dei Senatori alle direttive dei partiti politici⁽³¹⁾.

La questione pare, quindi, intrecciarsi con l'altra assai più complessa circa il valore attuale del divieto di mandato imperativo e dell'incidenza determinatasi per esso a causa dei legami fra i singoli parlamentari ed il proprio partito⁽³²⁾. Tale argomento di somma importanza non può certo venir trattato in questa sede. Forse, si può trattare a parte l'aspetto del legame organizzativo fra i gruppi parlamentari ed i partiti cui fanno capo, mediante una sommaria disamina degli statuti dei partiti politici. Tali legami organizzativi ci sembrano meritevoli della massima attenzione, poichè risultano da atti normativi, quali gli statuti, assunti come criteri di auto-disciplina delle forze politiche dominanti nel paese⁽³³⁾. L'analisi degli statuti induce a ritenere che, in effetti, i gruppi siano considerati ed operino come proiezioni parlamentari dei rispettivi partiti: in tal modo l'opinione comune trova una conferma anche nell'analisi giuridica. Esplicito, al riguardo, è solo lo statuto del Partito della Democrazia cristiana, nel testo approvato dal Consiglio Nazionale nella

(31) VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 182 ss. e *Diritto costituzionale*, Milano 1967, p. 200 ss. Cfr. anche SAVIGNANO, *op. cit.*, p. 220 ss.

(32) Per esempio, il vincolo di gruppo ed a *fortiori* la disciplina di partito si sono dimostrati in radicale opposizione con la norma dell'art. 67 Cost. secondo cui ciascun parlamentare « rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato ». Secondo il BON VALSASSINA (*Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1954, p. 72 e nota 104), il divieto di mandato imperativo deve ritenersi « incrinato », o almeno « singolarmente impoverito », già dall'obbligatorietà dell'adesione ad un gruppo parlamentare. I tentativi fatti nella dottrina per superare il divario fra il significato di detta norma e la realtà, sembrano rimasti infruttuosi al MUSACCHIA, *op. cit.*, p. 103 ss. È da notare, a proposito, che, secondo quanto asserito dalla Corte costituzionale nella sent. 7 marzo 1964, n. 14, l'art. 67 Cost. va ritenuto perfettamente vigente, nel suo originario valore di divieto di mandato imperativo.

(33) Si può ricordare come già da tempo l'organizzazione e la produzione di norme proprie di associazioni e di organizzazioni non statali abbia formato oggetto d'indagini giuridiche. Come saggio preminente di tali indagini, sul piano della teoria generale, si può ancora ricordare l'opera di CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, ed. Milano 1963, *passim.*, es. p. 71 ss. Per una disamina critica degli statuti dei partiti politici italiani cfr. BASSANI, *op. cit.*, spec. p. 37 ss. e le indicazioni ivi.

sessione del 25 gennaio 1962. Ivi nell'art. 61, alla lettera e), fra « gli organi nazionali del Partito » sono menzionati proprio « i gruppi parlamentari ». Negli statuti degli altri partiti mancano definizioni altrettanto esplicite, ma si hanno diverse disposizioni donde risultano gli stretti legami organizzativi e funzionali fra i partiti ed i gruppi.

A) Si trova, talora, espressamente stabilito il « dovere » dei Deputati e Senatori appartenenti al partito di costituirsi in gruppo (art. 80 stat. D.C.; art. 45 stat. P.C.I.; art. 37 stat. P.L.I.).

Simili disposizioni confermano che la formazione dei gruppi parlamentari avviene proprio allo scopo di dare al partito uno strumento di partecipazione e di azione in seno alle assemblee parlamentari (come risulta dal già citato art. 32, co. 2, stat. P.S.I. e dalle altre proposizioni statutarie indicate qui appresso *sub B, a*). Si può ravvisare, quindi, uno dei profili fondamentali dell'organo in senso tecnico, ossia il carattere di strumento utile all'ente-partito al fine di operare e manifestare la propria volontà (^{33-bis}). In virtù delle stesse disposizioni, il gruppo parlamentare appare, altresì, di natura diversa rispetto alle associazioni politiche particolari, costituite per raggruppare i giovani e le don-

(^{33-bis}) Nel testo si segue l'insegnamento delle dottrine istituzionistiche, secondo cui anche le associazioni non riconosciute possono avere organi in senso proprio, così come le persone giuridiche. Più che la qualificazione formale della personalità giuridica viene ritenuta determinante la comune natura di « istituzione » od « ordinamento giuridico ». Si vedano ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, pag. 150 e segg. ed anche CESARINI SFORZA, *Il diritto*, cit., pagg. 51 e segg., 60 e segg., 73 e segg.

Bisogna tuttavia notare che la natura di organo può risultare attribuita solo in base al diritto interno dell'ordinamento minore o privato, e non anche in forza del diritto statale. Sul punto cfr., per alcuni accenni, RESCIGNO G.U., *Partiti politici, articolazioni interne dei partiti politici, diritto dello Stato*, in *Giur. Cost.* 1964, pag. 1410, 1432.

Senza poter approfondire in questa sede l'argomento, si osservi come in talune disposizioni del testo unico per l'elezione della Camera dei Deputati (D.P.R. 1957, n. 361) sia da riscontrare la tendenza nel senso di riconoscere rilevanza esterna agli uffici centrali dei partiti (denominati organi negli Statuti dei medesimi). Per un cenno, si v. MORTATI, *Istituzioni*, cit., I, pag. 350.

ne aderenti ai partiti. A proposito, si fa notare che, secondo gli statuti, l'iscrizione a dette associazioni è sostitutiva, siccome equivalente, dell'iscrizione al partito. La partecipazione dei Deputati e dei Senatori ai gruppi parlamentari, invece, non sostituisce l'iscrizione al partito, che deve venir compiuta in conformità delle regole generali (^{33-ter}).

B) Si prescrive, poi, che i gruppi parlamentari uniformino la propria azione alle linee direttive stabilite dai Congressi e dai Consigli nazionali o Comitati centrali dei rispettivi partiti. Le formule adoperate al riguardo nei singoli statuti sono, per altro, diverse.

a) Nell'art. 80, co. 2°, dello stat. della D.C. (Partito della Democrazia cristiana) si legge: «I gruppi parlamentari e ogni loro membro, per tutte le questioni di rilevanza politica, debbono attenersi all'indirizzo generale fissato dal Congresso e alle direttive del Consiglio nazionale e della Direzione centrale, che quell'indirizzo interpretano e applicano». Analoga è la formulazione di cui al 2° comma dell'art. 37 dello statuto del P.L.I. (Partito liberale italiano) così espressa: «In tutte le questioni di rilevanza politica, i gruppi debbono attenersi all'indirizzo generale fissato dal congresso ed alle direttive del consiglio nazionale e della direzione centrale». Nello stesso senso va ricordato l'art. 52 dello statuto del M.S.I. (Movimento sociale italiano) al primo comma: «I Senatori e i Deputati del Movimento, nell'esercizio della loro azione parlamentare, deb-

(^{33-ter}) Le considerazioni esposte sopra nel testo valgono anche per il caso dell'iscrizione ad un gruppo parlamentare, formato da un partito, di un deputato o senatore non iscritto al partito stesso. Tale ipotesi sembra da spiegare in base alla concezione accolta nelle presenti pagine per cui il gruppo parlamentare rappresenta di solito un'unione istituzionale fra un organo del Parlamento (e dello Stato) ed un organo del partito. È da ritenere, invero, che il deputato o senatore faccia parte ad ogni effetti del gruppo organo della Camera. Mentre, nei confronti del partito, il parlamentare stesso si trova nella posizione di un ausiliario o simpatizzante qualificato, in quanto partecipa alle attività, legato con un inquadramento e con una disciplina solo parziali e funzionali, limitatamente al periodo di permanenza in carica.

bono attenersi all'indirizzo generale fissato dal Congresso Nazionale e alle direttive del Comitato Centrale e della Direzione Nazionale del movimento». Una formula corrispondente si trova adoperata, inoltre, nell'art. 59 dello Statuto del P.D.I.U.M. (Partito democratico italiano di unità monarchica): « I gruppi parlamentari ed ogni loro componente svolgono l'azione politico-legislativa del Partito, attenendosi all'indirizzo generale fissato dal Congresso ed alle direttive del Consiglio Nazionale e della Direzione Nazionale del Partito, che quell'indirizzo interpretano ed applicano ».

Un'enunciazione più articolata era stabilita nello Statuto (all'art. 65) del P.S.D.I. (Partito socialista democratico italiano), ora unificato col P.S.I. (Partito socialista italiano). Ivi era, infatti, prevista un'autonomia funzionale dei gruppi parlamentari: « I gruppi parlamentari... sono autonomi nel campo tattico parlamentare col rispetto dell'indirizzo politico dettato dai Congressi e dalla Direzione del Partito »⁽³⁴⁾.

b) Negli statuti dei partiti di sinistra si notano anche precisi richiami alla responsabilità dei gruppi parlamentari ed alla loro soggezione disciplinare nei confronti del rispettivo partito⁽³⁵⁾. Così per il « Partito comunista italiano » è sancito: « I gruppi parlamentari comunisti hanno il compito di elaborare, sulla base della linea politica generale del partito, la propria attività e le proprie iniziative intervenendo nelle discussioni parlamentari, nella elaborazione delle leggi, nella formazione dei governi, in difesa della libertà e degli interessi dei lavoratori e del popolo... Della propria attività parlamentare, i Deputati e i Senatori comunisti rispondono, anche sul piano disciplinare, in primo luogo, al rispettivo gruppo parlamentare » (art. 45, co. 2°, stat. P.C.I.). Si legge anche quest'altra

⁽³⁴⁾ Su tale disposizione statutaria v. VIRCA, *Il partito*, cit., p. 185 e nota 94.

⁽³⁵⁾ Il VIRCA (*Il partito*, cit., p. 186) mostra di ritenere le disposizioni statutarie menzionate sopra nel testo come contrarie al divieto di mandato imperativo.

proposizione a proposito della disciplina di partito: « La disciplina è obbligatoria per tutti i membri del partito, indipendentemente dal posto che ciascuno di essi occupa nell'organizzazione e dalle cariche elettive o rappresentative che ricopre » (art. 47, *ivi*). Per il « Partito socialista italiano » nell'art. 32 dello statuto si dispone: « I membri del partito che siano designati o eletti a ricoprire cariche pubbliche o a far parte di pubbliche assemblee, conformano in esse la propria azione alle direttive deliberate dagli organi competenti del partito, cui rispondono del loro operato. I gruppi parlamentari socialisti traducono sul piano parlamentare la politica del partito: eleggono i propri comitati direttivi, che rispondono alla Direzione del partito del loro operato ». Un esplicito richiamo delle sanzioni disciplinari generali (stabilite per tutti gli associati) per singole azioni dei parlamentari era, poi, contemplato nello statuto del « Partito socialista democratico italiano » (all'art. 66). Assai precisa appare l'enunciazione dell'art. 21, ultimi commi, dello statuto del « Partito socialista di unità proletaria », ov'è previsto: « Gli eletti e i designati a incarichi pubblici rispondono al partito del loro operato e debbono agire conformemente alle deliberazioni dei corrispondenti organi di partito. I gruppi parlamentari rispondono al Comitato centrale del loro operato ». Alquanto più compiuta risulta, infine, la formula adoperata nello statuto del « Partito repubblicano italiano » (all'art. 32): « I parlamentari iscritti al P.R.I. sono, come singoli, sempre tenuti ad osservare la disciplina del partito e debbono pertanto uniformare la loro condotta al suo indirizzo, nonchè alle sue deliberazioni ».

C) In tutti gli statuti è, poi, contemplata una partecipazione istituzionale dei dirigenti e dei membri dei gruppi parlamentari agli organi supremi del rispettivo partito ⁽³⁶⁾. In genere è pre-

⁽³⁶⁾ Il BASSANI (*Partiti e parlamento*, cit., p. 57 ss.), sostiene che il concorso dei parlamentari alla formazione degli organi direttivi dei partiti consenta di escludere la « soggezione assoluta dei gruppi parlamentari agli organi di partito ».

vista la partecipazione di tutti i Deputati e Senatori al Congresso nazionale del partito politico, a cui sono iscritti. Secondo lo statuto della Democrazia cristiana (art. 64, co. 3) e del Partito liberale (art. 11, lett. c) tale partecipazione avviene *senza* che ai parlamentari sia conferito diritto di voto. Un simile diritto in sede di congresso è, invece, riconosciuto espressamente ai parlamentari aderenti al « Partito democratico italiano di unità monarchica » (art. 43, co. 2, stat.). E lo stesso risulta per i membri del Parlamento nazionale iscritti al « Movimento sociale italiano » (art. 33, n. 8, stat.).

In molti casi è pure previsto che una parte dei membri dell'organo deliberativo permanente, denominato di solito Consiglio nazionale, sia designata fra i parlamentari, come si riscontra per la D.C. (art. 68, lett. a), c) e d) e per il P.D.I.U.M. ⁽³⁷⁾. Secondo lo statuto del « Partito liberale italiano », addirittura, è prevista (all'art. 13 lett. f) l'assunzione di tutti quanti i parlamentari nel Consiglio nazionale. La stessa regola è accolta nello statuto del « Partito popolare dell'Alto Adige » (all'art. 26, n. 2), ove è prescritto che i rappresentanti al Parlamento ed al Consiglio provinciale di Bolzano sono componenti del « Comitato

⁽³⁷⁾ Notevole è il numero dei Deputati e dei Senatori chiamati a far parte del Consiglio nazionale della D.C. Il nucleo principale di detto Consiglio nazionale della D.C. è, infatti, costituito in base all'art. 68 dello statuto: « a) da sessanta parlamentari delle assemblee legislative e da sessanta non parlamentari eletti tra gli iscritti, dal Congresso in assemblea plenaria, con liste distinte ». Oltre a questa rilevante partecipazione dei parlamentari si prevede, poi, che facciano parte del Consiglio nazionale: 1) i Presidenti dei gruppi parlamentari del Senato e della Camera; 2) dodici rappresentanti dei gruppi parlamentari eletti in sede di Congresso nazionale, ed eventualmente rinnovati, nel caso di rielezione delle Camere, rispettivamente sei per il gruppo parlamentare della Camera dei Deputati, sei per il Gruppo parlamentare del Senato (art. 68, lett. c, d). Ancora partecipano al Consiglio nazionale della D.C., con voto consultivo, gli iscritti al Partito, che ricoprono la carica di Presidenti delle Assemblee legislative nazionali (art. 69, lett. a stat.).

Quanto al « Partito democratico italiano di unità monarchica » è previsto che nel Consiglio nazionale siano inclusi due rappresentanti del gruppo parlamentare della Camera dei Deputati ed un rappresentante del Gruppo parlamentare del Senato (art. 46, lett. b, stat.).

del Partito ». Diverso è lo statuto del « Partito repubblicano italiano » (art. 21), per cui tutti i parlamentari aderenti sono membri di diritto del Consiglio nazionale, ma solo con voto consultivo. Per i partiti d'ispirazione socialista e comunista non si riscontra alcuna esplicita riserva di posti nei rispettivi Comitati centrali a favore dei Senatori e Deputati aderenti. Anzi, negli statuti del « Partito socialista italiano » e del « Partito social-democratico » sono comprese norme intese a limitare il numero dei parlamentari in seno al Comitato centrale ⁽³⁸⁾. Ma questa limitazione implica pur sempre il fatto che un certo numero di parlamentari, per solito, entri a far parte del più alto consesso rappresentativo del partito.

Ancora va ricordato che in quasi tutti gli statuti si prevede che i Presidenti dei Gruppi parlamentari partecipino ai lavori dei più elevati organi esecutivi dei rispettivi partiti politici (organi denominati per lo più Direzioni nazionali), cui compete la più precisa definizione dell'indirizzo politico del partito.

D) Talora nello statuto dei partiti è sancita una competenza dei gruppi a darsi un proprio regolamento. Così è previsto negli statuti della D.C. (art. 80, co. 3), del P.L.I. (art. 37, co. 2) e del P.D.I.U.M. (art. 58 co. 3). Una norma simile era anche contenuta nell'art. 64 stat. del P.S.D.I., al primo comma. Mancano, invece, previsioni di tale potestà regolamentare negli statuti dei seguenti partiti: P.C.I., M.S.I., P.R.I. Simili disposizioni sono di notevole interesse, in quanto si rileva che le norme destinate a disciplinare autonomamente la vita dei gruppi trovano una loro fonte nell'atto fondamentale del partito stesso. Va, poi, notato che per i partiti democristiano, liberale, demoitaliano è previsto l'obbligo per i gruppi parlamentari di sottoporre i propri regolamenti interni all'approvazione della direzione nazionale del partito. La potestà regolamentare dei gruppi,

⁽³⁸⁾ Secondo lo Statuto del « Partito socialista italiano » (art. 27) il Comitato centrale del partito « è composto da 101 membri ed i parlamentari non possono superare le 40 unità ».

pertanto, risulta come espressione di un'autonomia interna, perciò limitata e condizionata, nell'ambito più vasto dell'ordinamento del partito ⁽³⁹⁾.

A quanto pare, detti regolamenti interni per lo più non sono resi pubblici, « poichè i vari partiti non hanno ritenuto di consentirne la pubblicazione invocando lo specioso argomento che qui si verte in materia riservata, quasi si trattasse di corrispondenza privata » ⁽⁴⁰⁾. Ora, come ha rilevato il Galeotti, un simile comportamento appare assolutamente inammissibile « particolarmente alla luce del principio costituzionale che si evince dal divieto di ogni associazione segreta », di cui all'articolo 18 Cost. ⁽⁴¹⁾. Se i gruppi parlamentari fossero, dunque, da considerare associazioni fra privati, giuridicamente distinte dai partiti, anche se collegate ad essi, ci troveremmo di fronte ad una strana situazione. Associazioni dichiarate esplicitamente rilevanti per l'ordinamento costituzionale, negli artt. 72 e 82 Cost., sarebbero organizzate e gestite in radicale contrasto con uno dei fondamentali principii costituzionali. Meno assurdo sembrerebbe, quindi, accogliere l'opinione secondo cui nei partiti in genere il gruppo parlamentare sia ritenuto come un organo, inserito nelle strutture generali, e tale che risulti in parte pubblicamente operante ed in parte disciplinato secondo regole interne e riservate.

8. La concezione della struttura dualistica dei Gruppi parlamentari, fra le diverse soluzioni della dottrina, pare la più so-

⁽³⁹⁾ In senso diverso il VIRCA (*Il partito*, cit., p. 178 s.) rileva che il partito « ha una organizzazione autonoma da quella del partito, ha uno statuto autonomo da quello del partito, se pure ad esso collegato ».

⁽⁴⁰⁾ Tanto rileva il GALEOTTI, nella *Prefazione* al volume di TRAVERSO, ITALIA, BASSANI, *I partiti politici-leggi e statuti*, Milano 1966, p. XV s. nota 1. In questo volume sono raccolte le norme giuridiche dell'ordinamento statale riguardante i partiti politici italiani ed i loro statuti. Mancano, invece, i testi dei regolamenti dei gruppi parlamentari, in quanto gli autori erano riusciti a prendere visione solo del regolamento del gruppo parlamentare democristiano alla Camera dei Deputati, alla cui pubblicazione preferirono, però, rinunciare per ragioni di equilibrio e di completezza documentale.

⁽⁴¹⁾ Cfr. GALEOTTI, *Prefazione*, cit., p. XVI nota 1.

stenibile in relazione ai dati della realtà, al di là di tutte le formule. Nell'opinione generale i gruppi sono riguardati come la proiezione dei partiti sul piano parlamentare. E ciò induce a ritenere giustificato che essi siano determinati in modo conforme ai principii delle Camere, da un lato, ed ai principii propri dei partiti, dall'altro. I partiti non sono inseriti nonchè integrati come elementi costitutivi dell'organizzazione dello Stato, ma ne rimangono essenzialmente estranei, in quanto istituzioni od ordinamenti giuridici minori, distinti e separati dall'ordinamento giuridico dello Stato ⁽⁴²⁾.

È da ricordare anche come le organizzazioni di tali due tipi di ordinamenti, Stato e partito, siano assai diverse fra loro quanto ai principii ispiratori ed alla struttura. Le norme del diritto pubblico, destinate a regolare l'organizzazione dello Stato italiano, rispondono ai principii propri della « democrazia classica »: divisione fra i poteri, rappresentanza popolare, sottoposizione dell'esecutivo alla legge, garanzie giurisdizionali ed anche sindacato di legittimità costituzionale delle leggi. I partiti, invece, sono associazioni od istituzioni di fatto, e perciò estranee a tutto il complesso sistema di limitazioni, controlli e garanzie che caratterizza il nostro diritto costituzionale ⁽⁴³⁾. In un certo senso non sembra che possa avvenire altrimenti: a fondamento dei partiti in uno Stato democratico si pone « il diritto dei cittadini di associarsi liberamente », come si può leggere nell'art. 49 della Costituzione.

Ora, i gruppi parlamentari rappresentano il punto d'incontro o, se si preferisce un'altra terminologia, lo strumento giuridico necessario per le relazioni fra le due categorie di ordinamenti di natura diversa. Proprio perciò si spiega come mai il

⁽⁴²⁾ Da ultimo, v. per tutti GALEOTTI, *Prefazione*, cit., p. XVII e *Note sui partiti in diritto italiano*, in *Justitia*, 1958, p. 252 ss. e *passim*.

⁽⁴³⁾ Sembra insistere sulla natura essenzialmente privatistica dei partiti e perciò sul loro carattere « ambiguo », L'ELIA, *Introduzione* al volume edito a cura del Senato della Repubblica, *I progetti di legge sull'ordinamento e finanziamento dei partiti nella Repubblica federale tedesca*, Roma 1965, p. 43 ss.

gruppo parlamentare presenti una duplice configurazione giuridica, già in conseguenza del fatto che i suoi membri sono ed operano ad un tempo quali componenti delle Camere e rappresentanti di un partito politico.

La natura dualistica del gruppo parlamentare riflette, dunque, i fenomeni più generali che dominano la nostra vita politica ed il nostro diritto costituzionale vigente. Non si è riusciti a superare il dualismo fra il Governo parlamentare ed i partiti di massa, e perciò in luogo di una perfetta armonia appaiono sempre più evidenti le antitesi fra i postulati ideali accolti nella Costituzione, da una parte, e la realtà politica dei partiti fortemente organizzati e dominanti nell'ambito dei poteri costituzionali, dall'altra parte. Per accennare solo ad un fenomeno assai noto, si può ricordare come il carattere rappresentativo delle Camere parlamentari sia stato reso una mera parvenza formale⁽⁴⁴⁾. Per un verso i partiti sono divenuti determinanti nell'inquadramento degli elettori e nella designazione degli eletti, sicchè si pongono come un diaframma nel rapporto di fiducia fra i cittadini ed i parlamentari loro rappresentanti⁽⁴⁵⁾. Per l'altro verso, è stato vanificato il principio della rappresentanza politica, per cui ogni singolo deputato e senatore esprime le proprie opinioni e dà il proprio voto in piena libertà, senza vincolo di mandato⁽⁴⁶⁾. Com'è noto, le affermazioni e le decisioni dei parlamentari, oggi, dipendono per lo più dalle scelte e dalle impostazioni dei partiti. In genere, poi, il Parlamento appare aver perso quel ruolo primario nella vita pubblica, che gli spetta-

(44) Per un importante inquadramento generale del problema con disamina critica di molte posizioni della dottrina, v. NEGRI A., *Alcune riflessioni sullo « Stato dei partiti »*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1964, p. 98. ss. e *passim*. (L'A. appare animato dall'intento di comprendere e spiegare il significato storico e costituzionale del sistema dei partiti).

(45) Sull'evoluzione dei concetti di rappresentanza, in rapporto alla posizione dei partiti politici, cfr. NEGRI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 107 ss.

(46) Per gli aspetti giuridici di tale problema v. retro alla nota 32 ed anche NEGRI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 109 s.

rebbe secondo gli ideali, accolti anche dal nostro costituente ⁽⁴⁷⁾. La mira principale dei capi dei partiti, oggi, è la conquista dell'Esecutivo, che nella società delle masse pare divenuto il principale centro del potere effettivo, e perciò si tende a relegare le assemblee parlamentari a ruoli secondari e strumentali ⁽⁴⁸⁾.

Questa situazione, frequentemente designata col neologismo di partitocrazia, al di là delle critiche e delle apologie, sembra oramai divenuta irreversibile. Ogni possibilità di attuare le disposizioni costituzionali relative al Parlamento secondo le idee tradizionali, perciò stesso, appare antistorica ⁽⁴⁹⁾. Questo fatto non poteva sfuggire agli studiosi del diritto costituzionale, i quali hanno cercato di tenerne conto sia nelle trattazioni di teoria generale che nelle proposte di riforma *de jure condendo*.

Sul piano della teoria generale va ricordato come il Moratti abbia proposto una nuova concezione dell'ordinamento giuridico, secondo cui le norme della costituzione scritta ed, *a fortiori*, tutte le norme subordinate troverebbero la fonte di validità ed il criterio d'interpretazione nella « Costituzione in senso materiale ». Questa, com'è risaputo, viene intesa come la forza politica, ossia come il partito od il gruppo di partiti capace di

(47) Nel commentare la Costituzione italiana vigente, il RUINI ha precisato: « Non è senza significato che, come ordine di collocamento, il titolo " Il parlamento " abbia avuto la precedenza su ogni altro organo dello Stato. Vi fu un comitato di redazione che osservò che avrebbe dovuto andare prima il presidente della repubblica che come capo dello Stato impersona ed è il simbolo unitario di tutto lo Stato, compreso il parlamento, ed era da considerare la sua figura di coordinatore (e quasi di " interpotere " secondo Benjamin Constant) fra gli altri poteri ed organi costituzionali dello Stato. Considerazione non priva di valore; ma si volle tener conto della preminenza o primazia che ha il Parlamento, in quanto è più diretta espressione, in confronto di ogni altro organo, della volontà sovrana del popolo; nè si poteva trascurare che il tipo di ordinamento dello Stato, adottato dalla costituzione, è il sistema parlamentare » (cfr. *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano 1962, p. 300 s.).

(48) Fra i tanti cfr. MIRKINE GUETZEVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano 1954, p. 17 ss. e *passim*; NEGRI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 105 ss.

(49) GUELI, in *Parlamento e partiti*, cit., spec. p. 50 ss.

organizzare il popolo e di dirigerlo per l'attuazione dei propri programmi ⁽⁵⁰⁾.

Nei discorsi circa le proposte di riforma delle istituzioni, al fine di adeguarle alle condizioni storico-ambientali, si afferma proprio l'esigenza di trovare regole più convenienti ai rapporti fra la tradizionale organizzazione dello Stato e la nuova organizzazione delle forze politiche. Prevedere i caratteri delle eventuali future riforme, sarebbe più che mai difficile, per non dire impossibile. Comunque l'esperienza dei gruppi parlamentari può offrire qualche indicazione, proprio perchè rappresenta il primo esperimento di una connessione istituzionale stabile fra l'organizzazione dello Stato e l'organizzazione dei partiti.

⁽⁵⁰⁾ Si possono richiamare gli insegnamenti del MORTATI, nelle sue successive opere: *La costituzione in senso materiale*, Milano 1942, spec. p. 83 ss.; *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici*, negli *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova 1957, vol. II, p. 113 ss. e *passim.*; *Istituzioni*, cit., p. 30 ss.